

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA - UFSB
CENTRO DE FORMAÇÃO EM CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTADO E SOCIEDADE**

NARA ELOY MACHADO MATURINO

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A
AGRICULTURA FAMILIAR SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO
COMO LIBERDADE**

Porto Seguro
2022

NARA ELOY MACHADO MATURINO

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A
AGRICULTURA FAMILIAR SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO
COMO LIBERDADE**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Doutora em Estado e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Álamo Pimentel
Gonçalves da Silva

Porto Seguro
2022

Catálogo na Publicação (CIP)
Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)
Sistema de Bibliotecas (SIBI)

M445p Maturino, Nara Eloy Machado, 1983 -
O programa nacional de alimentação escolar e a agricultura familiar sob a
ótica do desenvolvimento como liberdade. / Nara Eloy Machado Maturino. –
Porto Seguro, 2023.
227 f.

Orientador: Prof. Dr. Álamo Pimentel Gonçalves da Silva
Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Sul da Bahia. Centro de
Formação em Ciências Humanas e Sociais. Programa de Pós-Graduação em
Estado e Sociedade. Campus Sosígenes Costa.

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2. Agricultura Familiar.
3. Políticas Públicas. 4. Liberdades Instrumentais. I. Silva, Álamo Pimentel
Gonçalves da. II. Título.

CDD – 371.716

NARA ELOY MACHADO MATURINO

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A
AGRICULTURA FAMILIAR SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO
COMO LIBERDADE**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Estado e Sociedade pelo Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade.

BANCA EXAMINADORA

Prof.º Dr. Álamo Pimentel Gonçalves da Silva
Presidente da Banca – UFSB/PPGES



Documento assinado digitalmente

ALAMO PIMENTEL GONCALVES DA SILVA

Data: 27/01/2023 08:09:23-0300

Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Gustavo Bruno Bicalho
Membro Interno – UFSB/PPGES



Documento assinado digitalmente

CAROLINA BESSA FERREIRA DE OLIVEIRA

Data: 23/01/2023 09:49:10-0300

Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof.ª Dr.ª Carolina Bessa Ferreira de Oliveira
Membro Interno – UFSB/PPGER



Prof. Dr. José Pereira Mascarenhas Bisneto
Membro Externo – UFRB/PPGGPPSS

Prof.ª Dr.ª Daiane Loreto de Vargas
Membro Externo – UFRB/PPGGPPSS



Documento assinado digitalmente

JACIMARA VILLAR FORBELONI

Data: 23/01/2023 18:20:43-0300

Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof.ª Dr.ª Jacimara Villar Forbeloni
Membro Externo – UFERSA

Sessão pública virtual, 30 de novembro de 2022.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia – FAPESB – Bolsa de Doutorado

*Dedico esta tese
a Heitor, Marina e Paulinho,
foi por eles que consegui chegar ao final.*

*E dedico esta tese, ainda, aos agricultores e
agricultoras que têm a alimentação
escolar como fonte de cidadania e renda.*

Agradecimentos

Quando iniciei a trajetória para realização do Doutorado já imaginava que não seria uma tarefa fácil, mas nem de longe imaginei os rumos que este processo tomaria, por isto estes agradecimentos têm uma importância ainda maior. Algumas frases tiveram voz constante na minha caminhada e acho que, impulsionada por elas, consegui chegar até ao final: *“A nossa vida não é suspensa para que a gente possa fazer o Doutorado.”*, *“O seu Doutorado não é a sua Tese, mas todo o caminho que você percorreu para chegar até ela.”*, *“Você vai conseguir mamãe!”* e, nos últimos dias, escutei: *“Você tem muita energia e coragem. Por isso, essa tese chegou à conclusão. Conciliar tanta coisa com equilíbrio, é uma tarefa difícilíssima.”*

Assim, quero registrar meus agradecimentos:

às forças positivas do Universo que permitiram a realização deste trabalho;

aos colegas e alunos da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB pelo estímulo em fazer a seleção do Doutorado;

à UFRB e à FAPESB por proporcionarem às condições fáticas para realização do Doutorado;

agradeço à oportunidade de fazer o Doutorado em si, por me permitir viver lindos 4 anos em uma cidade encantada, Porto Seguro. Lá fiz amigos maravilhosos que levo no coração;

ao meu querido orientador Álamo, umas das pessoas mais humanas que conheço, que carrega esta característica diariamente para sua tarefa como orientador. Ah, agradeço a Júlio por prever que estaríamos juntos nesta caminhada;

agradeço aos professores do PPGES/UFSB que, em graus diferentes, contribuíram para minha formação durante o Doutorado;

aos amigos queridos que conquistei junto ao PPGES/UFSB, em especial à Likem, Eva Dayane, Kelly e Carlos Henrique;

à minha querida amiga Adriana que se tornou mais que uma colega, tornou-se a madrinha de Marina. Obrigada por não me deixar desistir;

à Ana Carolina, que foi mais do que uma terapeuta e nunca deixou de me ouvir e de tentar me mostrar que a vida pode ser mais leve;

às amigas Caroline e Naira que, junto comigo no grupo de Whastapp “*Migas do Doutorado*”, vivenciaram e compartilharam as alegrias e dores de ser mãe e doutoranda ao mesmo tempo. Foi com o apoio de vocês que consegui terminar a Tese;

aos meus pais, Carlos e Ivete, por sempre acreditarem em mim e cuidarem de Marina e Heitor enquanto eu estava ausente, o riso deles com vocês era um alento;

a minha irmã Laís, comadre e melhor amiga, por sempre dividir comigo as alegrias e tristezas da realização de um doutorado, por sempre acreditar em mim e por me mostrar que cada trajetória é única;

aos meus irmãos Itamar e Márcio, às minhas sobrinhas, Bia, Clara e Sofia e aos meus sobrinhos Gui e Guel, pelo estímulo e torcida para continuar sempre;

ao meu amor, Marcus Paulo, que viveu de pertinho todo o processo do meu Doutorado. Obrigada por toda a sua compreensão, paciência, suporte e pela sua tentativa em pensar de uma forma mais “qualitativa” para me ajudar na pesquisa. Obrigada por não me deixar desistir, sem você não seria possível;

e, por fim, agradeço aos meus corações que batem fora do meu peito, Heitor e Marina, obrigada por me esperarem:

agradeço ao meu Heitor que, com uma compreensão para além da idade dele, sempre acreditou que a mamãe terminaria, enfim, o Doutorado. Você viveu junto comigo todos os desafios deste processo, e outros que a vida nos impôs durante estes 5 anos. Obrigada por sempre me acalantar com o seu sorriso doce e com sua tagarelice que faz qualquer um esquecer os problemas;

agradeço à minha Marina, meu laço de fita, você trouxe a sensação de família completa. Com sua chegada vivi uma das minhas maiores alegrias, mas, ao mesmo tempo, um dos maiores desafios da escrita da tese, conviver com 2 anos de privação intensa de sono. Mas, foi o seu olhar, o seu sorriso e a alegria com que vê as coisas mais simples que me mostraram o caminho da finalização, para poder, então, dedicar-me ao seu amor inteiramente.

RESUMO

Nos últimos 20 anos, a agricultura familiar experimentou um crescimento da sua representatividade na agenda pública, protagonizando movimentos voltados ao reconhecimento de direitos e de políticas públicas diferenciadas para o desenvolvimento rural. Neste contexto, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE foi reorientado a partir da perspectiva intersectorial de segurança alimentar e nutricional, aproximando a alimentação escolar da produção agrícola familiar. As normativas do PNAE previram novos instrumentos para aquisição da alimentação escolar, e a principal inovação foi a destinação obrigatória de 30% dos recursos públicos para compra da alimentação escolar junto aos agricultores familiares. Nesta tese os conceitos de Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Liberdades/Capacidades foram relacionados com aporte no conteúdo das Liberdades Instrumentais componentes da Teoria do Desenvolvimento como Liberdade do economista Amartya Sen. O objetivo deste estudo foi analisar se a alteração da política pública do PNAE, em 2009, fomentou a criação de instrumentos e espaços de expressão das liberdades instrumentais para os agricultores familiares. Especificamente, os objetivos foram: contextualizar a reformulação do PNAE; identificar os instrumentos e mecanismos gerados a partir da reorientação do PNAE; analisar o conteúdo das novas determinações e diretrizes da política e os instrumentos relacionados à agricultura familiar, baseado nas liberdades instrumentais; analisar o conteúdo de quatro casos de implementação local do PNAE para aquisição de produtos com a agricultura familiar com base nas liberdades instrumentais. A estratégia de investigação foi delineada pela abordagem qualitativa e elegeu a pesquisa documental como método de pesquisa, complementado pela pesquisa bibliográfica. A teoria das Liberdades Instrumentais foi acionada enquanto referencial de análise de políticas públicas, suplementada pelas discussões de contexto global de Milton Santos e pelas abordagens do Ciclo da Política Pública e da Instrumentação da Ação Pública. Nesta conformação teórico-metodológica foram analisados documentos do PNAE: legislações, normativas, manuais, relatórios de avaliação, teses, dissertações e artigos. O estudo apontou que o processo histórico de reformulação do PNAE foi caracterizado pela permeabilidade estatal à participação social e política dos representantes dos grupos da segurança alimentar e nutricional e da agricultura familiar. Mas, existiram movimentos defensores dos interesses da indústria de alimentos processados e de terceirização dos serviços de alimentação escolar. Os instrumentos criados – Lei 11.947/2009 e resoluções, destinação dos 30%, Chamada Pública (dispensa de licitação), cardápios, definição de preços, Conselho de Alimentação Escolar e exigência da Declaração de Aptidão ao PRONAF – em alguma medida conseguiram refletir o exercício das Liberdades Políticas, das Facilidades Econômicas, das Oportunidades Sociais, das Garantias de Transparência e da Segurança Protetora. O PNAE foi reestruturado a partir de um processo participativo e estabeleceu a oportunidade de acesso ao mercado para os agricultores familiares, estimulando a geração de renda e de novas garantias sociais. Concluiu-se que a reorientação do PNAE criou espaços de ampliação das liberdades instrumentais dos agricultores familiares, mas ainda existem limitações no processo de implementação que precisam ser sanadas para ratificar o papel do PNAE enquanto política indutora do Desenvolvimento como Liberdade.

Palavras-chave: PNAE. Agricultura Familiar. Políticas Públicas. Liberdades Instrumentais.

ABSTRACT

In the last 20 years, family farming has experienced an increase in its representation in the public agenda, leading movements aimed at the recognition of rights and differentiated public policies for rural development. In this context, the National School Feeding Program – PNAE was reoriented from the intersectoral perspective of food and nutritional security, bringing school feeding closer to family agricultural production. PNAE regulations provided for new instruments for purchasing school meals, and the main innovation was the mandatory allocation of 30% of public resources to purchase school meals from family farmers. In this thesis, the concepts of Family Farming, Public Policies and Freedoms/Capabilities were related to the contribution in the content of the Instrumental Freedoms components of the Theory of Development as Freedom of the economist Amartya Sen. The objective of this study was to analyze whether the change in the public policy of the PNAE, in 2009, fostered the creation of instruments and spaces for the expression of instrumental freedoms for family farmers. Specifically, the objectives were: to contextualize the reformulation of the PNAE; identify the instruments and mechanisms generated from the reorientation of the PNAE; analyze the content of new policy determinations and guidelines and instruments related to family farming, based on instrumental freedoms; analyze the content of four cases of local implementation of the PNAE for purchasing products from family farming based on instrumental freedoms. The investigation strategy was outlined by the qualitative approach and elected the documentary research as a research method, complemented by the bibliographical research. The theory of Instrumental Freedoms was used as a reference for the analysis of public policies, supplemented by discussions of the global context by Milton Santos and by the approaches of the Cycle of Public Policy and the Instrumentation of Public Action. In this theoretical-methodological conformation, PNAE documents were analyzed: legislation, regulations, manuals, evaluation reports, theses, dissertations and articles. The study pointed out that the historical process of reformulating the PNAE was characterized by the state's permeability to the social and political participation of representatives of food and nutritional security and family farming groups. However, there were movements defending the interests of the processed food industry and the outsourcing of school food services. The instruments created – Law 11.947/2009 and resolutions, allocation of 30%, Public Call (dismissal from bidding), menus, price definition, School Meals Council and requirement of the Declaration of Aptitude to PRONAF – to some extent managed to reflect the exercise Political Freedoms, Economic Facilities, Social Opportunities, Transparency Guarantees and Protective Security. The PNAE was restructured based on a participatory process and established the opportunity for family farmers to access the market, stimulating income generation and new social guarantees. It was concluded that the reorientation of the PNAE created spaces for expanding the instrumental freedoms of family farmers, but there are still limitations in the implementation process that need to be resolved in order to ratify the role of the PNAE as a policy that induces Development as Freedom.

Keywords: PNAE. Family farming. Public policy. Instrumental Freedoms.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Políticas públicas para agricultura familiar – MDA.....	35
Quadro 2 - Fontes legais do PNAE.....	36
Quadro 3 - Fontes informativas e avaliativas do PNAE.....	37
Quadro 4 - Conceitos-Chave das Liberdades Instrumentais.....	44
Quadro 5 - Instrumentos/Mecanismos do PNAE para compras com a agricultura familiar.....	162
Quadro 6 - Liberdades Instrumentais como parâmetros positivos do PNAE.....	205

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Liberdades Instrumentais como referencial de análise do PNAE.....	43
Figura 2 - Perspectiva da tese.....	51
Figura 3 - Fluxo de compras da alimentação escolar com a agricultura familiar.....	100
Figura 4 - Trajetória institucional do PNAE.....	108
Figura 5 - Liberdades Políticas do PNAE.....	169
Figura 6 - Liberdades Políticas do PNAE Local.....	173
Figura 7 - Facilidades Econômicas do PNAE.....	185
Figura 8 - Oportunidades Sociais do PNAE via bens culturais.....	188
Figura 9 - Oportunidades Sociais do PNAE.....	191
Figura 10 - Ciclo da Garantia de Transparência.....	198
Figura 11 - Segurança Protetora do PNAE.....	202

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABERC	Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas
ADEPARÁ	Agência de Desenvolvimento Agropecuário do Estado do Pará
AE	Alimentação Escolar
AF	Agricultura Familiar
APAEB	Associação Comunitária de Produção e Comercialização do Sisal
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAF	Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CD	Conselho Deliberativo
CECANE	Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CGU	Controladoria-Geral da União
CGPAE	Coordenação Geral do PNAE
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CME	Campanha de Merenda Escolar
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONTRAF	Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
COVID-19	Do inglês <i>Coronavirus Disease</i> 2019
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DF	Distrito Federal
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DNTR	Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais
EM	Exposição de Motivos
EEx.	Entidade Executora
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FAPESB	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (<i>Food and Agriculture Organization</i>)
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FE	Facilidade Econômica
FETRAF	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar

FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GT	Garantia de Transparência
HGSF	<i>Home Grown School Feeding</i>
IAP	Instrumentação da Ação Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDL	Índice de Desenvolvimento como Liberdade
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPC-IG	<i>International Policy Centre for Inclusive Growth</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LP	Liberdade Política
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MP	Medida Provisória
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Oportunidade Social
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC2	Programa de Aceleração de Crescimento 2
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PENSE	Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNAD	Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNDTR	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROINF	Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SARS-CoV-2	Do inglês <i>Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2</i>
SISVAN	Sistema de Vigilância e Alimentação Nutricional
SP	Segurança Protetora
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal
TCU	Tribunal de Contas da União
UEx.	Unidade Executora
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
UNICAFES	União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
VIGISAN	Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO.....	18
1	INTRODUÇÃO.....	20
2	OS CAMINHOS DA PESQUISA.....	32
2.1	O PARADIGMA ORIENTADOR DA PESQUISA.....	32
2.2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	34
2.2.1	Reunindo as fontes da pesquisa.....	34
2.2.2	Analisando os achados da pesquisa documental.....	38
2.2.2.1	<i>Outros referenciais analíticos utilizados.....</i>	<i>46</i>
3	CULTIVAR, VENDER E VIVER: AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL.....	52
3.1	AGRICULTURA FAMILIAR: UM CONCEITO NOVO?.....	52
3.2	A HETEROGENEIDADE ECONÔMICA DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	60
3.3	DESENVOLVIMENTO, DESENVOLVIMENTO RURAL E AGRICULTURA FAMILIAR.....	65
3.4	AGRICULTOR FAMILIAR ENQUANTO SUJEITO DE DIREITOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O RURAL.....	74
3.5	POLÍTICA PÚBLICA COMO LIBERDADE.....	79
4	A POLÍTICA PÚBLICA DO PNAE	90
4.1	DA CAMPANHA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ATÉ A AGRICULTURA FAMILIAR.....	90
4.2	O ALCANCE SOCIOECONÔMICO DO PNAE PARA A AGRICULTURA FAMILIAR.....	96
4.3	PACTO FEDERATIVO, COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PODER LOCAL.....	100
4.4	O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA DO PNAE.....	107
4.4.1	A formação da agenda pública do PNAE.....	108
4.4.2	A formulação do PNAE.....	119
4.4.3	A implementação do PNAE.....	132
4.4.4	A avaliação do PNAE.....	142
5	AGRICULTURA FAMILIAR E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR SOB O VIÉS DAS LIBERDADES INSTRUMENTAIS.....	160
5.1	OS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA DO PNAE.....	160
5.2	AS LIBERDADES INSTRUMENTAIS NO PNAE.....	163
5.2.1	As Liberdades Políticas do PNAE.....	164
5.2.1.1	<i>A expressão das Liberdades Políticas do PNAE no âmbito federal.....</i>	<i>164</i>
5.2.1.2	<i>A expressão das Liberdades Políticas do PNAE no âmbito local.....</i>	<i>170</i>

5.2.2	As Facilidades Econômicas do PNAE.....	175
5.2.3	As Oportunidades Sociais do PNAE.....	185
5.2.4	As Garantias de Transparência do PNAE.....	192
5.2.5	A Segurança Protetora do PNAE.....	198
5.2.6	O encadeamento entre as liberdades.....	202
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	209
	REFERÊNCIAS.....	213
	ANEXO A – MATRIZ DE SOLUÇÕES E PROBLEMAS.....	225

APRESENTAÇÃO

Antes de começar a discorrer sobre os argumentos que sustentam a tese ora apresentada, acredito ser salutar falar um pouco sobre quem escreve este trabalho e por que escreve. Sou advogada, mas foi nas salas de aulas escolhi desenvolver as minhas discussões sobre o direito dos cidadãos. Leciono junto aos cursos de Tecnólogo em Gestão de Cooperativas e Tecnólogo em Agroecologia da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, espaços onde tive a oportunidade de me aproximar das temáticas sobre cooperativismo e associativismo rurais, agricultura familiar, agroecologia, economia solidária, mercados públicos. Fui aprendendo aos poucos como estabelecer interfaces importantes acerca dos direitos de grupos diferenciados como agricultores familiares, quilombolas, catadores de recicláveis, grupos coletivos que, de maneira geral, trabalham diuturnamente para a concretização de melhorias nas suas vidas.

Enquanto coordenadora do projeto de extensão *Rede da Terra: Fortalecimento das Unidades Produtivas da APAEB - Feira de Santana*, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia – FAPESB, tive a oportunidade de acompanhar um grupo de mulheres agricultoras familiares que produziam polpas de frutas de excelente qualidade, mas que tinham grandes dificuldades para a comercialização. Em visitas a outros grupos produtivos de base familiar, as dificuldades de comercialização se repetiam como obstáculos para o escoamento da produção. A dificuldade de comercialização afetava diretamente a obtenção de renda pelos grupos.

Quando decidi realizar o doutorado já sabia que a minha temática envolveria a relação entre: comercialização, renda, direitos sociais e agricultura familiar. Em um primeiro momento, parti da hipótese que o elemento renda era primordial à garantia de direitos sociais para os agricultores familiares e a comercialização tinha um papel fundamental para a geração desta renda. Para mim, era uma relação circular em que, para ver assegurado os direitos sociais, os agricultores e agricultoras precisariam ter uma comercialização ampla de seus produtos para poderem acessar um aporte de renda suficiente à concretização dos direitos sociais básicos.

Iniciei o doutorado em 2017, li sobre diversos assuntos, conheci e reconheci o meu tema de estudo e, a partir de leituras sobre a teoria do economista indiano Amartya Sen comecei a enxergar o elemento renda a partir de uma outra perspectiva. O fator econômico seria um dos componentes do desenvolvimento rural, mas não o principal.

A medida de desenvolvimento de uma comunidade deve envolver as mais diversas dimensões da vida humana e não apenas o fator econômico. A renda, portanto, está atrelada a variáveis não econômicas como a oportunidade de participação política e social, em um contexto sociopolítico seguro, transparente e acessível, em que direitos sociais sejam ofertados e usufruídos pelos cidadãos.

Ao recordar da minha experiência com o grupo de mulheres, era certo o desejo delas participarem do mercado para obter uma renda equilibrada e permanente. Contudo, não queriam apenas isso, sentiam orgulho pelo que tinham construído até ali e pelo produto que faziam, desejavam participar das decisões políticas sobre os mercados institucionais e afastar os vereadores municipais que, por vezes, quiseram fazer da sua associação uma vitrine política para obtenção de votos, eram motivadas pela parceria com a universidade, queriam ter acesso a políticas de proteção social para os momentos de baixa comercialização. Enfim, era uma miríade de dimensões entrelaçadas e que precisavam estar juntas para ter sentido.

A partir destas vivências eu, enquanto advogada, professora, pesquisadora e extensionista, passei a articular os elementos iniciais da minha inquietação com novas lentes. A comercialização e a renda passaram a figurar como uma facilidade econômica a ser fomentada pelo Estado a partir da instituição de políticas públicas; os direitos sociais foram desdobrados em oportunidades sociais e em segurança protetora aos mais vulneráveis; a agricultura familiar foi estudada enquanto sujeito de direitos, exigente de oportunidades de participação nos rumos das políticas e com acesso às informações claras e transparentes que tornassem possível o usufruto dos espaços criados.

Para dar corpo a esta formulação, elegi o Programa Nacional de Alimentação Escolar como objeto de estudo, enquanto política pública que se voltou à comercialização com os agricultores familiares, criando uma série de instrumentos para a implementação deste novo objetivo. O PNAE foi orientado pelas diretrizes do fortalecimento da agricultura familiar, do desenvolvimento sustentável e da segurança alimentar e nutricional. Estes foram os elementos fáticos, jurídicos e referenciais que, num primeiro momento, envolveram a construção desta tese.

1. INTRODUÇÃO

A agricultura brasileira destaca-se no cenário mundial globalizado como um dos grandes fornecedores de alimentos e matérias-primas para diversos países (DELGADO e BERGAMASCO, 2017; FLEXOR, KATO e LEITE, 2022). Para além desta posição internacional, ocupada por uma agricultura tecnificada, monocultora e exportadora (intitulada “agronegócio”), outras formas tradicionais de fazer agricultura são reproduzidas amplamente no território brasileiro e são essenciais ao desenvolvimento do país, com destaque para a agricultura familiar.

Segundo dados do Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2020) referentes à agricultura familiar no Brasil, dos 5.073.324 de estabelecimentos agropecuários e aquicultores nacionais identificados, 76,8% correspondem à agricultura familiar (3.897.408), mas ocupam apenas 23,0% do total da área dedicada às atividades agropecuárias. A produção da agricultura familiar foi de 106,5 bilhões de reais em 2017, valor correspondente a 23,0% do total da produção agropecuária nacional. Os dados demonstram a representatividade da agricultura familiar brasileira e a sua relevância para a economia, mas também refletem desequilíbrios, como a má distribuição de terras e a concentração econômica nos grupos caracterizados como agricultura convencional, com valores de produção que chegam a quase R\$ 320 bilhões em 2017.

A agricultura familiar compõe uma categoria social, econômica e política e abarca uma série de representações identitárias que são aproximadas pelas suas formas de organização social semelhantes (DELGADO e BERGAMASCO, 2017) e pelo anseio ao atendimento de demandas comuns como regularização fundiária, acesso ao crédito, participação nos mercados, proteção ambiental, redução da pobreza rural, educação, saúde e etc.

Antes referenciados apenas como pequenos agricultores, este grupo social luta há muitas décadas pela atuação do Estado para estruturação de melhores condições de vida, de produção e de reprodução social, especialmente, por meio da instituição de políticas públicas específicas para atender às suas carências e demandas.

Os agricultores familiares estiveram durante muito tempo marginalizados do processo de instituição de garantias e direitos que ampliassem a sua qualidade de vida e reduzissem as desigualdades sociais, econômicas e políticas persistentes no meio rural. Estas são responsáveis pelos mais diversos tipos de privações, pelo aprofundamento da pobreza rural e destoam da perspectiva de desenvolvimento humano equilibrado.

Neste contexto de privações, diversas foram as fases de disputa para que os movimentos sociais dos agricultores familiares alcançassem espaços de voz, reconhecimento e acesso a direitos. O Estado, ora repelindo demandas, ora tornando-se mais permeável a elas, deu passos importantes no sentido de reconhecer a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento rural/urbano¹, bem como garantir um espaço distintivo para os sujeitos de direitos desta categoria social, ampliando e alterando o rol de políticas públicas específicas.

Nos últimos 20 anos, a agricultura familiar experimentou um crescimento da sua representatividade na agenda pública, os agricultores familiares passaram a se apresentar como verdadeiros protagonistas de uma série de movimentos que buscavam o reconhecimento de direitos e, mais especificamente, a conquista de políticas públicas diferenciadas para o desenvolvimento rural (NIEDERLE, FIALHO e CONTERATO, 2014).

Três referenciais de ação que compunham as agendas de reivindicação dos movimentos rurais nortearam os conteúdos destas políticas: referenciais agrícolas e agrários, referenciais de promoção social e assistencial e referenciais de segurança alimentar e nutricional - SAN e de agroecologia (GRISA, 2012). No âmbito destes três eixos de orientação, as políticas públicas voltadas para o rural foram projetadas no intuito de garantir melhoria das condições de trabalho e vida dos agricultores e permitir um desenvolvimento social, produtivo e humano. Estas políticas foram distribuídas e classificadas em três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar.

Inicialmente, as décadas de 50, 60 e 70 foram caracterizadas pela carência de políticas públicas que atendessem às demandas dos pequenos agricultores, não havia espaços para os movimentos sociais nas arenas públicas de discussão. O elemento marcante deste período, em especial na fase do regime militar, foi um leque de políticas públicas “triplamente seletivo” que beneficiava apenas os médios e grandes agricultores, situados nas regiões Sul e Sudeste e que produziam para a exportação (GRISA e SCHNEIDER, 2014).

Após este período, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, abriu-se espaço para a articulação de movimentos sociais que buscavam revelar a precariedade das condições de reprodução social da agricultura familiar. Estes movimentos passaram a exigir do Estado a elaboração de políticas públicas específicas e que tinham como referencial a reforma agrária e as

¹ Mudanças no processo de desenvolvimento rural, que incluem a revalorização do meio rural (WANDERLEY, 2000), impactam na formatação do desenvolvimento nacional em que o meio urbano também está incluído. Além disso, a agricultura familiar passa a ser vista como um meio fundamental à promoção da sustentabilidade ambiental e da segurança alimentar e nutricional, tanto nas áreas rurais quanto nas áreas urbanas.

questões agrícolas (SCHNEIDER, SHIKI e BELIK, 2010). Foi a partir deste referencial que, em 1995, surgiu uma das principais políticas públicas de fomento à agricultura familiar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, marcando o início da primeira geração de políticas públicas.

Mesmo com a atuação governamental voltada a um novo sentido para a ruralidade familiar, ainda persistiam problemas que ultrapassavam as questões agrárias e agrícolas, eram aspectos de vulnerabilidade que atingiam os pequenos produtores, era preciso operacionalizar políticas que garantissem a mínima reprodução social e econômica dos mesmos. Surgiram, então, as políticas de segunda geração, a partir de uma orientação social e assistencial, em que ocorreu a especialização de linhas de crédito do PRONAF, a instituição do Bolsa Família, medidas que visavam a erradicação da pobreza rural (GRISA e SCHNEIDER, 2014).

A terceira geração de políticas públicas foi orientada pelos ideais da segurança alimentar e nutricional e da agroecologia. A partir dos anos 2000 e com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente da República, esses referenciais passaram a ocupar espaços nas agendas públicas. A instituição do Programa Fome Zero visou assegurar o direito humano à alimentação, reequilibrar os preços dos alimentos (incompatíveis com o poder aquisitivo da população) e incluir setores produtivos no mercado, como estratégias defendeu o fortalecimento da agricultura familiar, a potencialidade dos mercados institucionais, o estímulo à economia local e regional, a segurança alimentar de populações vulneráveis e a diversificação alimentar (GRISA e SCHNEIDER, 2014).

Estas medidas ensejaram novas políticas públicas com objetivos intersetoriais de ação e que buscaram resolver um dos principais gargalos da agricultura familiar: o estabelecimento de processos regulares de comercialização. As políticas de terceira geração culminaram na dinamização da comercialização da agricultura familiar, criando canais de comércio adicionais e destinando parte do orçamento público à compra de alimentos desta categoria, houve a instituição do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, além dos programas de selos e certificação de produtos.

A experiência promissora vivenciada inicialmente com PAA (2003), em que os agricultores familiares puderam fazer parte do processo de compra e venda enquanto fornecedores de gêneros alimentícios, foi sendo ampliada para o PNAE. O PNAE, enquanto um dos mais longevos programas de alimentação do mundo, passou por diferentes fases com diversos referenciais, mas, a partir da influência das ideias e interesses característicos da terceira geração (segurança alimentar

e nutricional e da agroecologia) e o caso de sucesso do PAA, foi reformulado em 2009. As mudanças efetivadas pela Lei 11.947/2009 (BRASIL, 2009) trouxeram a possibilidade de gerar impactos positivos para os agricultores familiares, a partir da conexão entre compras públicas e agricultura familiar por meio da alimentação escolar.

O PNAE tem suas origens vinculadas aos debates sobre alimentação escolar no Brasil, inserido numa discussão mais ampla acerca do combate à fome e à desnutrição a partir da década de 30. Neste período ações do governo foram implementadas no sentido de resolver o problema, caracterizado, então, como uma questão de saúde pública (PEIXINHO, 2013). Na década de 40, o médico recifense, Josué de Castro, defendia por meio das suas obras que a fome e a desnutrição não tinham causas biológicas ou climáticas, mas estavam diretamente ligadas às questões de desigualdade social econômica. O seu livro, *Geografia da Fome* (1946), completou 75 anos em 2021 e segue orientando as discussões sobre fome, desnutrição, alimentação e desenvolvimento social. O histórico do PNAE será melhor detalhado no capítulo 4, sendo 2009 o ano de publicação do novo marco legal desta política.

O PNAE já se constituía em um programa de comercialização antes mesmo de 2009, em que o Estado precisava adquirir alimentos, contudo, estas compras públicas ainda não haviam sido direcionadas formalmente aos agricultores familiares. A legislação que alterou o PNAE foi influenciada por processos estruturados a partir da década de 90 e que encontraram resguardo governamental por meio da instituição do Programa Fome Zero, lançado como política estruturante para garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA. O referencial da SAN, além de defender a temática da alimentação saudável, também reivindicava que a agricultura familiar seria o agente essencial para promoção desta bandeira (GRISA e SCHNEIDER, 2014). Assim, era preciso direcionar o espaço de mercado público do PNAE à agricultura familiar a partir de uma determinação governamental e legal, o que ocorreu com a instituição da Lei 11.497/2009 (BRASIL, 2009).

Este encontro deu-se a partir das discussões implementadas por diversos atores sociais em torno do Movimento de Ação da Cidadania e do Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores - PT (SCHOTTZ, 2017) e que preconizavam a alimentação como um direito fundamental por meio da execução de uma política de segurança alimentar e nutricional e de estímulo à agricultura familiar, pautada “pela construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental” (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. S137).

Esta política pública previu a destinação obrigatória de parte dos recursos públicos para a compra da alimentação escolar junto ao agricultor familiar, num movimento de sustentação do reconhecimento institucional da agricultura familiar enquanto categoria social e de sua inserção nos mercados institucionais. Estes foram os resultados mais genéricos e amplos desta política, é preciso apontar, ainda, resultados mais específicos como: abertura de um novo acesso aos recursos públicos, oportunidade de diversificação da produção, ampliação da oferta de alimentos agroecológicos e das cadeias curtas de comercialização, processo de melhoria das condições de vida, sociais e econômicas dos agricultores e consequente avanço das chances de vida dos mesmos (TRICHES e SCHNEIDER, 2010; SILVA, 2015; CONSTANTY e ZONIN, 2016; LOPES, 2017, SCHOTTZ, 2017).

Em primeiro plano, os objetivos do PNAE estão voltados à alimentação do estudante, visando o desenvolvimento, o crescimento e o rendimento escolar dos alunos da educação básica. Paralelamente, outro objetivo foi criado ao se estabelecer a obrigatoriedade de destinação de 30% dos recursos para compra da alimentação escolar junto à agricultura familiar. Sob esta nova perspectiva o agricultor familiar passou a ocupar a posição de sujeito beneficiário da política pública do PNAE.

Segundo dados oficiais, em 2019, o PNAE atendeu cerca de 40 milhões de alunos da rede pública e investiu 4 bilhões de reais para oferta da alimentação escolar, deste valor pelo menos 30% precisariam, obrigatoriamente, ser destinados às compras com a agricultura familiar, o que representaria cerca de R\$ 1,2 bilhão por ano a ser direcionado à comercialização com os agricultores familiares. Esta reserva de mercado é relevante para a redistribuição dos recursos públicos, o acesso a um canal permanente de comercialização, estímulo ao desenvolvimento local e regional e melhoria das condições de renda e vida dos participantes deste processo de compras públicas.

No entanto, embora a política de comercialização estabelecida pelo PNAE seja uma realidade positiva para a agricultura familiar brasileira (PEIXINHO, 2013; ANJOS e BECKER, 2014; GRISA e SCHNEIDER, 2014; SCHOTTZ, 2017), a sua implementação ainda é permeada por diversos problemas que afetam os resultados previstos para esta política tanto no que se refere à oferta de alimentação escolar segura e saudável quanto ao estímulo à agricultura familiar e ao desenvolvimento local e sustentável.

Lopes (2017), a partir da análise de relatórios de fiscalização do PNAE, identificou diversas falhas nas etapas de implementação do PNAE, identificando tanto problemas relativos às diretrizes normativas quanto equívocos no processo de gestão. O autor apontou a necessidade da realização de novos estudos com foco na análise do PNAE, no sentido de promover novas avaliações do programa que possam sugerir melhorias à sua execução.

O trabalho de Schottz (2017) analisou o PNAE a partir dos instrumentos de operacionalização das compras públicas da agricultura familiar, e também apontou problemas e a necessidade de estudos complementares à temática:

Todavia, é importante destacar que as controvérsias públicas sobre a instrumentação do PNAE não estão circunscritas a esses espaços, o que aponta para novas agendas de pesquisa que analisem, por exemplo, como, em diferentes contextos de implementação, os novos instrumentos de compra de alimentos estão sendo traduzidos para a arena local e operacionalizados pelos diferentes atores envolvidos com o programa, considerando a multiplicidade de olhares, perspectivas e interesses. (SCHOTTZ, 2017, p. 214).

Além da análise do processo de implementação do PNAE, são indispensáveis pesquisas envolvendo o acesso a direitos ligados à comercialização institucional por parte dos agricultores familiares. Silva (2015) ao discutir a noção de cidadania, prerrogativas e provimentos de grupos da agricultura familiar e sua relação com a política pública do PNAE, apontou a necessidade de ampliação dos estudos envolvendo estas temáticas. Entender como o agricultor familiar acessa garantias e direitos dispostos em políticas públicas é fundamental para configurar o exercício pleno das suas capacidades e refletir os reais resultados da política.

Silva (2015), assinalou a escassez de estudos que avaliem o PNAE na sua relação cidadania/agricultura familiar, mas também indicou melhorias e obstáculos que envolvem a operacionalização da política pública. Na visão do gestor público o PNAE aproximado da agricultura familiar melhorou a qualidade da alimentação, mas ainda há estranheza em relação às novas normas de compra dos produtos, pois diferem do que habitualmente faziam a partir da Lei de Licitações, lei n.º 8.666/1993² (BRASIL, 1993). Na visão dos agricultores, o lado positivo do PNAE referiu-se ao aumento da renda, ao reconhecimento da condição de agricultor, dos seus produtos, da autonomia do trabalho feminino e da melhoria da alimentação dos filhos; como pontos

² Esta lei será revogada após 2 anos de publicação da Nova Lei de Licitação n.º 14.133/2021.

negativos, houve o excesso de burocracia para realização da compra, problemas logísticos e falta de mão-de-obra familiar.

Os estudos demonstram que o imbricamento entre a agricultura familiar e a oportunidade de acesso aos mercados criada pelo PNAE é um exemplo concreto da ação do Estado para solução de problemas públicos, no intuito de corrigir assimetrias sociais e econômicas persistentes nos ambientes rurais. Os agricultores familiares estão inseridos em um espaço regido pelos ditames do mercado capitalista e pela distribuição desigual dos benefícios advindos da globalização (SEN e KLIKSBERG, 2010). Este cenário exige atuação estatal, por meio de políticas públicas por exemplo, para reduzir os desequilíbrios deste contexto sócio econômico global.

O desenvolvimento rural em si depende do acionamento de uma série de fatores econômicos, sociais, políticos, ambientais e requer a articulação de políticas públicas estruturantes e múltiplas em face da realidade complexa característica da agricultura familiar. Este panorama é, portanto, propício à utilização do aporte teórico defendido por Amartya Sen, em que o desenvolvimento deve ser o meio e o fim da promoção de liberdades aos cidadãos, sendo a instituição de políticas públicas uma das principais estratégias para se alcançar este objetivo.

A economia política de Sen (2010) situa o desenvolvimento como um meio de promoção de liberdades substantivas, evidenciando o papel das cinco liberdades instrumentais³, para a materialização das primeiras. A **Liberdade Política**, as **Facilidades Econômicas**, as **Oportunidades Sociais**, as **Garantias de Transparência** e a **Segurança Protetora** complementam-se para eliminar as privações que podem acometer os cidadãos.

Sen (2010) apresenta que o desenvolvimento, enquanto promotor de liberdades, depende de uma relação estruturada entre o acesso a elementos econômicos, sociais e políticos, e salienta a necessidade de promoção da capacidade geral de um indivíduo por meio da garantia de direitos e oportunidades, sintetizados em torno da ideia de liberdades substantivas e instrumentais.

Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras (SEN, 2010, p. 11-12).

³ O conteúdo de cada uma das liberdades instrumentais será detalhado no decorrer do trabalho.

A interconexão entre as liberdades pode ser considerada o ponto ideal para o desenvolvimento equilibrado de qualquer indivíduo ou coletividade. É justamente este objetivo que o Estado deve buscar na sua relação com a sociedade, voltando-se ao atendimento das demandas advindas dos cidadãos. A instituição de políticas públicas é um dos caminhos de ação estatal utilizados e tenta estruturar a solução mais razoável, com o melhor custo e com um leque de medidas intersetoriais que envolvam as diversas dimensões da vida humana.

Partindo do contexto brasileiro de estímulo ao acesso dos agricultores familiares ao mercado institucional da alimentação escolar, esta tese elegeu como tema de estudo a reconfiguração material e legal do PNAE e a criação da possibilidade de comercialização da alimentação escolar com a agricultura familiar como estratégia de desenvolvimento e promoção da segurança alimentar e nutricional.

A partir das reorientações na atuação governamental no âmbito do PNAE, refletidas na ampliação de prerrogativas da agricultura familiar, buscou-se relacionar os conceitos de Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Liberdades/Capacidades⁴, investigando o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

O PNAE, por meio da lei 11.947 de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009), determinou, em seu artigo 14, que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, dando prioridade aos assentamentos da reforma agrária, às comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Este estudo analisou se esta alteração da política pública do PNAE foi estruturada no sentido de atuar como promotora de liberdades para o agricultor familiar no processo de comercialização da alimentação escolar. A escolha por esta temática deu-se, também, pelo fato que mesmo após a alteração da lei do PNAE, diversos estudos referem dificuldades que ainda persistem na implementação do PNAE (TRICHES e SCHNEIDER, 2010, SILVA, 2015, LOPES, 2017,

⁴ A partir da concepção de Amartya Sen (2010, p.33) ao estruturar a sua teoria do *Desenvolvimento como Liberdade*: “A análise do desenvolvimento apresentada neste livro considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. Assim, atenta-se particularmente para a expansão das capacidades [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam – e com razão. Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. *Essa relação de mão dupla* é central na análise aqui apresentada.”

SCHOTTZ, 2017): problemas relativos à emissão de documentos, descumprimento da determinação dos 30%, questões higiênico-sanitárias, logística de distribuição dos alimentos, atraso nos pagamentos, dentre outros. Assim, pesquisas que envolvam a análise desta política pública são relevantes na medida em que servem de base para possíveis redirecionamentos da política, para o seu fortalecimento e podem indicar caminhos para entender a causa dos problemas existentes.

Como a alteração inscrita na lei ainda está em processo de implementação e de apropriação tanto pelos gestores e implementadores da política quanto pelos seus beneficiários e, com base na perspectiva teórica de que em um mundo globalizado e excludente (SANTOS, 2017) as políticas públicas são um importante instrumento de ampliação das capacidades humanas e das liberdades (SEN, 2010), perguntou-se: o que preconizou a política pública do PNAE naquilo que se refere ao mercado institucional direcionado à agricultura familiar? Os instrumentos gerados a partir da alteração legal advinda do artigo 14 da lei do PNAE estabeleceram determinações que permitem a promoção de liberdades ao agricultor familiar?

Na tentativa de responder às perguntas anteriores, esta tese teve como objetivo **analisar se a alteração da política pública do PNAE, em 2009, fomentou a criação de instrumentos e espaços de expressão das liberdades instrumentais para os agricultores familiares.**

Especificamente, os objetivos desta tese foram:

- a) contextualizar a reformulação do PNAE a partir do encontro entre alimentação escolar e agricultura familiar;
- b) identificar os novos instrumentos e mecanismos gerados a partir da reorientação do PNAE;
- c) analisar o conteúdo das novas determinações e diretrizes da política relacionadas às compras com a agricultura familiar e os seus respectivos instrumentos, baseando-se no referencial das liberdades instrumentais;
- d) analisar o conteúdo de quatro casos de implementação local do PNAE no que se refere à aquisição de produtos com a agricultura familiar, com base no referencial das liberdades instrumentais.

Esta tese parte da premissa de que a alteração promovida na lei do PNAE formulou e reformulou instrumentos de ação pública para garantir a sua implementação, contudo ainda não conseguiu exprimir todo seu potencial de promoção de liberdades dos agricultores familiares por

meio das suas diretrizes, especialmente, quando há uma estrutura hierarquizada de encadeamento das normativas legais que orientam o processo de compra pública da alimentação escolar. Ao partir da ordem federal e chegar até às ordens estaduais e municipais, muitos elementos são perdidos, dificuldades na implementação vão surgindo, a realidade de execução da política mostra-se diferente daquilo que fora pensado na formulação da política.

Os principais motivos que justificam a realização deste estudo referem-se à importância da temática, tanto pelo fato da relevância a que foi alçado o PNAE para a comercialização da agricultura familiar quanto pelo fato deste espaço de compra ser necessário à garantia de direitos aos agricultores. Nacionalmente, regionalmente e localmente o PNAE tem uma forte influência nos processos de comercialização, além da sua relevância para a segurança alimentar e nutricional dos estudantes. A alteração da lei do PNAE ainda é recente e exige novas pesquisas em diversos sentidos, embora esta política seja benéfica aos agricultores familiares, há ainda muitos obstáculos a serem conhecidos e transpostos e o primeiro deles relaciona-se à clareza das determinações legais que orientam o programa.

Além das motivações de ordem executiva, é possível indicar razões de ordem política e institucional que justificam a importância deste estudo. Desde 2018, após a eleição do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, ocorre um processo de desmonte das políticas públicas brasileiras e dos espaços de concertação entre Estado e Sociedade. No campo da alimentação escolar, a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA⁵, os sucessivos cortes orçamentários dos programas alimentares⁶, o projeto de lei⁷ com proposição para o fim da obrigatoriedade do percentual de 30% da agricultura familiar, o veto presidencial⁸ à proposição de aumento dos valores *per capita* do PNAE põem em xeque a própria continuidade das políticas. Tudo isto intensificado pelos efeitos negativos da Pandemia de COVID-19 (novo

⁵ Disponível em: <https://diplomatie.org.br/a-extincao-do-consea-nacional-e-seu-impacto-nos-conselhos-estaduais-e-municipais/>. Acesso em: 10 mai. 2020.

⁶ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2022/09/27/governo-quase-zera-verba-de-programas-alimentares-no-orcamento-de-2023.htm>. Acesso em: 6 out. 2022.

⁷ Em 2019, entrou em tramitação o Projeto de Lei nº 5695, de autoria do Senador Izalci Lucas (PSDB/DF), que propôs alteração no artigo 14 da Lei 11.947/2009, para retirada da obrigatoriedade de destinação de 30% dos recursos da compra da alimentação escolar com a agricultura familiar, deixando a cargo dos entes subnacionais a determinação do percentual mínimo de recursos. Diversas entidades de defesa da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional (CONTRAF-BRASIL/CUT, 2019; MST, 2019; CFN, 2019, FBSSAN, 2019) se mobilizaram para derrubar este projeto de lei, em face dos prejuízos latentes tanto à segurança alimentar dos educandos quanto ao risco de desmotivação à comercialização com a agricultura familiar.

⁸ Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/pela-segunda-vez-bolsonaro-negligencia-alimentacao-escolar-no-orcamento-federal/>. Acesso em: 10 set. 2022.

coronavírus – SARS-CoV-2)⁹ que, desde 2020, contribui para o aprofundamento da fome no Brasil, recolocando-o no Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas, totalizando mais de 33 milhões de famintos¹⁰. Diante deste cenário, demonstrar a importância social, econômica e humana do PNAE torna-se mais do que necessário.

A Tese está organizada em seis seções. A primeira delas é formada por esta introdução que apresenta brevemente a articulação entre os principais conceitos da tese, a problemática de pesquisa, a justificativa para realização do estudo, a hipótese norteadora e os objetivos pretendidos. Em seguida, apresento na segunda seção os aspectos epistemológicos que orientaram as escolhas metodológicas para realização da pesquisa e opto pelo referencial teórico-metodológico em que as Liberdades Instrumentais senianas foram eleitas como parâmetros para análise da política pública do PNAE.

Na terceira seção discuto o conceito de agricultura familiar e a abrangência que o acompanha, trato da heterogeneidade econômica dos grupos de agricultura familiar para aproximá-la da discussão sobre desenvolvimento, desenvolvimento como liberdade e desenvolvimento rural. Neste capítulo indico, ainda, a relação entre a agricultura familiar e a culminância de políticas públicas específicas, ressaltando o papel do agricultor enquanto sujeito de direitos. Por fim, debato o papel da política pública como liberdade para os seus beneficiários.

Na quarta seção, há a contextualização histórica do PNAE até chegar ao encontro da alimentação escolar com a agricultura familiar, demonstrando o alcance socioeconômico do PNAE para os agricultores familiares. Estabeleço a inter-relação entre o pacto federativo, a coordenação de políticas públicas e o poder local dos municípios. Por fim, inicio a apresentação dos resultados do trabalho decompondo-os nas fases previstas pela abordagem do Ciclo das Políticas Públicas, destacando os interesses e conflitos existentes no processo de reformulação do PNAE.

Na quinta seção, à luz das cinco Liberdades Instrumentais, analiso os achados documentais estabelecendo o vínculo entre estes e o conteúdo de cada uma das liberdades. A destinação dos 30% dos recursos da alimentação escolar para compras de produtos com a agricultura familiar e os instrumentos criados para implementação desta determinação são estudados a partir das Liberdades Políticas, das Facilidades Econômicas, das Oportunidades Sociais, das Garantias de Transparência

⁹ Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde – OMS declarou o estado de pandemia do novo coronavírus – COVID. In: Histórico da pandemia de COVID-19. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

¹⁰ Acesse o I e o II Inquéritos de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (VIGISAN). Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

e da Segurança Protetora. Tentei, portanto, demonstrar que as alterações ocorridas no PNAE ampliaram os espaços de exercício de liberdades que podem induzir ao aumento da capacidade dos agricultores familiares, colocando esta política na posição de instrumento possível ao Desenvolvimento como Liberdade.

A sexta seção foi dedicada às considerações finais da tese.

2. OS CAMINHOS DA PESQUISA

2.1 O PARADIGMA ORIENTADOR DA PESQUISA

Nesta subseção apresento brevemente o referencial paradigmático desta pesquisa, bem como as escolhas adotadas a partir deste “fio condutor”. Na construção do conhecimento, Creswell (2007) elenca três elementos essenciais à estruturação de um trabalho de pesquisa: a delimitação do paradigma de referência, a escolha das estratégias investigativas e dos métodos que melhor respondam às intenções do estudo.

O paradigma de referência adotado foi o interpretativismo, em que considero a realidade a partir da interação entre o sujeito e o objeto, em que ocorre um processo relacional entre as características que definem o objeto e a compreensão social dos sujeitos sobre este mesmo objeto. O interpretativismo é orientado pelo referencial epistemológico do construtivismo: “todo o conhecimento sobre a realidade depende das práticas humanas, sendo construído por meio da interação entre as pessoas e o mundo em que vivemos, e sendo transmitido em um contexto social. Preocupa-se com a INTERPRETAÇÃO dos fatos.” (SACCOL, 2009, p. 268).

A instituição da política pública do PNAE como uma estratégia de fomento à segurança alimentar e nutricional e de fortalecimento da agricultura familiar foi construída por meio de um intenso processo interativo entre o Estado (agentes públicos), as instituições e os beneficiários da política (agricultores familiares, alunos, sociedade civil), inseridos num contexto social complexo que permite variadas linhas de interpretação.

Além disso, a formulação do PNAE foi acompanhada pela publicação e compilação de uma série de documentos construídos coletivamente e quem visavam a implementação e execução do seu conteúdo de maneira satisfatória. Foram introduzidas novas diretrizes e a (re)formulados instrumentos para que o PNAE cumprisse o seu objetivo em relação às compras públicas com os agricultores familiares. Tratam-se de legislações, regulamentações, portarias, materiais informativos e até mesmo pareceres e relatórios que conformam o material a ser utilizado na implementação da política. Contudo, o entendimento e a apropriação destas determinações legais ainda figuram como um dos problemas de execução da política (TRICHES e SCHNEIDER, 2010; ANJOS e BECKER, 2014; SILVA, 2015; LOPES, 2017).

Ao considerar esta problemática, defini a estratégia de investigação com base na abordagem qualitativa e defini a pesquisa documental como principal método de pesquisa. A presença de elementos qualitativos presentes nos documentos não inviabiliza a importância dos dados quantitativos que, porventura, podem contribuir para a discussão.

Realizei a análise do PNAE a partir do encontro entre a alimentação escolar e a agricultura familiar, formalizado pelo artigo 14, e avaliei a criação de instrumentos e espaços que sejam representativos daquilo que Amartya Sen chamou de liberdades instrumentais.

Para atender aos objetivos propostos nesta investigação, a análise pode ser dividida temporalmente. Na fase de formulação (e definição da agenda pública) considerei processos ocorridos antes de 2009, por meio da análise do histórico político institucional da formulação das inovações da lei do PNAE e do contexto em que isto aconteceu; os processos ocorridos depois de 2009 relacionam-se aos instrumentos criados pela formalização das diretrizes e procedimentos de compras públicas com a agricultura familiar.

Em paralelo à pesquisa documental, realizei pesquisa bibliográfica a partir da consulta de referenciais que tiveram como objeto de estudo a formulação e implementação do PNAE, no intuito de identificar as ideias que orbitaram a formulação da política, os interesses predominantes, as instituições envolvidas e os sujeitos participantes. Os achados identificados foram estudados por meio do uso da lente das liberdades instrumentais pensadas por Sen (2010) e demais referenciais de apoio.

Para análise da fase da implementação da política, a previsão inicial era a realização de um estudo de caso com grupos de agricultores familiares que acessaram o mercado institucional do PNAE no município de Porto Seguro, Bahia. No entanto, esta etapa da pesquisa não pode ser realizada em virtude da pandemia de COVID-19, tendo em vista a imposição das regras de isolamento social. Como alternativa, buscando o suprir a ausência de informações relativas à realidade local de implementação da política, optei pela análise documental de quatro estudos de casos em municípios, realizados pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP em 2019 e publicados em 2020.

2.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

2.2.1 Reunindo as fontes da pesquisa

Como visto, neste estudo utilizei o paradigma interpretativista para reconhecer e analisar os novos elementos criados no âmbito da política pública do PNAE com base no referencial teórico das liberdades instrumentais (SEN, 2010). A pesquisa qualitativa deu-se a partir da combinação dos métodos de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, sendo a fonte primordial constituída por materiais documentais que permitiram outras análises e interpretações que elucidassem a pergunta formulada nesta tese.

A pesquisa documental tem como *corpus* de análise o documento, o qual pode assumir diversas formas e origens. Para se constituir um *corpus* de pesquisa satisfatório e que seja capaz de ofertar informações importantes para o objetivo da pesquisa é necessário buscar e tentar esgotar as “pistas” documentais relativas à temática (CELLARD, 2008). Neste sentido, Barros (2013) aponta a necessidade da expansão documental, elencando os diversos tipos de documentos, bem como as variadas fontes que podem servir de substrato para uma pesquisa.

A primeira catalogação documental que realizei teve a função de definir a política pública a ser o objeto de estudo. Para tanto, foi feito um movimento inicial de catalogar políticas públicas federais que se referiam à agricultura familiar diretamente.

O quadro abaixo foi elaborado a partir da publicação do Ministério do Desenvolvimento Agrário¹¹ - MDA (2013), que elencou 20 ações governamentais voltadas à agricultura familiar e também enumeradas por Grisa e Schneider (2014):

¹¹ O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto em 12 de maio de 2016, sendo substituído pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Sead) do Brasil, criada em 27 de maio de 2016 pelo Decreto nº 8.780.

Quadro 1: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR – MDA

Políticas Públicas para a Agricultura Familiar (MDA)	Direito à Cidadania
1. PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	1. Reforma Agrária
2. ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural	2. PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
3. PAA – Programa de Aquisição de Alimentos	3. PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
4. PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar	4. PNDTR – Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
5. PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário	5. Organização Produtiva das Mulheres Rurais
6. PAC2 – Programa de Aceleração de Crescimento 2	6. Territórios da Cidadania
7. SUASA – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal	7. Arca das Letras
8. Programa Terra Legal	8. Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais – PROINF
9. Programa de Cadastro de Terra e Regularização Fundiária	
10. Terra Forte	
11. Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel	
12. Garantia Safra	

Fonte: elaborado pela autora a partir da publicação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013.

A partir desta identificação, verifiquei quais destas políticas criaram diretamente canais de comercialização para a agricultura, dentre estas constam o PAA e o PNAE. Optei, então, pelo PNAE, em razão das justificativas já apresentadas na introdução e por conta da alteração contundente que ela propôs em 2009. O passo seguinte previu a catalogação dos documentos (projeto de lei, medida provisória, exposição de motivos, lei e resoluções) relacionados à constituição da lei do PNAE. Estes foram os primeiros elementos que compuseram o *corpus* de análise.

Para a pesquisa documental foram utilizados os seguintes documentos legais:

Quadro 2 – FONTES LEGAIS DO PNAE

Ano	Título	Caracterização
Anteriores a 2009	PLC 178/2008	Projeto de Lei que propôs a inclusão da agricultura do processo de compras públicas da alimentação escolar.
	MP 455/2009	Medida Provisória publicada em substituição ao PLC 178/2008.
	Exposição de Motivos MP 455/2009	Documento enviado ao Presidente da República para justificar a promulgação da MP 455/2009, assinados pelos Ministros da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão.
	Exposição de Motivos 001/2009 CONSEA	Documento enviado ao Presidente da República em resposta à MP 455/2009, apresentando o descontentamento e as razões de manutenção do texto previsto no PLC 178. Foi assinado pelo CONSEA.
Posteriores a 2009	Lei 11.497/2009	Lei do PNAE, decorreu da conversão da MP 455/2009 e assegurou os 30% para aquisição da alimentação escolar com agricultores familiares.
	Resolução CD/FNDE/MEC nº 26 de 17 de junho de 2013 ¹²	Regulamentou os procedimentos para execução da Lei do PNAE.
	Resolução CD/FNDE/MEC nº 4, de 3 de abril de 2015	Atualizou o texto da Resolução CD/FNDE/MEC nº 26 de 17 de junho de 2013.

Fonte: elaborada pela autora.

Além destas fontes legais, inclui uma fonte avaliativa consubstanciada pelo *Relatório de Avaliação - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Ciclo 2020*, oriundo de atividade avaliativa realizada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas com dados referentes ao ano de 2019, além de uma fonte informativa caracterizada pelo manual de *Aquisição*

¹² No ano de 2020 houve a revogação deste Resolução, sendo substituída pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 6, de 8 de maio de 2020, que foi modificada pelas Resoluções CD/FNDE/MEC nº 20, de 2 de dezembro de 2020 e nº 21 de 16 de novembro de 2021. Considerando o ano de publicação da nova Resolução (2020) e o fato das análises da Resolução anterior já estarem em estágio avançado no momento da publicação da nova legislação, estas resoluções não foram incluídas diretamente no *corpus* documental da tese.

de produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar (FNDE, 2016). Estas fontes foram necessárias ao conhecimento das informações relativas ao processo de implementação em âmbito local,

Quadro 3 – FONTES INFORMATIVAS E AVALIATIVAS DO PNAE

Origem/ano	Título	Caracterização
FNDE/2016	Manual para aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.	Documento que sintetiza as determinações técnicas e legais para a orientação do processo de aquisição de alimentos com os agricultores familiares.
CMAP/2019/2020 Composição: Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Controladoria-Geral da União (CGU); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Apoio do FNDE.	Relatório de Avaliação Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Relatório das ações do PNAE com o intuito de avaliar se os objetivos da política têm sido alcançados, com destaque para a efetivação das compras com a agricultura familiar.

Fonte: elaborada pela autora.

A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de livros, teses, dissertações e artigos relacionados à temática agricultura familiar e alimentação escolar, objetivando reunir dados que demonstrassem a realidade da agricultura familiar no Brasil e compilar informações necessárias à elucidação do contexto de formação do PNAE. Identifiquei os participantes destes processos, os referenciais de orientação, os problemas na sua execução e os benefícios trazidos pela inovação legal por meio destes documentos bibliográficos.

O recorte temporal deste trabalho, inicialmente, estava limitado ao período de 2009 a 2016. Em 2009 por ser o ano de formalização da atualização da legislação do PNAE, com a inserção da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, e em 2016, por conta do momento político controverso iniciado com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff. No entanto, a análise dos dados demonstrou ser essencial a inclusão de fontes documentais anteriores a 2009, pela necessidade de se traçar o contorno histórico das discussões político-institucionais que orientaram a mudança legal do programa, bem como para elencar os participantes presentes nas arenas públicas naquele momento.

A utilização dos dados do estudo de caso realizado pelo CMAP utilizados nesta pesquisa referem-se ao ano de 2019 e foram publicados em 2020, por conta disso o ano de finalização do recorte de estudo foi ampliado até 2020. Além disso, o período pandêmico vivenciado nos últimos três anos (2020 a 2022) ensejou uma série de dificuldades e desafios para a segurança alimentar e nutricional e para a execução do PNAE que precisaram ser indicadas neste trabalho.

2.2.2 Analisando os achados da pesquisa documental

A análise preliminar dos documentos foi pautada em cinco dimensões que contribuíram para avaliá-los de maneira crítica. Cellard (2008) estabelece como dimensões analíticas: 1º: o contexto, trata-se da conjuntura política, econômica, social e cultural em que o documento foi produzido; 2º: o autor ou os autores, permite avaliar a identidade do sujeito ou dos sujeitos que expressam os seus interesses ou motivos por meio do documento; 3º: a autenticidade ou confiabilidade do texto, analisar a procedência do documento; 4º: a natureza do texto, entender que tipo de documento a está sendo avaliado; 5º: os conceitos-chave e a lógica interna do texto, é preciso entender o sentido das palavras e dos conceitos utilizados no texto, bem como compreender como o argumento presente no mesmo se desenvolveu, como foi elaborada a sua lógica de ideias.

Identifiquei as primeiras quatro dimensões no decorrer da catalogação e análise de cada um dos documentos. A quinta dimensão foi orientada a partir da concepção seniana das liberdades instrumentais. Segundo Pinheiro (2012, p. 47) “a abordagem das capacidades humanas pode ser vista como um método geral de avaliação de estratégias de desenvolvimento, instituições e políticas públicas.”.

Neste caminho, adotei a Teoria do Desenvolvimento como Liberdade elaborada por Amartya Sen como um referencial analítico de política pública. A gama de liberdades que uma política pública pode exprimir é o foco desta análise, especificamente, como o artigo 14 da lei do PNAE e os seus desdobramentos podem ter ampliado o campo das liberdades instrumentais, gerando oportunidades de estímulo às capacidades humanas dos agricultores familiares.

Para pensar o PNAE enquanto instrumento estruturante do desenvolvimento rural, criador de espaços de ampliação das capacidades do agricultor familiar, elegi um aparato ideal de indicadores qualitativos que pudessem ser identificados ou não na política pública. Para tanto, alcei as cinco liberdades instrumentais à categoria de parâmetros positivos que ao estarem materializados

nos instrumentos da política a qualificam como uma política voltada ao desenvolvimento como liberdade. O modelo ideal de política pública (conectado ao desenvolvimento como liberdade) estaria vinculado à oportunização das liberdades instrumentais de Liberdade Política, Facilidades Econômicas, Oportunidades Sociais, Garantias de Transparência e Segurança Protetora para os beneficiários da política.

Sen (2010, p. 61) ressalta a relevância das liberdades instrumentais no processo de escolha das políticas para o desenvolvimento: “Essas liberdades instrumentais aumentam diretamente as capacidades das pessoas, mas também se suplementam mutuamente e podem, além disso, reforçar umas às outras. É importante apreender essas interligações ao deliberar sobre políticas de desenvolvimento.”

Nogueira (2013, p. 17), ao discutir sobre a concepção de desenvolvimento defendida por Amartya Sen, assevera a necessidade das políticas públicas estarem articuladas à noção de liberdades/capacidades:

o conceito de capacidades humanas constitui atualmente um pressuposto teórico de várias vertentes teóricas do desenvolvimento no Brasil e em outros países da América Latina. Segundo esse filósofo-economista, as capacidades humanas constituem, simultaneamente, finalidades e condições-chave do desenvolvimento, importando na necessidade de que as políticas públicas valorizem o modo como as condições mencionadas acima fazem parte não apenas dos meios, mas, sobretudo, dos fins almejados pelo desenvolvimento nacional. Boas condições de saúde, de educação e de envolvimento do cidadão nas discussões públicas constituem objetivos em si mesmos, pois favorecem a ampliação do escopo de liberdade das pessoas, para que elas possam escolher como querem viver. Mas, igualmente, representam habilidades favorecedoras da produtividade e da criatividade, sendo, portanto, fatores indutores do desenvolvimento.

Outros trabalhos já adotaram a teoria do Teoria do Desenvolvimento como Liberdade enquanto referencial apropriado para análise de políticas públicas, Forbeloni (2014), Becker e Anjos (2015), Andrade et al. (2016), Silva (2016), Zambam e Kujawa (2017), Zambam e Leal (2020), Dalto et al. (2021). Nestes trabalhos as cinco modalidades de liberdades instrumentais foram utilizadas como categorias analíticas do *corpus* documental organizado, objetivando transpor os elementos teóricos deste referencial para um contexto real.

Forbeloni (2014) utilizou os conceitos analíticos de liberdades instrumentais discutidos por Sen e analisou uma política pública de Economia Solidária enquanto estratégia de desenvolvimento como liberdade, destacando sua efetividade para melhoria da qualidade de vida e redução da pobreza rural dos beneficiários da política.

Becker e Anjos (2015) analisaram dois mercados institucionais, PAA e PNAE, a partir das reflexões sobre o Desenvolvimento como Liberdade. Após a realização de entrevistas com atores sociais envolvidos na comercialização dos programas, os autores ressaltaram a importância das políticas públicas do PAA e do PNAE como instrumentos conectados à teoria seniana:

No nosso entendimento, estes instrumentos de políticas públicas possuem uma característica singular, qual seja, a de valorizar o resultado do trabalho da família rural, assegurando a liberdade (no sentido atribuído por Sen) dos agricultores de comercializarem os alimentos produzidos. Ou seja, ao possibilitar a garantia de compra de parte da sua produção agropecuária, estes mercados imprimem novos significados e projeções à produção agrícola familiar em termos de desenvolvimento. É a partir do reconhecimento da conexão existente entre abastecimento, segurança alimentar e agricultura familiar, que se inicia a elaboração de novos projetos de intervenção, incorporando tal filosofia. (BECKER e ANJOS, 2015, p. 150).

Andrade e colaboradores (2016) propuseram o delineamento do Índice de Desenvolvimento como Liberdade – IDL, um índice de desenvolvimento discutido a partir das cinco liberdades instrumentais. Os autores realizam uma análise teórico-metodológica da realidade brasileira e dos elementos fáticos que compõem cada uma das liberdades instrumentais e, então, propuseram a forma de cálculo do IDL, definindo seus indicadores, componentes e variáveis reunidos a partir de diversas fontes de pesquisa.

Nesse sentido a proposta metodológica de aplicação do conceito de liberdade de Sen, aqui proposta, vislumbra a construção de uma ferramenta que possa ser de fácil manuseio, com dados disponíveis e que represente adequadamente a realidade estudada. Dessa forma, poder-se-iam identificar as falhas que porventura se observem para o atingimento dessas liberdades, e assim subsidiar na construção de políticas públicas que resultem em maior bem estar e conseqüentemente desenvolvimento para uma região. (ANDRADE et al., 2016, p. 47).

Silva (2016) utilizou o instrumental teórico de Sen para analisar a efetividade das políticas fundiárias e complementares em assentamentos rurais no interior do Ceará, a partir da reprodução material e simbólica das famílias beneficiárias. Para tanto, o autor se utilizou da noção de liberdades instrumentais e avaliou como diferentes direitos e oportunidades coexistiram nos assentamentos estudados a partir de políticas públicas fundiárias e estruturantes e como elas contribuíram para a ampliação das capacidades humanas e do desenvolvimento daquela localidade.

Zambam e Kujawa (2017) partiram da concepção de exclusão social como principal restrição para a constituição de um sistema social justo e equânime garantidor de boas condições de vida ao cidadão. Os autores indicaram que o desequilíbrio social e econômico, acentuado pela

ampliação do papel excludente dos mercados, pelo esvaziamento dos recursos públicos para subsídio das políticas sociais, pela redução da atuação estatal e pelas consequentes crises políticas e econômicas atuais¹³, exigem como solução a proposição de políticas públicas.

“As políticas públicas são um importante recurso que os Estados dispõem para enfrentar os graves dilemas sociais que ameaçam o seu funcionamento e a sua organização em vista da justiça social.” (ZAMBAM e KUJAWA, 2017, p. 62). A partir deste contexto, os autores propuseram a análise e a avaliação das políticas públicas brasileiras mediante a compreensão do Desenvolvimento como Liberdade. Para os autores a “criação, implantação, execução, avaliação, e expansão das políticas públicas”, ou seja, o ciclo de formação das políticas, justifica-se como estratégia fundamental para sanar as causas de privação de liberdade que obstaculizam o desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas e a efetiva condição de agente ativo.

Na visão de Sen (2010) para assegurar a justiça social é imprescindível a conjugação dos elementos econômicos, tecnológicos, acesso aos mercados, gozo de direitos sociais básicos (saúde, educação, segurança, trabalho) e aparato informacional. O Estado deve pautar sua atuação nesta perspectiva para elaboração de políticas públicas, destinando recursos públicos e salvaguardando direitos, a fim de que o desenvolvimento das capacidades humanas ocorra em favor de todos os cidadãos. A partir desta concepção, Zambam e Kujawa (2017, p. 65) afirmam que:

Essa é uma conjugação com repercussões metodológicas, de concepção da identidade de fazer política, do exercício do poder e da opção onde se devem investir os recursos disponíveis, porque, como destaca Sen (2000, p. 334), “os seres humanos não são meramente meios de produção, mas também finalidade de todo processo”.

Em outro estudo recente, Zambam e Leal (2020) utilizaram a abordagem das capacitações para fundamentar a necessidade de atuação do Estado nas situações de pobreza acentuadas por graves crises (Pandemia de COVID-19). Os autores apontam que a garantia de direitos sociais básicos via políticas públicas é fundamental para redução dos efeitos precarizantes da pobreza em qualquer nível, mas, especialmente, em cenários de graves crises. Políticas públicas e ações estatais voltadas à assistência social, à saúde pública, à garantia do emprego e renda e à alimentação compõem o leque primordial para ampliação das capacidades humanas dos vitimados pela pobreza.

¹³ A crise sanitária advinda da pandemia de COVID-19, iniciada em 2020 e que tem seguimento até os dias atuais (2022), foi responsável pelo aprofundamento das crises econômicas e sociais, ampliando demasiadamente o número de pobres, de pessoas famintas, de desempregados e a desigualdade social em si.

Dalto et al. (2021) realizaram trabalho semelhante ao de Andrade et al. (2016) e analisaram a realidade socioeconômica dos estados e regiões brasileiros a partir da construção de um outro Índice de Desenvolvimento como Liberdade – IDL, combinado a subíndices fundamentados nas liberdades instrumentais. A intenção dos autores estaria vinculada à orientação da atuação do poder público:

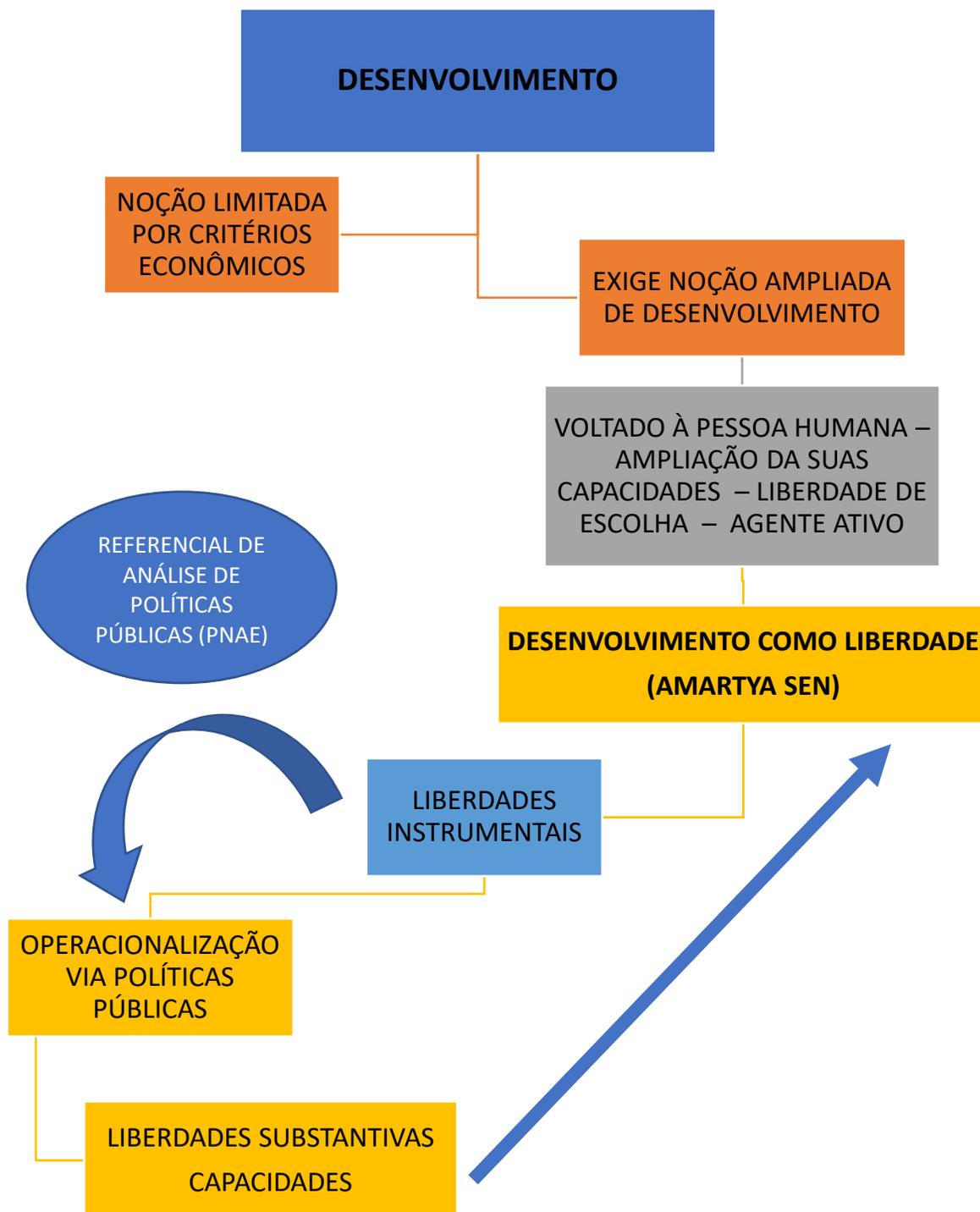
Assim sendo, apontada essa nova perspectiva sobre o desenvolvimento, a operacionalização de um instrumento para medi-lo de forma eficaz se tornou um desafio. A utilização de indicadores tem se apresentado como um caminho promissor nesse sentido, voltada para nortear o planejamento da aplicação de investimentos públicos e para a análise de ações políticas. (DALTO et al., 2021, p. 3).

Estas pesquisas avaliaram políticas públicas ou criaram aparatos de análises com fundamento na concepção de desenvolvimento de Amartya Sen (2010), demonstrando ser factível a adoção de um referencial analítico relacionado à qualidade de vida das pessoas, à própria condição de agente dos indivíduos, elementos éticos, sociais, ambientais e não apenas à quantidade de renda e riqueza acumulada. Os aportes teóricos da teoria seniana consubstanciam um referencial inovador e importante para a análise de políticas públicas. Medidas de eficácia e eficiência baseadas apenas em critérios numéricos e econômicos não conseguem dar conta da multidimensionalidade que envolve o desenvolvimento de uma localidade.

Os problemas públicos alvos de políticas são reflexos de escolhas oriundas de grupos sociais diversos em relação a vários elementos que estão presentes nas arenas públicas e que são foco de embates de ideias e disputas de interesses, em que um lado consegue imprimir mais fortemente as suas demandas (CAPELLA, 2018). Sen (2010) ao discutir sobre os usos alternativos da teoria das capacidades afirma que é fundamental para a formação das bases avaliatórias das políticas públicas elencar critérios com maior apoio público e diferentes dos “toscos indicadores tecnológicos” relacionados à renda real. Para ele a consideração da heterogeneidade – diferenças interpessoais, diversidades ambientais, clima social diverso, interesses e necessidades específicas – exige atenção do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Na figura 1 a tentei esquematizar a posição das liberdades instrumentais enquanto referencial de análise de políticas públicas.

Figura 1 – LIBERDADES INSTRUMENTAIS COMO REFERENCIAL DE ANÁLISE DO PNAE



FONTE: elaborado pela autora.

A partir destes elementos estabeleci as categorias de análise dos documentos relacionados à política pública do PNAE. As determinações, os instrumentos e arranjos criados a partir da alteração do programa relacionam-se, em alguma medida, com o conteúdo das liberdades instrumentais. Analisei o conteúdo de cada um destes tipos de liberdade e destaquei subsídios importantes em cada um dos conceitos que foram, então, alçados à categoria de eixos de análise:

Quadro 4 – CONCEITOS-CHAVE DAS LIBERDADES INSTRUMENTAIS

Tipo de liberdade (CATEGORIAS)	Conceitos destacados	Eixos analíticos
LIBERDADE POLÍTICA - LP	Direitos Cívicos	Democracia Processo eleitoral Participação política Participação social Liberdade de expressão
	Oportunidades de escolher governantes/partidos políticos	
	Oportunidades de escolher princípios de governo	
	Fiscalizar autoridades	
	Criticar autoridades	
	Liberdade de expressão política	
	Imprensa sem censura	
	Direitos políticos	
	Democracia	
	Diálogo político	
	Dissensão/Crítica políticas	
	Direito ao voto	
	Seleção participativa de legisladores e executivos	
FACILIDADES ECONÔMICAS - FE	Recursos econômicos	Renda Acesso ao Mercado Recursos econômicos
	Consumo	
	Produção	
	Troca	
	Intitulentos econômicos	
	Preços relativos	
	Funcionamento dos mercados	
	Renda/distribuição de renda	
	Riqueza	
	Disposições sociais	
Educação		
Saúde		
Viver melhor		
Facilidades		
Vida saudável		
Livrar-se da morbidez/morte prematura		
Facilitam participação em atividades econômicas e políticas;		
GARANTIAS DE TRANSPARÊNCIA - GT	Sinceridade	Acesso à Informação Transparência Monitoramento
	Desseguimento	
	Clareza	
	Confiança	
	Direito à revelação	

	Inibir corrupção	Atos lícitos
	Inibir irresponsabilidade financeira	
	Inibir transações ilícitas	
	Sinceridade	
	Dessegregado	
SEGURANÇA PROTETORA - SP	Vulnerabilidade	Renda direta Alimentação Rede de segurança social
	Privação	
	Mudanças materiais	
	Rede de segurança social	
	Reduzir miséria, fome e morte	
	Benefícios aos desempregados	
	Suplementos de renda regulares	
	Distribuição de alimentos	
	Geração e distribuição de renda	
	Empregos públicos de emergência	

Fonte: elaborado pela autora com base nas definições de Liberdades Instrumentais de Sen (2010, p. 58 a 60).

A primeira etapa da análise documental (atender ao objetivo específico a) foi realizada por meio da leitura e releitura dos documentos anteriores a 2009, seguindo um processo de garimpagem das informações que tivessem interlocução com o encadeamento de fatos, decisões políticas e pressões sociais que orientaram a construção dos novos moldes da lei 11.947/2009, com ênfase nas discussões sobre a inclusão da agricultura familiar nas compras públicas da alimentação escolar. Após este procedimento, foi feita a articulação dos achados documentais com os eixos analíticos definidos a partir das liberdades instrumentais senianas.

A segunda etapa, partiu dos documentos posteriores a 2009 (atender ao objetivo específico b e c) e que, atualmente, regulamentam a compra dos gêneros alimentícios no âmbito do PNAE. Nesta fase, o processo de busca esteve voltado aos instrumentos gerados a partir da publicação da lei 11.947/2009 e resoluções posteriores. Seguindo a etapa anterior, houve a articulação dos achados com os eixos analíticos definidos.

A terceira e última etapa (atender ao objetivo específico d) contou com a análise documental de quatro estudos de caso realizados pelo CMAP. Estes estudos de casos compararam a realidade de quatro municípios considerados como casos de sucesso (dois casos) e de insucesso (dois casos) na implementação dos 30% da agricultura familiar. Segundo o relatório:

A análise dos dados de execução do PNAE permitiu a elaboração de uma classificação dos municípios para a escolha do grupo de municípios onde poderia ser efetuada a pesquisa qualitativa. Para isso, procurou-se selecionar pares de municípios distribuídos nas cinco regiões brasileiras que apresentassem entre si similaridades quanto à localização geográfica e ao volume de recursos executados do PNAE, mas que tivessem grande

discrepância com relação à aquisição de alimentos da agricultura familiar. (CMAP, 2020, p. 174).

Os quatro municípios eleitos para avaliação qualitativa do relatório foram: Ourém e Santa Izabel, no estado do Pará, e Bonfinópolis de Minas e Brasilândia de Minas, no estado de Minas Gerais¹⁴. Nesta avaliação, o CMAP buscou responder à seguinte pergunta: “Quais são as causas da heterogeneidade de implementação da regra da agricultura familiar verificada entre localidades com características e contextos socioeconômicos semelhantes?” (CMAP, 2020, p. 172). Os dados encontrados nestes municípios foram analisados a partir dos eixos analíticos desta pesquisa, sendo possível traçar um outro perfil para os achados com aporte no referencial das liberdades instrumentais.

A realização das análises bibliográficas foi realizada em paralelo a estas etapas e deu-se durante todo o processo de construção da tese. As informações reunidas compuseram as seções destinadas à caracterização do contexto de articulação entre agricultura familiar e PNAE, à identificação de políticas públicas específicas para agricultura familiar e à proposição da Teoria do Desenvolvimento como Liberdade enquanto referencial de análise de políticas públicas.

2.2.2.1 Outros referenciais analíticos utilizados

De maneira geral, as análises que realizei partiram de uma conformação teórico-metodológica complementar, fiz uso tanto da literatura especializada sobre a agricultura familiar e a sua relação com o PNAE quanto do referencial teórico abordado por Amartya Sen. Além disso, utilizei elementos teóricos discutidos por Milton Santos. As fases de constituição da política pública do PNAE foram organizadas com base na abordagem sequencial ou do ciclo da política (SOUZA, 2006), e a classificação dos seus instrumentos foi orientada pela abordagem da instrumentação da ação pública (LASCOURMES e LE GALÉS, 2012).

Recorri às ideias de Milton Santos (2017) sobre globalização, mercados excludentes, território, circuitos superiores e inferiores, horizontalidades e verticalidades para reconhecer o contexto que envolve a implementação do PNAE e a comercialização pelos agricultores familiares na sua relação tanto com o Estado quanto com o mercado.

¹⁴ Todos os critérios de eleição dos municípios incluídos na pesquisa qualitativa estão expostos nas páginas 172 a 180 do Relatório de Avaliação do PNAE (CMAP, 2020).

O PNAE, mesmo garantindo um mercado distinto, com reserva de espaço aos agricultores, está inserido em um contexto de mercado global, em que uma das principais características é a falsa promessa de ser capaz de homogeneizar as sociedades, quando, na verdade, tem a capacidade de acentuar as diferenças locais e regionais. Este debate serviu ao entendimento do contexto em que se inserem o Estado (enquanto provedor de políticas públicas), o mercado (onde ocorre a comercialização) e os agricultores familiares (tornam-se beneficiários e agentes da política pública do PNAE). É preciso ratificar a importância do Estado na definição de liberdades, mas sem desconsiderar a presença atuante dos movimentos locais neste processo estruturante (SANTOS, 2017).

A contribuição de Santos junto à teoria de Sen justifica-se ao considerar que o contexto que envolve a ruralidade brasileira ainda reflete um ambiente excludente com condições sociais e econômicas precárias, assimétricas e persistentes. “A preocupação de Sen e Milton Santos consiste em apontar possíveis saídas para os problemas que atualmente mais afligem a humanidade como, por exemplo, pobreza e fome.” (COIMBRA e SOUSA, 2014, p.181).

Os agricultores familiares são postos em face de um mercado global e se veem excluídos dos mesmos, sem apresentarem condições estruturais, produtivas ou econômicas de fazer frente aos grupos já estruturados de produção, que contam com maquinário, logística, mão-de-obra, crédito e regularidade de oferta da produção, e que, em geral, possuem boa qualidade de vida. Os pequenos agricultores familiares conseguem produzir, mas a comercialização deste produto é um obstáculo, em especial num ambiente comercial tão voraz e veloz. No processo de comercialização problemas identificados nos mercados convencionais podem se repetir no âmbito das compras institucionais e, muitas vezes, tornam a comercialização da agricultura familiar inviável.

A proposta de padronização global ao invés de unir os povos, gera sim um sentimento de constante competitividade, o que reforça a desunião social e afasta a possibilidade de comunhão de uma cidadania universal (SANTOS, 2017). Os indivíduos que não conseguem se adequar ao modelo padronizado são excluídos dos processos hegemônicos e da racionalidade do pensamento único (verticalidades), tudo que não estiver em conformidade com as regras da globalização, passam a ser consideradas irracionalidades (horizontalidades), e passam a ter dois caminhos: ou desaparecem ou vivem de forma subordinada.

As exceções a esta regra são alguns grupos territoriais que conseguem, de alguma maneira, manter sua reprodução social, mas permeada pela precariedade, tanto porque os resultados locais

são menores e não conseguem se enquadrar nas grandes escalas exigidas pelo mercado quanto pela constante ameaça da concorrência (SANTOS, 2017). Aqui, especificamente, o desenho da vida de parcela dos agricultores familiares brasileiros se encaixa perfeitamente.

Grande parcela de agricultores vivencia situações de extrema precariedade e têm, efetivamente, enorme dificuldade para gerar renda da sua atividade produtiva. No entanto, é possível reconhecer o fato de que, apesar dos obstáculos, eles não são outra coisa senão agricultores, suas estratégias revelam os esforços empreendidos para assegurar a subsistência através dos reduzidos meios que dispõem (WANDERLEY, p. 78, 2017).

Os agricultores familiares ainda conseguem ser representativos daquilo que Santos (2017) chamou de territorialidade. Há um sentimento de pertencimento e identidade entre as pessoas e a sua localidade que se estendem aos aspectos econômicos, políticos e culturais daquela comunidade, são outras racionalidades derivadas do próprio território que tentam fazer frente à imposição de uma racionalidade única, em que o dinheiro é o elemento central. Para Santos (2017, p. 96) “O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi.”

Outro aspecto relevante da teoria de Milton Santos (2017) relaciona-se às ideias de solidariedade e cidadania, as quais são paulatinamente dilaceradas pelos efeitos globalizantes, há um processo intenso de exclusão das populações somado à desproteção social e à intensa proteção dos mercados. A solidariedade, característica inerente aos grupos rurais (WOORTMAN, 1990; CANDIDO, 2001; BRANDÃO, 2009), vai sendo abandonada aos poucos, dando lugar aos ditames da competitividade, em paralelo, os direitos sociais são flexibilizados e a noção de cidadania plena vai se estreitando ainda mais.

A cidadania trabalhada por Milton Santos aproxima-se da noção seniana de capacidades, na medida em que o seu conceito está diretamente atrelado ao sujeito ser detentor de direitos para poder existir no mundo e poder se posicionar diante das oportunidades ofertadas ou não a ele, assemelhando-se à construção de Sen (2010). Segundo Santos (1997, p. 133):

Ser cidadão, perdoem-me os que cultuam o direito, é ser como o Estado, é ser um indivíduo dotado de direitos que lhe permitem não só se defrontar com o Estado, mas afrontar o Estado. O cidadão seria tão forte quanto o estado. O indivíduo completo é aquele que tem a capacidade de entender o mundo, a sua situação no mundo e que, se ainda não é cidadão, sabe o que poderiam ser os seus direitos.

Tendo como fio condutor a teoria de Amartya Sen, adotei, por fim, a abordagem de análise de políticas públicas do ciclo de políticas, em que a política é visualizada num encadeamento de etapas para sua consecução. Esta corrente tem a importante vantagem de ordenar de maneira mais didática o complexo processo de ação que envolvem as políticas públicas – definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006). Nas palavras de Muller e Surel (2002, p. 25):

No essencial, ela consiste em separar as políticas em uma série de sequências de ação, que correspondem ao mesmo tempo a uma descrição da realidade e à criação de um tipo ideal de ação pública. Estas sequências, geralmente em número de cinco ou seis, permitem acompanhar o desenvolvimento de uma política, através de um certo número de etapas (*stagist approach*).

A inclusão do artigo 14 representou uma nova etapa do PNAE em que não apenas o setor educacional estaria envolvido como beneficiário da política, mas também o setor da agricultura familiar. Assim, o ciclo da política serviu para organizar a análise dos documentos gerados após a alteração legal, alocando os mesmos nas referidas fases e demonstrando o conteúdo destas fontes em consonância com as etapas de elaboração de uma política pública.

Contudo, a vantagem de redução da complexidade do processo de produção de políticas públicas pode mostrar-se como uma limitação, tendo em vista que pode simplificar em excesso os fenômenos que envolvem a ação pública (MULLER e SUREL, 2002). Por isso, utilizei a abordagem da instrumentação da ação pública, discutida por Lascoumes e Le Galés (2012), inserida no campo de novas pesquisas possíveis no Brasil a partir das linhas de análise cognitiva e normativas, voltadas aos instrumentos de política (TOMAZINI, 2018).

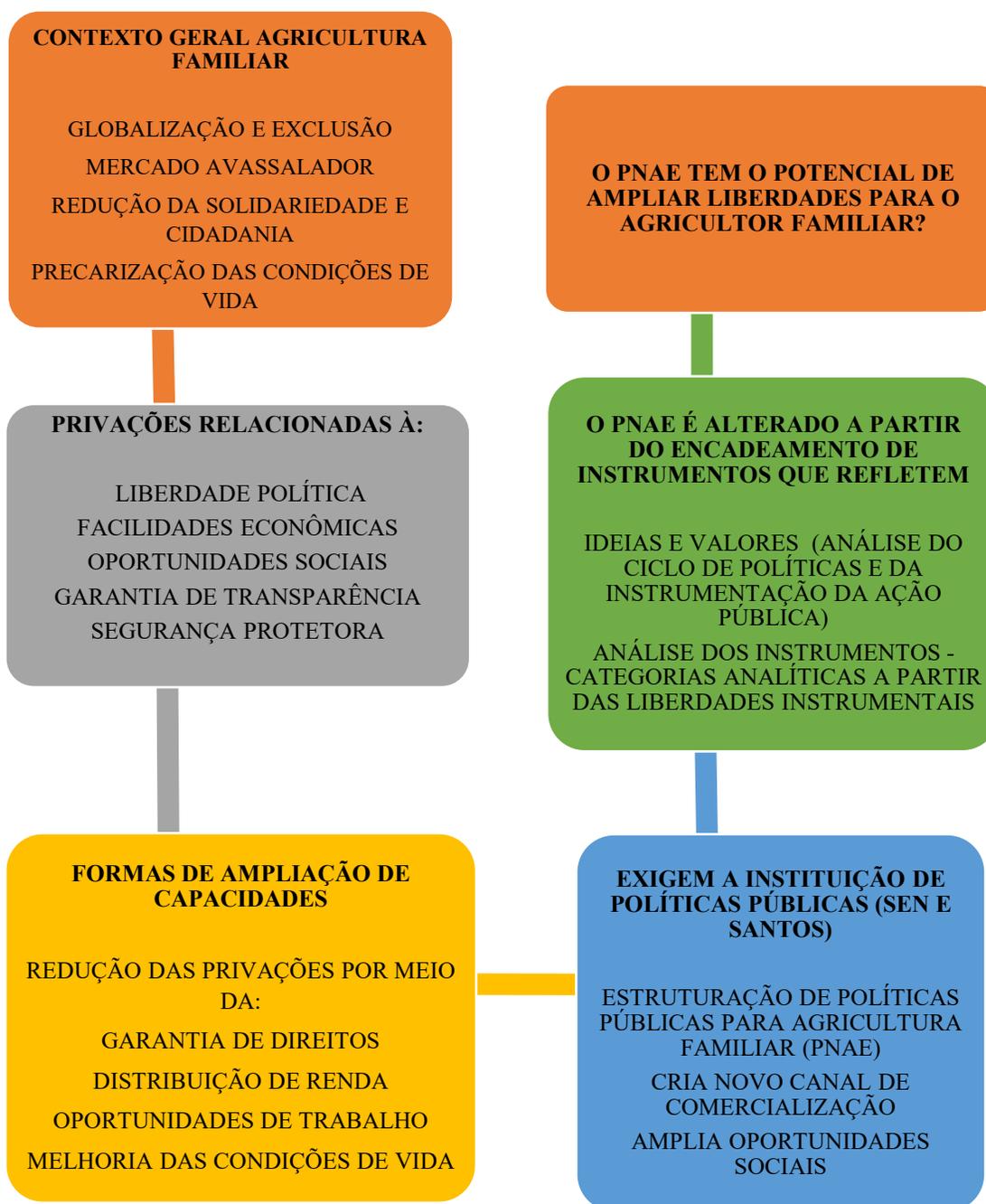
Entendemos por instrumentação da ação pública o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Trata-se não somente de compreender as razões que levam a se reter certo instrumento muito mais que outro, mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas. A título indicativo, é possível classificar esses instrumentos em: legislativo e regulador, econômico e fiscal, convenção e incentivo, informativo e de comunicação. (LASCOUMES E LE GALÉS, 2012, p. 20).

Segundo Lascoumes e Le Galés (2012, p. 22): “Um instrumento não é jamais redutível a uma racionalidade técnica pura. Ele é indissociável dos agentes que programam seus usos, fazem-

no evoluir e compõem, a partir dele, comunidades de especialistas.” Outrossim, embora os documentos gerados carreguem uma ideia de neutralidade, ao objetivar garantir que agricultores familiares possam comercializar em um mercado público, estes instrumentos serão reflexos dos seus formuladores, implementadores e das condições em que a formulação e a implementação ocorrem. Há uma série de regras tácitas que irão se conformando na execução da política e que, muitas vezes, estão encobertas e precisam ser desveladas para que se possa entender os caminhos tomados pela política. Adaptações, redirecionamentos, flexibilizações vão acontecendo desde o nível federal de implementação da política e estes movimentos se ampliam quando os resultados da política precisam chegar até os níveis estaduais e municipais.

Portanto, os referenciais apresentados até aqui, juntamente com os referenciais bibliográficos servem para delinear a perspectiva em que estruturei a tese, esquematizada na Figura 2. A agricultura familiar situa-se em um contexto negativo de privações econômicas, sociais e políticas acentuadas pelo papel excludente dos mercados e da globalização. Com fundamento da Teoria do Desenvolvimento como Liberdade é possível refletir de que maneira é possível extinguir as fontes de privação de liberdade a partir da atuação ativa do Estado. A principal estratégia defendida é a adoção de políticas públicas voltadas às demandas dos grupos de agricultura familiar. Como exemplo concreto de política pública, escolhi o PNAE, considerado a partir da reformulação que percebeu a importante conexão entre a alimentação escolar e a agricultura familiar, influenciada pelos referenciais de segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento sustentável. Ao identificar uma série de instrumentos e mecanismos que foram criados pelo PNAE para materializar os resultados positivos da relação entre agricultura familiar e alimentação escolar, tentei demonstrar o potencial desta política pública na criação de espaços de liberdade que, talvez, ampliem as capacidades dos agricultores familiares.

Figura 2 - PERSPECTIVA DA TESE



3. CULTIVAR, VENDER E VIVER: AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL

A construção desta pesquisa perpassou, inicialmente, pela aproximação entre os conceitos genéricos de **agricultura, Estado e desenvolvimento**, e posteriormente, a discussão foi refinada para os conceitos específicos de **agricultura familiar, políticas públicas (PNAE) e desenvolvimento como liberdade**.

O Estado é pressionado a instituir políticas públicas (PNAE) a partir das demandas produzidas coletivamente (movimentos representantes da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional). Tais demandas refletem os problemas públicos (distribuição de renda desigual, dificuldade de acesso ao mercado, privação de direitos/oportunidades sociais, negação de liberdades instrumentais) que acometem categorias sociais (agricultura familiar) diversas e que não conseguem ver concretizado os benefícios advindos do desenvolvimento socioeconômico.

Partindo de inquietações decorrentes das privações que, ainda, acometem o agricultor familiar na sua reprodução social, esta seção tem o objetivo de aglutinar os elementos caracterizadores da agricultura familiar brasileira, o seu contexto de reprodução social e econômica, a sua forma de produzir, sua relação com o mercado e com o Estado, enquanto provedor de direitos e de regulação dos desequilíbrios sociais e econômicos que envolvem a ruralidade familiar no Brasil. É discutida, também, a evolução da concepção de desenvolvimento/desenvolvimento rural até chegar à noção de Desenvolvimento como Liberdade, apresentando as políticas públicas como uma das estratégias de concretização desta proposta.

3.1 AGRICULTURA FAMILIAR: UM CONCEITO NOVO?

Para compreender as dificuldades que permeiam o contexto da agricultura familiar no Brasil e as táticas criadas para tentar sanar estes obstáculos, é essencial deixar demarcado quem é este agricultor familiar a que se faz referência e que se coloca enquanto sujeito de direitos e beneficiário da política pública de alimentação escolar – PNAE.

Atualmente, o uso do termo “agricultura familiar” tem sido o mais usual e abarca uma diversidade de produtores rurais que têm o trabalho familiar como principal meio de produção. Considerando a heterogeneidade característica da agricultura familiar, é importante traçar um breve

histórico da constituição desta categoria social, suas origens enquanto grupo social e produtivo e, especialmente, como se constitui o seu papel no desenvolvimento rural.

Na ordem mundial, a agricultura sempre fez parte da vida humana enquanto atividade produtiva e de subsistência. Durante anos da sua existência, a agricultura foi sendo transformada passando por revoluções agrícolas que conformaram novos contornos do modo de se produzir, principalmente, a partir da influência do crescimento industrial e a ingerência do capital nos rumos agrícolas.

A influência do capitalismo na agricultura tem especial importância, pois ele acaba por redefinir o modelo de organização e produção agrícola no mundo. Segundo MAZOYER e ROUDART (2010), o capitalismo comercial europeu utilizou-se do sistema colonialista para aquisição de novos territórios e engendrou a criação de monoculturas agrícolas em grandes parcelas de terra e o lucro era baseado na superexploração da mão-de-obra escrava; já o capitalismo industrial impulsionou a subordinação da agricultura à indústria, a mercantilização das terras, a exigência da utilização de insumos químicos na produção agrícola, a agroindustrialização da produção (Era dos ultraprocessados) e o êxodo rural causado por estas mudanças; por fim, o capitalismo financeiro baseia-se na concentração do capital entre um pequeno número de empresas globais/bancos e um outro pequeno grupo, ou às vezes o mesmo, que detêm a tecnologia de produção de ponta e submete todos aqueles a dependerem desta tecnologia para sobreviver, tudo isto diante da atuação esvaziada no Estado para regular o mercado e proteger os grupos excluídos, dentre eles agricultores.

A influência das regras capitalistas sobre a população e produção rural deu-se de forma heterogênea nas mais diversas regiões, mas sempre houve contramovimentos que tentam ainda hoje resistir às imposições do capital. No mundo rural, o campesinato foi, e é, uma destas formas de resistência e caracteriza-se, genericamente, como um tipo de organização social do trabalhador do campo que tem como base de existência e produção o trabalho familiar e a busca constante pela propriedade da terra. Na Europa feudal sempre houve a vinculação do camponês à terra, o qual foi modificando suas relações sociais e econômicas a partir das exigências capitalistas.

Já no Brasil, o camponês apresenta peculiaridades por carregar o peso histórico das consequências do colonialismo para ocupação do território e por se constituir à margem dos avanços do capital. Ao diferenciar o camponês europeu do camponês brasileiro, Pasqualotto, Kaufmann e Wizniewsky (2019, p. 31) informam que:

Já no Brasil, o campesinato foi criado em uma sociedade situada na periferia do capitalismo e atrelada ao latifúndio escravista. Se o camponês europeu está vinculado à terra, no Brasil ele apresenta uma grande mobilidade, já que esteve constantemente em busca de novas terras. Sobretudo, o campesinato tem tido um papel importante nas regiões de expansão da fronteira agrícola, no Norte e no Centro-Oeste, enquanto que, nas regiões de ocupação agrícola consolidada e produção voltada à exportação. A maioria dos camponeses se incorporou ao proletariado rural, constituído por trabalhadores assalariados itinerantes – os chamados "boias frias".

O campesinato brasileiro, diferentemente do campesinato europeu, foi constituído em uma posição subalterna na estrutura social do país, refletindo diferenças decorrentes dos elementos que conformaram a própria história da agricultura: modelo baseado na hierarquia colonial, na relevância social, política e econômica dos latifúndios, nas marcas do trabalho escravo e na existência de fronteira de terras passíveis de ocupação e posse (WANDERLEY, 1996).

Estes determinantes históricos influenciaram a constituição da organização camponesa, impossibilitando-a de desenvolver o seu potencial produtivo pela precariedade das relações com a terra, pela desigualdade de condições de vida e pela constante marca do atraso atribuída às suas formas de trabalhar. O campesinato tornou-se um conceito-chave para entender os processos sociais, políticos e econômicos que definiram os caminhos do espaço rural brasileiro baseados na manutenção das desigualdades socioeconômicas, na concentração de terras e na subalternidade da agricultura camponesa (WANDERLEY, 1996; PASQUALOTTO, KAUFMANN E WIZNIEWSKY, 2019).

Neste contexto, os camponeses são sujeitos de uma história de lutas para alcançarem espaços específicos na sociedade e na economia que fossem favoráveis às suas necessidades. O campesinato brasileiro travou batalhas que se perpetuam no tempo, incluindo novas nomenclaturas para os atores envolvidos no processo de composição do desenvolvimento rural. Dentre as principais bandeiras do campesinato, Wanderley (1996, p. 8-9) destaca três: “refiro-me às lutas por um espaço produtivo, pela constituição do patrimônio familiar e pela estruturação do estabelecimento como um espaço de trabalho da família.”

No âmbito das disputas por um espaço produtivo encadeia-se uma dupla necessidade dos camponeses tradicionais: a constante busca por espaços de inserção nos mercados comercializando seus produtos, assim como a garantia de gêneros alimentícios para o autoconsumo. O trabalho camponês não pode ser considerado a partir de uma perspectiva apenas subsistente, há, também,

um desejo de participação nos resultados positivos decorrentes da comercialização daquilo que foi produzido no espaço de trabalho familiar rural.

A comercialização dos produtos pelos agricultores representa aquilo que Wanderley (1996) chama de integração ao mercado. Mesmo tendo uma lógica diversa dos modelos econômicos e sociais hegemônicos, o campesinato sempre buscou orientar suas estratégias econômicas para o desenvolvimento de atividades estáveis e rentáveis, como uma forma de acessar a economia local e regional e garantir a produção de gêneros comercializáveis. Paralelamente, e com uma relevância ainda maior, estavam as atividades voltadas ao consumo de subsistência (WANDERLEY, 1996).

Além da necessidade de acesso aos mercados, a reprodução social camponesa relaciona-se diretamente à lógica do trabalho familiar. A importância do vínculo familiar é apontada como o elemento definidor da organização social e produtiva do campesinato, além de justificar a escolha dos modos de vida e a forma de trabalhar.

Fala-se, neste caso, de uma agricultura camponesa, cuja base é dada pela unidade de produção gerida pela família. Esse caráter familiar se expressa nas práticas sociais que implicam uma associação entre patrimônio, trabalho e consumo, no interior da família, e que orientam uma lógica de funcionamento específica. Não se trata apenas de identificar as formas de obtenção do consumo, por meio do próprio trabalho, mas do reconhecimento da centralidade da unidade de produção para a reprodução da família, através das formas de colaboração dos seus membros no trabalho coletivo – dentro e fora do estabelecimento familiar –, das expectativas quanto ao encaminhamento profissional dos filhos, das regras referentes às uniões matrimoniais, à transmissão sucessória etc. (WANDERLEY, 2004, p. 45-46).

O relevo do elemento familiar permite o estreitamento entre o conceito tradicional de campesinato e o, aparentemente atual, conceito de agricultura familiar. A construção social do termo agricultura familiar, apesar de estar envolta numa cortina de novidade, tem suas raízes numa tradição camponesa, num processo muito mais próximo de uma linha de continuidade do que, necessariamente, numa ruptura inovadora criadora de uma categoria social.

Embora a agricultura familiar pareça um conceito novo, seus delineamentos têm aporte no camponês, apresentando-se como reflexo dos processos adaptativos que os mesmos tiveram que realizar em vista das mudanças no contexto socioeconômico global. A agricultura familiar seria resultado de adaptações às exigências da sociedade moderna, posicionando-se enquanto uma “espécie” do campesinato (WANDERLEY, 1996).

A diversidade da condição camponesa por nós considerada inclui os proprietários e os posseiros de terras públicas e privadas; os extrativistas que usufruem os recursos naturais

como povos das florestas, agroextrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais e catadores de caranguejos que agregam atividade agrícola, castanheiros, quebradeiras de coco-babaçu, açazeiros; os que usufruem os fundos de pasto até os pequenos arrendatários não-capitalistas, os parceiros, os foreiros e os que usufruem a terra por cessão; quilombolas e parcelas dos povos indígenas que se integram a mercados; os serranos, os caboclos e os colonos assim como os povos das fronteiras no sul do país; **os agricultores familiares mais especializados, integrados aos modernos mercados**, e os novos poliprodutores resultantes dos assentamentos de reforma agrária. (WELCH *et al*, 2009, p. 11). (grifo nosso)

Numa outra perspectiva, a agricultura familiar pode ser tida como uma categoria genérica, em que o campesinato se apresenta como uma das suas expressões particulares, sendo caracterizado pela relação imbricada entre propriedade, trabalho e família, e trazendo consigo elementos diferenciadores (objetivos da atividade econômica, experiências de sociabilidade e forma de inserção na sociedade global) que o relevam dentro da categoria mais abrangente (WANDERLEY, 1996).

No que pesem as posições plurais sobre a origem da agricultura familiar, seja enquanto categoria genérica seja enquanto categoria específica, o que importa destacar é que a constituição desta categoria social nos moldes atuais não dependeu de um evento disruptivo de extinção do campesinato tradicional. Ela reflete muito mais um processo intercambiado entres os elementos definidores do camponês tradicional e os novos elementos formatados a partir das mudanças sociais e econômicas nos ambientes rurais e urbanos.

Que fique claro, desde já, que entre agricultores familiares e camponeses não existe nenhuma mutação radical que aponte para a emergência de uma nova classe social ou um novo segmento de agricultores, gerados pelo Estado ou pelo mercado, em substituição aos camponeses, arraigados às suas tradições. Em certa medida, pode-se dizer que estamos lidando com categorias equivalentes, facilmente intercambiáveis. Nesse sentido, o adjetivo familiar visa somente reforçar as particularidades do funcionamento e da reprodução dessa forma social de produção, que decorrem da centralidade da família e da construção de seu patrimônio. (WANDERLEY, 1996, p.40 e 41).

O que se evidencia é a centralidade do elemento familiar em ambos os conceitos, o qual sobrevive aos processos adaptativos vivenciados pelo campesinato em face das mudanças dos contextos históricos, sociais e econômicos. Há um processo de rupturas que garantem inovação ao conceito de agricultura familiar, mas também continuidades que mantêm o seu vínculo ao conceito de camponês.

Gostaria de defender uma hipótese – que não é nova nem é minha – que pode ser formulada da seguinte forma: mais do que propriamente uma passagem irreversível e absoluta da

condição de camponês tradicional para a de agricultor familiar “moderno”, teríamos que considerar, simultaneamente, pontos de ruptura e elementos de continuidade entre as duas categorias sociais. (WANDERLEY, 2004, p.47).

Trata-se de um processo de rupturas com algumas tradições e a continuidade de elementos que, mesmo se metamorfoseando, tiveram continuidade no tempo, um processo que se assemelharia àquilo que Velho (2009, p. 95) chamou de “*continuum*” ao analisar os casos máximos de campesinidade em paralelo aos casos máximos de proletarização do camponês na tentativa de esclarecer o conceito de campesinato.

Como principais exemplos de rupturas, Wanderley (2004) apresenta: a) capacidade produtiva da agricultura familiar, ao contrário do que se pensava em relação à produção camponesa, os agricultores familiares podem produzir para além da subsistência familiar, tendo capacidade de inserção nos mercados modernos; b) o avanço tecnológico passa a exigir dos agricultores planejamento para a execução das suas atividades, há a configuração de um conhecimento técnico que, em algum momento, faz frente ao saber tradicional passado por gerações; c) a pluriatividade¹⁵ como uma possibilidade dentro da agricultura familiar que se reverte em estratégia para assegurar a reprodução social da família.

Mesmo considerando estas mudanças impulsionadas pela sociedade global, há elementos que permanecem a partir de uma tradição de campesinidade, em que a conservação do saber pretérito se torna referência para as práticas e representações da família, assim a formação da categoria agricultura familiar refere-se a uma construção histórica, com forte valor social e referencial.

Numa linha de continuidade, a característica comum ao campesinato de resistência por meio da luta e reivindicação pelo seu espaço social foi assumida pela agricultura familiar, que demonstra sua “capacidade de resistência e de adaptação às transformações mais gerais da sociedade” (WANDERLEY, 2004, p.59). A agricultura familiar reflete o seu papel de sujeito de direitos, buscando formas e estratégias de ultrapassar a posição de subalternidade e não reconhecimento, para estabelecer instrumentos que assegurem o mínimo vital (CANDIDO, 2001) para sua existência e reprodução social.

¹⁵ “As atividades complementares ou suplementares à produção agrícola exercidas por um ou por vários membros de um grupo doméstico são reconhecidas tanto por aqueles que estudam a questão agrária quanto pelos agentes sociais aí implicados (agricultores e técnicos agrícolas) com a noção de “pluriatividade”.” (CARNEIRO, 1996, p.1)

O processo adaptativo vivenciado pela agricultura familiar não se deu de forma igual e eficiente para todos os agricultores, há ainda aqueles que se encontram numa condição periférica e subalterna (WANDERLEY, 2004), compondo a pobreza rural que se concentra nas regiões Norte e Nordeste no Brasil. A sociedade global exige mudanças que nem sempre são possíveis de alcançar pelo agricultor, seja pela ausência de território (terra), pela falta de recursos, insumos, pela falta da apropriação de novas tecnologias, o que impossibilita, por exemplo, o acesso ao mercado para geração de renda. Estas ausências reforçam a necessidade de concretização de uma concepção sócio-política que considere a importância da agricultura familiar como um elemento complexo e essencial ao desenvolvimento social brasileiro (VILELA, 2017).

Vilela (2017, p. 252) indica que a unidade familiar rural demanda por inclusão social e acesso à cidadania e apresenta-se como um espaço de produção e de vida, a qual se vê obrigada a lançar mão de diferentes formas de sobrevivência, dentre elas: “diversificação produtiva, multifuncionalidade, agroecologia a partir de uma “refundamentação” da agricultura na natureza, novas formas de cooperação, visão territorial, entre outras, entrelaçam-se para incorporar uma lógica própria da agricultura familiar.”

Como visto, a agricultura familiar carrega em seu bojo a importância da organização familiar, dos elementos de continuidades e descontinuidades, mas também apresenta uma diversidade advinda do seu processo de construção. A agricultura familiar tanto no Brasil quanto em outros países é caracterizada pela heterogeneidade (RAMOS, 2016), o seu complexo processo de organização é responsável por reunir múltiplas características e grupos de agricultores particulares (pequenos produtores, extrativistas, povos e comunidades tradicionais), mas ligados pelo elemento familiar e pelas demandas sociais urgentes.

Esta heterogeneidade se expressa tanto nos aspectos econômicos e produtivos, quanto nos aspectos culturais e sociais. Embora a agricultura familiar que seja realizada no Sul do país tenha semelhanças com a agricultura familiar do Nordeste, são notórias as diferenças que as separam. Segundo Schneider e Niederle (2008, p. 990) o campo da agricultura familiar está diretamente ligado à “uma diversidade de formas de fazer agricultura que diferencia segundo tipos diferentes de famílias, o contexto social, a interação com os diferentes ecossistemas, sua origem histórica, entre outras”.

A complexidade desta categoria social é intensificada pelos fatores limitantes que a cercam, caracterizados pelo “baixo grau de instrução do produtor ou do gestor do estabelecimento, falta de

infraestrutura para o escoamento da produção, carência de recursos e conhecimentos básicos para a incorporação de novos sistemas produtivos e métodos, entre outras restrições.” (VILELA, 2017). Some-se a isto o contexto global perverso que envolve estes grupos, tanto no seu contexto mercadológico excludente quanto nos obstáculos à oferta de garantias sociais básicas.

É possível, portanto, afirmar que o termo agricultura familiar não é novo, mas, nas últimas décadas é utilizado para referenciar a aglutinação inovadora de uma série de grupos produtivos vítimas dos processos históricos excludentes do mundo rural. Além disso, articula-se a partir de referenciais também inovadores e defensores do desenvolvimento sustentável, segurança alimentar e nutricional, agroecologia, mas sem abandonar referenciais tradicionais de luta pela terra, por políticas agrícolas e agrárias e por garantias de direitos sociais. A conjugação de todos estes fatores constitui o campo de possibilidades para realização do desenvolvimento rural.

No campo institucional e jurídico, o uso do termo “agricultura familiar” passou a ser intensificado com a promulgação da lei do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que instituiu uma linha de atuação estatal voltada à concessão de crédito ao pequeno agricultor, visando atender às necessidades específicas desta categoria (GRISA, 2012). Ele foi ratificado pela lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e definiu o agricultor familiar em seu artigo 3º:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais¹⁶;
- II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 2006).

¹⁶ A definição de módulo fiscal foi estabelecida pela Lei n.º 6.746/79, trata-se de uma unidade de medida, em hectares, com valor fixado pelo INCRA para cada município levando-se em consideração os seguintes critérios: o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; (d) o conceito de "propriedade familiar". O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares. Disponível em: [https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal#:~:text=M%C3%B3dulo%20fiscal%20%C3%A9%20uma%20unidade,de%20explora%C3%A7%C3%A3o%20predominante%3B%20\(c\)](https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal#:~:text=M%C3%B3dulo%20fiscal%20%C3%A9%20uma%20unidade,de%20explora%C3%A7%C3%A3o%20predominante%3B%20(c).). Acesso em: 2.8.2020.

Assim, ao adotar um conceito para o agricultor familiar, esta tese considera toda a abrangência e o significado histórico que a compõem, mas também leva em conta as definições adotadas pelo Estado, por entender que os requisitos legais definidos orientam o agir estatal frente às demandas da agricultura familiar, inclusive por meio da instituição de políticas públicas.

3.2 A HETEROGENEIDADE ECONÔMICA DA AGRICULTURA FAMILIAR

Eleita uma definição ampla para o conceito de agricultor familiar, percebe-se a diversidade que este termo expressa. A análise da história da agricultura mundial aponta a heterogeneidade como um atributo que sempre existiu e que foi se perpetuando no tempo e nas mais variadas regiões:

No final do século XIX, após 10.000 anos de evolução e de diferenciação agrárias, os povos do mundo eram herdeiros de formas de agricultura tão diferentes como os cultivos em florestas e nas savanas intertropicais, os cultivos irrigados das regiões áridas e semiáridas, a rizicultura aquática das regiões tropicais úmidas, os cultivos estreitamente associados à criação (das regiões temperadas e de certas regiões tropicais), sem contar as múltiplas formas de pastoreio das regiões herbáceas frias ou semiáridas (MAZOYER e ROUDART, 2010, p.491).

Além da heterogeneidade no fazer a agricultura e nos modos de trabalho propriamente ditos, ainda no final do século XIX já se destacavam dessemelhanças na produtividade e até mesmo nos rendimentos entre as agriculturas no mundo. A diferença de produtividade entre as agriculturas menos produtivas e as agriculturas mais produtivas do mundo oscilava em uma relação de 1 para 10, após o advento da revolução agrícola contemporânea, a relação se ampliou de 1 para 500, sendo as características dos países com maior índice de industrialização e mecanização da produção o fator de impulso à grande produtividade (MAZOYER e ROUDART, 2010).

À primeira vista este crescimento da agricultura não tinha a intenção de desestruturar ou excluir outras formas de fazer agricultura, “Até recentemente, a humanidade vivia o mundo da lentidão, no qual a prática de velocidades diferentes não separava os respectivos agentes. Eram ritmos diversos, mas não incompatíveis” (SANTOS, 2017, p. 82). No entanto, segundo Mazoyer e Roudart (2010), paralelamente à revolução agrícola, houve a revolução dos transportes que teve como um dos resultados a ampliação da concorrência entre as agriculturas do mundo. Os efeitos negativos desta disputa foram sentidos especialmente pelos produtores dos países

subdesenvolvidos que se caracterizavam em sua grande maioria por uma produção agrícola manual e em pequena escala, em contraponto a uma agricultura moderna, mecanizada, dominada por produtores capitalizados e já envolvidos pelo modo de produção capitalista.

No contexto do capitalismo do século XX as características da rapidez e fluidez (SANTOS, 2017) se fizeram presentes nos sistemas de produção mundiais, inclusive na produção agrícola. A rapidez das informações, das transações, da circulação de produtos e dinheiro, a fluidez baseada na existência de novos sistemas técnicos que podem ser utilizados pelas empresas e instituições hegemônicas. A grande fábula é a ideia que se transmite de que essa rapidez e fluidez estarão acessíveis a todos os cidadãos, quando na verdade elas apenas estarão disponíveis para pequenas parcelas da sociedade (SANTOS, 2017).

Junto aos elementos da rapidez e fluidez, a compartimentação do território, que até então tinha como marca distintiva a possibilidade de neutralização e pacificação das diferenças em nome de uma solidariedade social, ganhou um novo traço: a fragmentação territorial.

As atuais compartimentações dos territórios ganham esse novo ingrediente. Criam-se, paralelamente, incompatibilidades entre velocidades diversas; e os portadores das velocidades extremas buscam induzir os demais atores a acompanhá-los, procurando disseminar as infraestruturas necessárias à desejada fluidez nos lugares que consideram necessários para a sua atividade. Há, todavia, sempre, uma seletividade nessa difusão, separando os espaços da pressa daqueles outros propícios à lentidão, e dessa forma acrescentando ao processo de compartimentação nexos verticais que se superpõem à compartimentação horizontal, característica da história humana até data recente. O fenômeno é geral, já que, conforme vimos antes, tudo hoje está compartimentado; incluindo toda a superfície do planeta (SANTOS, 2017, p.84).

É neste espaço da urgência, da quebra das relações de solidariedade, da presença extrema do dinheiro e da conseqüente redução da cidadania que o mercado se estrutura de maneira mais robusta, impondo uma competitividade sem limites entre as empresas e grupos produtivos (SANTOS, 2017). Aquele que tem mais capital e poder é beneficiado e amplia-se o fosso das disparidades entre as mesmas. Esta tendência mundial se ramifica no mundo rural, o mercado global passa a exigir uma agricultura global, mecanizada, científica, rápida, eficiente, altamente produtiva e rentável, aquilo que Milton Santos (2017) chamou de “agricultura científica globalizada.”

As disparidades entre as agriculturas no mundo se acentuam com a influência do contexto capitalista/globalizado, os desequilíbrios entre produtividade e rentabilidade e as diferenças no modo de fazer a agricultura tornam-se evidentes. Em paralelo, grande parcela dos produtores que

não conseguem se adequar ao modelo exigido pelo mercado globalizado veem-se cada vez mais excluídos do processo de produção (MAZOYER e ROUDART, 2010), de capitalização, de comercialização e de sobrevivência no espaço rural, muitas vezes migrando para os espaços urbanos e talvez sendo engolidos por uma outra exclusão, a exclusão urbana.

A criação de um mercado unificado, que interessa sobretudo às produções hegemônicas, leva à fragilização das atividades agrícolas periféricas ou marginais do ponto de vista do uso do capital e das tecnologias mais avançadas. Os estabelecimentos agrícolas que não puderem adotar as novas possibilidades técnicas, financeiras ou organizacionais tornaram-se mais vulneráveis às oscilações de preço, crédito e demanda e às novas formas organizacionais do trabalho, o que frequentemente é fatal aos empresários isolados. Todavia a agricultura familiar é hoje responsável por cerca de 30% do volume da produção agropecuária no Brasil (SANTOS e SILVEIRA, 2016, p. 121).

É importante salientar a visão de Sen e Kliksberg (2010) que, ao discutirem sobre a relação entre ética, desenvolvimento e globalização, afirmam que o problema da globalização não está na sua existência em si, mas na distribuição desequilibrada e desigual dos benefícios sociais e econômicos advindos da globalização. É fundamental assegurar uma participação equitativa dos sujeitos nas oportunidades globais.

Este contexto global envolve a agricultura do Brasil diretamente, as características excludentes e impositivas do capitalismo passam a influenciar a produção agrícola, desde o grande produtor rural até o pequeno, que estão distribuídos nas diversas regiões do Brasil, carregando sua diversidade de organização e produção.

As características de clivagem entre o pequeno e o grande produtor têm relação estrita com o processo histórico de desenvolvimento do país, em que de um lado estavam as grandes áreas de terra concentradas nas mãos de poucos e com produção voltada à exportação e, do outro lado ou à margem, um enorme “exército” de trabalhadores rurais com quase nenhuma terra, poucos recursos financeiros, expostos às condições climáticas severas e esquecidos pelo poder público (MATTEI, 2014).

Milton Santos (2017) ao analisar as mudanças no setor agrícola a partir do advento da “modernização globalizadora” alerta para o grau de vulnerabilidade presente em algumas regiões agrícolas (Sul, Sudeste e ilhas de produção em outras regiões do Brasil) em que os ditames do capitalismo definem os rumos do empreendimento e a lógica de produção passa a seguir as regras do modelo hegemônico. Juntamente à submissão aos vetores capitalistas, um outro tipo de vulnerabilidade se instala nas demais regiões do país, as quais não conseguem (ou não desejam)

atender aos processos globalizantes de produção e acabam por serem excluídos do circuito principal, restando aos mesmos a precariedade e a subalternidade das condições de sobrevivência.

Nas últimas décadas, sob o impacto do forte crescimento e intensificação dos ciclos de commodities agroindustriais nos mercados internacionais, conformou-se uma visão estereotipada do mundo rural, uma vez que tudo o que não se enquadrar no âmbito do agronegócio e da modernização agrícola, é visto como um lugar do atraso, pobre e parado no tempo. Assim, o desenvolvimento rural é enfocado como um caminho de mão única, ou seja, todos precisam se modernizar dentro da lógica da revolução verde para não serem vistos como atrasados (MATTEI, 2014, p.85).

Para Wanderley (2017), o modelo de desenvolvimento adotado no mundo rural brasileiro, fundado na associação entre acúmulo de capital e de terra, é responsável pelos processos de exclusão social dos pequenos agricultores e pela pobreza que ainda persiste nas áreas rurais que tentam manter um modelo produtivo diverso do dominante. A realidade rural do Brasil está envolvida pelas regras do mercado avassalador como únicas determinações possíveis para o desenvolvimento, estruturando-se a partir da subtração dos processos de solidariedade e cidadania, e ampliando a precariedade das condições de vida e de reprodução social dos agricultores familiares¹⁷.

Persiste um panorama de pobreza rural em que garantias básicas, como saúde, educação, saneamento básico tornam-se inacessíveis, os agricultores se veem privados de suas liberdades substantivas (SEN, 2010), afetando diretamente a capacidade dos indivíduos se desenvolverem social e economicamente. A privação das liberdades substantivas pode estar relacionada à pobreza econômica, à ausência de programas públicos de assistência social e de serviços e, em alguns casos, ao impedimento do exercício das liberdades políticas e civis dos regimes democráticos (SEN, 2010).

Além disso, no Brasil há peculiaridades regionais, climáticas, culturais, diferenças de oferta/capacidade de crédito, acesso aos mercados, capacidade de geração de renda e acesso às

¹⁷ É preciso ressaltar que neste trabalho a referência de pobreza rural não se coaduna com a realidade de todo e qualquer agricultor familiar no Brasil, o perfil de agricultor familiar que se busca discutir aqui se relaciona aos pequenos produtores pobres que se apresentam em condições socioeconômicas precárias. Posição semelhante à adotada por Wanderley, em seu artigo “*Franja Periférica*”, “*Pobres do Campo*”, “*Camponeses*”: dilemas da inclusão social dos pequenos agricultores familiares: O presente trabalho se propõe a refletir sobre a situação específica dos “pequenos” agricultores familiares no Brasil. Devo esclarecer, desde já, que estou me referindo a uma parcela e não ao conjunto dos agricultores familiares, precisamente, aquela que dispõe de precários recursos produtivos e cujos indicadores econômicos e sociais os situam nas escalas inferiores das estatísticas agrícolas brasileiras. Que fique claro: não considero que todos os agricultores familiares sejam pequenos, embora tenha consciência de que, no Brasil, todos eles sofrem, em graus e sob formas distintas, o bloqueio de suas potencialidades, gerado pelas forças dominantes na agricultura, no meio rural e no conjunto da sociedade brasileira (WANDERLEY, 2017, p.66)

políticas públicas (BUAINAIN, ROMEIRO e GUANZIROLI, 2003) que demonstram a dificuldade em se estabelecer um padrão único para atuação e tratamento das questões internas e externas que circundam as questões rurais.

Todas estas barreiras exigem do Poder Público e da própria agricultura familiar uma organização e atuação que levem em consideração os elementos de diferenciação, a fim de que as expectativas e necessidades dos diversos grupos de agricultores familiares sejam contempladas. Num país de amplitude territorial tão extensa como a do Brasil, estas dessemelhanças se acentuam, o que torna ainda mais complexo estabelecer uma linha de ação única para a agricultura familiar e garantir uma estruturação de políticas públicas diversas, mas igualitárias.

Nesse cenário de expansão do capitalismo, houve, por um longo tempo, uma atuação tímida do Estado vinculada ao modelo liberal e que pouco trabalhou no sentido de garantir políticas públicas que beneficiassem o setor agrícola, e quando o fez trouxe um modelo segregador (décadas de 60 e 70), carregado de privilégios para os grupos agrários mais ricos e que tivessem sua produção direcionada ao mercado internacional (MATTEI, 2014).

Entre as diferenças da grande e pequena produtividade agrícola, o pequeno produtor rural foi afetado pela ausência completa de políticas e incentivos que o apoiassem no que se referia ao crédito rural, aos preços mínimos e ao seguro de produção, sem falar na carência de benefícios sociais, esta escassez de políticas públicas específicas para este pequeno produtor rural (agora agricultor familiar) perdurou até a década de 90 (MATTEI, 2014).

Assim, a trajetória histórica da ruralidade brasileira é permeada pela diversidade nos modos de trabalhar, mas também pelas disparidades entre os níveis de produtividade e de geração de renda, com uma estrutura fortemente marcada pela concentração de terras e de recursos, condição que engendra um processo duplo: gera privilégios para alguns e exclusão social/pobreza rural para outros, afastando o Brasil de um desenvolvimento rural igualitário. Contudo, enquanto sujeito de direitos, o pequeno agricultor busca a ampliação das suas condições de trabalho e de vida e requer medidas públicas que garantam tais demandas, mesmo inserida num contexto excludente e seletivo, a agricultura familiar nunca parou de lutar pelo seu espaço de vida e de participação no processo de desenvolvimento do país.

3.3 DESENVOLVIMENTO, DESENVOLVIMENTO RURAL E AGRICULTURA FAMILIAR

Após esclarecer acerca da diversidade econômica e produtiva que envolve a agricultura familiar brasileira, esta subseção apresenta, sinteticamente, a posição da agricultura familiar na sua relação com o desenvolvimento rural. Ela se estabelece num caminho de mão-dupla em que a agricultura familiar contribui para o desenvolvimento rural e, ao mesmo tempo, depende dele para garantir condições de vida, trabalho e reprodução social.

Entender a noção de desenvolvimento e, especificamente, a noção de desenvolvimento rural é relevante, pois a corrente teórica utilizada para análise da política pública do PNAE compõe uma das linhas de pensamento que ampliam a concepção de desenvolvimento para além dos critérios econômicos. É necessário compreender o que é desenvolvimento rural, como a agricultura familiar está situada neste contexto e como a teoria do Desenvolvimento como Liberdade (SEN, 2010) pode oferecer ferramentas importantes para analisar esta relação.

Por muito tempo a noção de desenvolvimento esteve atrelada aos aspectos econômicos, associando-o ao acúmulo de rendas e riquezas. Um país desenvolvido seria aquele com elevado Produto Nacional/Interno Bruto, fortemente industrializado, tecnológico e com elevadas rendas individuais (renda *per capita*) (SEN, 2010). No período pós segunda guerra, compartilhava-se de uma mesma ideia desenvolvimentista em que a visão de progresso dependia diretamente da industrialização e modernização dos processos e tinha como vetor de orientação os ideais capitalistas.

De fato, grande parte das políticas econômicas implementadas durante a era de ouro do capitalismo foi suportada diretamente pelas teorias do desenvolvimento, mas também significativamente por uma “ideologia desenvolvimentista”, que pode ser sintetizada na crença generalizada do desenvolvimento econômico (capitalista) como panacéia para os problemas da sociedade. (BONENTE e ALMEIDA FILHO, 2008, p. 82).

No entanto, o desenvolvimento caracterizado pela alta geração de ativos econômicos não correspondeu paralelamente à distribuição equânime dos benefícios decorrentes da riqueza acumulada. O que se seguiu nas décadas de 60 e 70 foi a ampliação das desigualdades sociais entre países e entre pessoas. Veiga (2005) confirma que, apesar da importância do crescimento econômico medido pelo PIB e PNB, ele não foi capaz de refletir melhorias na qualidade de vida da população, a massiva industrialização não se reverteu em ampliação do acesso aos serviços básicos

de saúde e educação, demonstrando a incapacidade deste modelo em reduzir as desigualdades entre países.

Diante dos resultados insatisfatórios do modelo desenvolvimentista e responsabilizando a relação entre o Estado e os gastos sociais pela redução da acumulação de capital, abriu-se espaço para a defesa das proposições neoliberais de estruturação de um “Estado forte” para garantir o “Estado mínimo”, que seria o responsável por assegurar o funcionamento livre dos mercados (BONENTE e ALMEIDA FILHO, 2008).

Nesse contexto, as idéias neoliberais passam a ganhar terreno. Principalmente entre os países capitalistas desenvolvidos, comumente argumenta-se que as políticas nacionais fundamentadas em preceitos desenvolvimentistas não haviam logrado êxito na sua proposição basilar: a idéia de que o progresso material, sob o modo de produção capitalista, seria suficiente para contemplar, no mínimo, as necessidades básicas históricas da população do planeta. Ao contrário disso, assistia-se naquele momento a um acirramento das desigualdades sociais, além da inflexão no extraordinário crescimento econômico do pós-guerra, sem que as diferenças de desenvolvimento entre os países tivessem sido efetivamente diminuídas. (BONENTE e ALMEIDA FILHO, 2008, p. 82).

O discurso e as medidas neoliberais – abertura dos mercados e conseqüente desproteção ao mercado nacional, austero controle dos gastos sociais e fiscais, liberdade aos investimentos estrangeiros e privatizações de empresas públicas – foram impostas sem deixar espaços para outras alternativas. Este processo foi acompanhado, paralelamente, pela intensificação do modelo de produção e estruturação capitalista, e, ato contínuo, pela ramificação da globalização, nas palavras de Santos (2017, p. 23): “A globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista”.

Em síntese, o que se pôde ver a partir da década de 1970 foi um movimento de intensas modificações no funcionamento do capitalismo e que influenciaram diretamente a economia mundial. A disseminação das ideias neoliberais e globalizantes determinaram novas regras para as relações de produção e passaram a ditar a lógica de organização política e econômica na maioria dos países.

A partir da década de 80, a discussão tradicional de desenvolvimento associada à ideia de crescimento econômico como único meio de acabar com a desigualdade e pobreza foi colocada em segundo plano e outras formas de desigualdade passaram a ser enfatizadas: dificuldades no aspecto individual e no aspecto espacial passaram a compor a noção de desenvolvimento, o custo ambiental da economia passou a ser questionado (BONENTE e ALMEIDA FILHO, 2008).

Na década de 90, os países e organismos internacionais adotantes dos princípios neoliberais na sua atuação política, econômica e social, passaram a perceber que o discurso neoliberal não foi capaz de resolver a persistência da desigualdade de condições entre países, notadamente entre aqueles considerados subdesenvolvidos, além disso, o peso das demandas ambientais formatadas desde a década de 60 passou a ser sentido (DALTO, 2019).

O conceito de desenvolvimento passou a ser remodelado a partir de novos motes de discussão. A importância do conteúdo ambiental foi expressa em duas nomenclaturas principais: *ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável*. Embora, os dois termos ratifiquem a inclusão do vetor ambiental na concepção sobre o desenvolvimento, há um elemento de fundo que os diferencia, enquanto a noção de *ecodesenvolvimento* propõe uma reformulação profunda do sistema de produção capitalista, no nível e forma de consumo dos países ricos em benefício dos países pobres; o usual *desenvolvimento sustentável* aproxima-se de um desenvolvimento ecológico neoliberal, em que o funcionamento das estruturas de mercado e produção não são questionadas e o avanço da tecnologia é colocado como aliado da sustentabilidade ambiental (BONENTE e ALMEIDA FILHO, 2008).

Além do viés ambiental, outras dimensões exigiram o reposicionamento da noção de desenvolvimento, trazendo novos “adjetivos” a este termo. Rocha (2010), ao fazer um comparativo entre os Relatórios do Banco Mundial de 1990 e de 2000/2001, apontou esta virada de orientação. O relatório de 1990 ressaltou a afinidade entre crescimento econômico e a redução da pobreza, mas diante da evidência de resultados contrários a esta expectativa, o relatório de 2000/2001, sem abandonar a relevância do aspecto econômico, passou a enfatizar a adoção de uma perspectiva multidisciplinar da pobreza. Eram necessárias ações que impulsionassem a criação de oportunidades econômicas para os pobres, garantissem espaços de autonomia mediante a sua participação nos processos decisórios e políticos e, por fim, ampliassem a sua segurança por meio da efetiva redução das vulnerabilidades que os afetam.

Assim, para os fins deste trabalho, o histórico da construção da noção de desenvolvimento pode ser dividido em dois grandes momentos: a concepção de desenvolvimento baseada no progresso e crescimento econômico como via única de solução para os problemas de desigualdade e pobreza frente a concepção de desenvolvimento a partir de um caráter multidimensional, incluindo questões políticas, sociais, culturais e ambientais associadas à pobreza.

A partir desta nova concepção, ainda na década de 90, Amartya Sen, junto a Mahbud ul Haq e outros profissionais, já haviam contribuindo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na construção de um novo instrumental de aferição do desenvolvimento, o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, tendo como principais variáveis a renda, a longevidade e a educação, mas, ainda sem incluir a abordagem ambiental. As limitações do IDH foram sendo compensadas a partir da criação de novos índices de mensuração. Numa síntese apropriada, Dalto (2019, p. 35) aponta:

Reconhecendo a limitação do IDH, o PNUD propôs uma série de outros índices ajustados à desigualdade para cada uma das dimensões previstas no IDH. Nesse sentido, têm-se o Coeficiente de GINI que mede a desigualdade de renda; o IDHAD (IDH ajustado às desigualdades); o IDG (Índice de Desigualdade de Gênero), que leva em consideração as desigualdades referentes à saúde reprodutiva, autonomia e atividade econômica entre homens e mulheres, e; o IPM (Índice de Pobreza Multidimensional), que se propõe a identificar privações múltiplas relacionadas à saúde, educação e padrão de vida, tomando por base a mesma amostra utilizada para a determinação do IDH.

Já nos anos 2000, Amartya Sen ampliou os conceitos básicos a serem considerados na definição de desenvolvimento e apresentou a sua Teoria do Desenvolvimento como Liberdade a partir de uma perspectiva multidimensional, com a inclusão de novas temáticas e reorientando a relevância do critério relativo à mensuração de rendas.

Sen (2010, p. 36) parte da concepção de pobreza como “privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda”, a renda é considerada como um elemento estruturante, mas que depende das circunstâncias que envolvem o indivíduo. Para Amartya Sen, uma noção apropriada de desenvolvimento deve pautar-se na remoção das fontes de privação que reduzem as liberdades dos cidadãos (pobreza, tirania, falta de oportunidades econômicas, ausência de garantias sociais e inadequação dos serviços públicos), e mirar a melhoria da vida das pessoas nas suas mais variadas facetas. O desenvolvimento deve ser considerado para além das medidas e variáveis de renda, elementos tão tradicionais nas avaliações de desenvolvimento, mas que não conseguem responder à multidimensionalidade da vida humana em sociedade.

Segundo Nogueira (2013, p. 16 e 17):

Nessa abordagem, as dimensões de saúde, educação e participação social gozam de destaque especial não só como pré-condições do processo de desenvolvimento, mas igualmente como seus objetivos últimos, na medida em que criam solidez para o exercício das liberdades cidadãs como possibilidade de livremente escolher algo a ser, a fazer e participar da vocalização civil de preferências.

Traçado o breve histórico do desenvolvimento até se chegar à noção de desenvolvimento como liberdade, ainda é necessário aproximar o histórico do desenvolvimento com a noção de desenvolvimento rural e sua relação com a agricultura familiar.

O conceito de desenvolvimento tem se caracterizado pela polissemia e reflete a influência dos elementos preponderantes em cada período, perpassando a ideia de progresso econômico até chegar às noções de agendas globais, mas também do desenvolvimento como liberdade/capacidade. O processo de transformações sociais, políticas e econômicas que orientaram as concepções sobre desenvolvimento sempre tiveram reflexos tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais.

Para Veiga (2000) a discussão sobre desenvolvimento rural não pode estar apartada do desenvolvimento urbano, os processos industriais, modernizadores, tecnológicos das cidades também modelaram as características do mundo rural. O momento histórico de propagação das intenções da chamada “Revolução Verde” pode ser tomado como ponto de partida. Neste período, a ideia de modernização das atividades agrícolas estava baseada na imposição de um modelo único de agricultura, homogeneizador, fomentador de pacotes tecnológicos de insumos que prometiam a ampliação da produtividade e a conseqüente redução da fome. À esta lógica modernizadora e tecnológica da produção agrícola atribuiu-se o conceito de desenvolvimento agrícola como sinônimo de desenvolvimento rural.

Alicerçada no que foi genericamente intitulado de “revolução verde”, materializou-se de fato sob um padrão tecnológico o qual, onde foi implantado de forma significativa, rompeu radicalmente com o passado por integrar fortemente as famílias rurais a novas formas de racionalidade produtiva, mercantilizando gradualmente a vida social e, em lento processo histórico, quebrando a relativa autonomia setorial que em outros tempos a agricultura teria experimentado. Com a disseminação de tal padrão na agricultura, desde então chamado de “moderno”, o mundo rural (e as atividades agrícolas, em particular) passou a subordinar-se, como mera peça dependente, a novos interesses, classes e formas de vida e de consumo, majoritariamente urbanas, que a expansão econômica do período ensejou, em graus variados, nos diferentes países. (NAVARRO, 2001, p. 84).

As promessas deste movimento modernizador também não se concretizaram e, a partir dos anos 80, com a difusão dos ideais neoliberais de redução de políticas estatais as discussões mais amplas sobre desenvolvimento rural ficaram adormecidas. Na década de 90, as incertezas acerca da materialização dos resultados do desenvolvimento econômico reacenderam os debates sobre a necessidade de se pensar em um desenvolvimento possível, mas agora embalado pela noção de

sociedade global. Esta fase, “seria caracterizada pela flexibilização dos processos produtivos, pela descentralização das unidades de produção e pela informalização das relações de trabalho, reduzindo-se substancialmente o papel do Estado e das instituições regulatórias.” (SCHNEIDER, 2004, p. 92).

A reestruturação econômica, produtiva e institucional formatada pela globalização modificou profundamente a construção das propostas de ação governamentais ou decorrentes da sociedade civil. Estas mudanças intensas e rápidas passaram a envolver as discussões sobre o desenvolvimento rural e as disputas sociais passaram a ser consideradas numa escala global, novas exigências passaram a compor a noção de desenvolvimento rural.

Schneider (2004, p. 94) aponta que, internacionalmente, novos referenciais analíticos e teóricos precisaram ser acionados para a conceituação do desenvolvimento rural, tendo como eixos norteadores: “a erradicação da pobreza rural, a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação central com a sustentabilidade ambiental.” No Brasil, estes elementos também foram utilizados para a orientação e compreensão da complexidade que envolve o desenvolvimento rural, todos inseridos no contexto particular de um país em desenvolvimento.

A conjuntura em que os debates sobre desenvolvimento rural se deram no Brasil aglutinou três fatos sociopolíticos marcantes: o **primeiro** deles refere-se ao processo de estabilização econômica pós período crítico da década de 80, a redução do processo inflacionário da década de 90 tornou favorável novas proposições no âmbito do desenvolvimento rural, além disso, a Constituição passou a estabelecer a descentralização política e financeira para execução de políticas, os entes federados (estados e municípios) passaram a ter uma novo papel no cenário público; o **segundo** diz respeito à nova forma de organização e de objetivos da sociedade civil e dos movimentos sociais até então reprimidos pelo período militar, o viés reivindicativo vai se transmutando em viés propositivo e proativo e sua organização intensifica a variedade de expressões (organizações não-governamentais, associações, cooperativas, etc.); e o **terceiro** está ligado à colocação em pauta dos elementos relacionados à sustentabilidade e meio ambiente. (SCHNEIDER, 2010)

Estabelecido este contexto, Schneider (2010) indica, então, os fatores decisivos que alteraram, legitimaram e deram destaque à retomada dos debates em torno do desenvolvimento rural no Brasil. O **primeiro** e mais importante elemento diz respeito à projeção dos debates acerca

da agricultura familiar que a posicionaram enquanto categoria social, política, econômica e produtiva, assegurando sua legitimidade e colocando-a em lugar de oposição ao poderoso modelo de produção do agronegócio. Parcela da responsabilidade por esta projeção é atribuída aos movimentos sindicais (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG, Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais – DNTR) que lutavam por crédito, melhoria de preços, novos meios de comercialização, mudanças na previdência social rural e proteção em face da abertura comercial indiscriminada e sua desregulamentação (PICOLOTTO, 2009; SCHNEIDER, 2010).

A outra parcela de responsabilidade vincula-se à ampliação dos estudos acadêmicos, empíricos e teóricos, que demonstraram a relevância da agricultura familiar para o desenvolvimento rural em países subdesenvolvidos. Estes trabalhos criaram tipologias para os estabelecimentos rurais brasileiros conforme o uso da força de trabalho (familiar X contratado/assalariado), separaram a agricultura familiar (consolidada, em transição e periférica) da agricultura patronal, analisaram e mensuraram o impacto da categoria familiar a partir dos dados do Censo Agropecuário. Todos estes estudos serviram como referência para discussão das ações estatais e definição das políticas públicas de apoio à agricultura familiar.

O **segundo** fator decisivo apontado por Schneider (2010) conecta-se à atuação do Estado no meio rural orientada pelas temáticas da reforma agrária, segurança alimentar e nutricional, crédito rural, os governos Itamar Franco e depois Fernando Henrique Cardoso iniciam um processo de reconhecimento das reivindicações dos movimentos sociais. O Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF são criados como respostas às demandas dos movimentos rurais. O **terceiro** fator pode ser resumido à polarização estabelecida para demarcar as diferenças existentes entre os produtores da agricultura brasileira: a agricultura familiar seria destinada à produção para o consumo local/interno e a agricultura patronal-empresarial estaria voltada à produção de *commodities* para exportação. Este dualismo acabou por criar um espaço de intensas disputas entre as duas formas de fazer a agricultura, e o desenvolvimento rural passou a ser utilizado como bandeira de luta da agricultura familiar frente ao agronegócio.

A sustentabilidade ambiental aparece como **quarto** e último fator de influência, referenciada como modelo a ser adotado pela noção genérica de desenvolvimento. Ela também passa a fazer parte do discurso do desenvolvimento rural, propondo um modelo alternativo de

agricultura baseado na sustentabilidade e carregando uma nova adjetivação ao termo desenvolvimento – desenvolvimento rural sustentável – o qual tem forte ligação aos movimentos de agricultores familiares e a toda a diversidade de configurações de trabalho abarcadas neste conceito.

Diante do contexto político, econômico e social que envolveu a retomada dos debates sobre desenvolvimento rural e os seus fatores decisivos, há uma variedade de tentativas de conceituação do desenvolvimento rural. Para Kageyama (2004) o desenvolvimento rural deve articular três aspectos: o aspecto econômico, o aspecto social e o aspecto da pluriatividade, ele deve refletir a elevação da renda familiar do agricultor, uma vida social adequada e a diversidade de atividades geradoras de renda deve fazer parte do seu histórico.

Schneider (2004, p. 98) conceitua desenvolvimento rural como:

(...) um processo que resulta de ações articuladas, que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais. Dadas as especificidades e particularidades do espaço rural determinadas pelos condicionantes sociais, econômicos, edafo-climáticos e tecnológicos, o desenvolvimento rural refere-se a um processo evolutivo, interativo e hierárquico quanto aos seus resultados, manifestando-se nos termos dessa complexidade e diversidade no plano territorial.

Embora Veiga (2005) ressalte a dificuldade em se definir desenvolvimento e suas especificações, ele considera o desenvolvimento rural como um processo sistêmico em que a economia consegue dar conta da redução das desigualdades sociais, estimula o crescimento, mas também responsabiliza-se com as questões socioambientais, a partir dos contextos locais e regionais e numa relação aproximada entre urbano e rural. Veiga (2001), fundando-se em Amartya Sen, enfatiza a importância da ampliação das liberdades e oportunidades de escolha dos indivíduos no processo de desenvolvimento rural.

Nesta perspectiva, de expansão das capacitações individuais e melhoria dos funcionamentos, Veiga aponta como elementos fundamentais do processo de desenvolvimento rural a valorização e fortalecimento da agricultura familiar, a diversificação das economias dos territórios (sobretudo através do estímulo aos setores de serviços e à pluriatividade), o estímulo ao empreendedorismo local e o empurrão que viria do Estado para formação de arranjos institucionais locais como os elementos-chave para a nova estratégia de desenvolvimento rural sustentável do Brasil (et al. 2001; 2001). (SCHNEIDER, 2004, p. 97).

O histórico sobre o desenvolvimento rural foi necessário para demonstrar a importância do papel da agricultura familiar no desenvolvimento rural do Brasil e vice-versa. Como último elemento desta subseção, buscou-se apresentar os dados mais atuais que caracterizam a agricultura familiar no Brasil, de acordo com o Anuário Estatístico da Agricultura Familiar - 2022, intitulado *Agricultura Familiar: quem não vive dela, depende dela para viver!*.

Este anuário foi elaborado pela CONTAG em parceria com o DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, a partir dos dados do Censo Agropecuário 2017, ele apresenta com lucidez a importância da agricultura familiar para o Brasil, valendo à pena transcrever aqui o seu conteúdo:

A agricultura familiar brasileira é a principal responsável pelo abastecimento do mercado interno com alimentos saudáveis e sustentáveis, que busca a preservação dos recursos ambientais, a cultura rural, gera ocupações rurais e promove o desenvolvimento sustentável do País. Com apenas 23% das terras, os 3,9 milhões de estabelecimentos familiares geram 10,1 milhões de ocupações no campo (67% das ocupações), respondem por 23% do valor bruto da produção agropecuária brasileira e pela dinamização econômica de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes (68% do total). A sua importância é estratégica para o Brasil e para o mundo, pois é a oitava maior produtora de alimentos do planeta. Na América Latina e Caribe, as agricultoras familiares, camponesas e as mulheres indígenas produzem 45% dos alimentos consumidos. É por esta e outras razões que a FAO declarou a Década da Agricultura Familiar (2019-2028), por meio da Resolução 72/239 de 2017, considerando seu papel também na preservação cultural e ambiental e as suas diferentes formas de viver e produzir. São mulheres, homens e LGBTQIA+, jovens e pessoas idosas, agricultores(as) familiares, assentados(as), reassentados(as), pescadores artesanais, quilombolas, indígenas, silvicultores, aquicultores e extrativistas que, de sol a sol, dedicam-se a promover a agricultura, a pecuária e atividades não agrícolas. Desse modo, contribui diretamente para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, sobretudo no combate à pobreza, à fome e a redução das desigualdades. Os empreendimentos familiares produzem a diversidade de culturas, o que gera um impacto positivo na qualidade dos produtos e na relação com o meio ambiente. São fundamentais para influenciar as políticas de combate à inflação dos alimentos, promover a soberania e segurança alimentar e nutricional, gerar trabalho e distribuir renda. (CONTAG e DIEESE, 2022, p. 5 e 6).

O Anuário Estatístico da Agricultura Familiar materializa a relevância da agricultura familiar e sua potencialidade para o desenvolvimento do país, mas, ao mesmo tempo, demonstra o quanto a agricultura familiar depende de uma série de frentes de atuação do Estado e da sociedade em geral para assegurar o desenvolvimento rural e garantir que o agricultor familiar possa cultivar, vender e viver.

3.4 AGRICULTOR FAMILIAR ENQUANTO SUJEITO DE DIREITOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O RURAL

De 2002 a 2012 foi o período de maior intensificação das conquistas em torno dos direitos para o agricultor familiar. Segundo Niederle, Fialho e Conterato (2014, p.S009):

Ao longo dos últimos 20 anos, o Brasil presenciou a emergência de uma nova categoria sociopolítica no meio rural. Como resultado de uma confluência única de fatores, a agricultura familiar nasceu das lutas por reconhecimento e direitos empreendidas por uma miríade de atores, especialmente pelos movimentos sindicais do campo.

Ocorreram mudanças no cenário político institucional e nas dinâmicas dos processos sociais, as quais também tiveram repercussão e foram influenciadas para/pela agricultura familiar no Brasil. Novas relações foram estabelecidas entre Estado e sociedade civil, novos sujeitos de direitos foram reconhecidos, foram estabelecidas e institucionalizadas regras e instrumentos de políticas públicas orientados por novos referenciais, os quais, de alguma maneira, afetaram as condições socioeconômicas também da população rural (GRISA e SCHNEIDER, 2014).

A categoria social dos agricultores familiares foi reconhecida oficialmente a partir dos anos 90, mas, historicamente, esta categoria sempre esteve situada às margens das ações estatais. Não havia políticas públicas específicas que atentassem para as peculiaridades da agricultura familiar, que considerassem o espaço rural brasileiro como um território permeado pela complexidade das suas relações sociais, culturais e econômicas, não havia apoio governamental para uma atividade produtiva que sempre fez parte do desenvolvimento rural brasileiro (MATTEI, 2014).

Ao tentar estabelecer um fluxo de ações que envolve os agricultores familiares e a disputa por direitos e garantias, é possível perceber deslocamentos e ampliações naquilo que se refere à definição do que seria um problema de tal relevância que seria alçado à categoria de problema público, exigente de respostas concretizadas por meio de políticas públicas. Grisa e Schneider (2014, p. S125) apontam que:

[...] as relações entre Estado e sociedade civil modificaram-se e complexificaram-se ao longo do tempo. De posturas críticas e reivindicativas, a sociedade civil passou a ser propositiva e, mais recentemente, também parceira na execução e cogestão das políticas públicas.

Ao fazer uma retomada histórica acerca da instituição de políticas públicas voltadas ao pequeno produtor rural, nota-se que nos períodos anteriores à década de 70 havia uma forte movimentação no sentido de reconhecimento do próprio grupo social de agricultores em si, o qual não era homogêneo, mas basicamente caracterizado pelo trabalho no meio rural, exigia-se o reconhecimento dos direitos do trabalhador rural e a instituição de um sindicalismo rural (PICOLOTTO, 2009). Os movimentos eram marcados pela luta, pelo viés reivindicativo e crítico à atuação governamental. O problema público, portanto, perpassava pela necessidade de reconhecimento institucional da categoria de trabalhadores rurais, mais tarde denominados agricultores familiares.

No entanto, o contexto político e institucional, inserido num regime ditatorial, não abria espaços de participação para que a agricultura familiar discutisse a construção de políticas públicas, o que havia, na verdade, era um referencial direcionado à modernização tecnológica da agricultura, referendado pelas elites agrárias (GRISA e SCHNEIDER, 2014). Assim, os instrumentos para definição de problema público que influenciavam a agenda governamental estava muito distante das mãos dos pequenos agricultores e as políticas públicas deste período tiveram na verdade um efeito negativo para os mesmos, em especial naquilo que se referia ao crédito rural, à garantia de preços mínimos e da produção (MATTEI, 2014), fatores que influenciavam diretamente a comercialização dos produtos.

Apenas no final da década de 70, com a intensificação dos movimentos sociais agrários e a partir do início do processo de redemocratização, ocorreram mudanças neste cenário. Os atores sociais vinculados à agricultura familiar desnudaram a precariedade das condições de vida e de reprodução social e econômica desta categoria e passaram a exigir uma maior intervenção estatal para a formulação de políticas públicas que atendessem às necessidades da agricultura familiar (GRISA e SCHNEIDER, 2014).

O problema público erguido como bandeira de luta para a proposição de novas políticas públicas reverberava a necessidade do estabelecimento de condições que assegurassem a reprodução social dos agricultores, baseando-se num referencial agrícola (crédito rural e seus acessórios) e agrário (reforma agrária), este seria o cenário para a configuração do que Schneider, Shiki e Belik (2010) chamariam de primeira geração de políticas públicas voltadas à agricultura familiar no Brasil. Como resposta a esta demanda, houve a promulgação da principal política

pública de concessão de crédito para a agricultura familiar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (1996).

Assim, a criação do PRONAF representa a legitimação, por parte do Estado brasileiro, de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era praticamente marginalizada em termos de acesso aos benefícios da política agrícola, bem como designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência (MATTEI, 2014, p.84).

Grisa e Schneider (2014) apontam uma segunda geração de políticas públicas para a agricultura familiar entre os anos de 1997 e 1998, período assinalado pela influência do modelo hegemônico neoliberal que influenciou diretamente a definição de um novo referencial orientador, o qual se baseava na ideia de que o Estado deveria sanar as lacunas impostas pelo mercado e era preciso combater a pobreza rural, conforme orientações do Banco Mundial.

Nota-se aqui a confluência e o direcionamento para um outro fluxo de intenções voltado às ações sociais e assistenciais no campo da agricultura familiar. Houve uma redefinição do que seria problema público e que, naquele momento, aproximava-se muito da ideia de problema social. Começaram a ser discutidas propostas de políticas públicas com forte cunho social e assistencial, em que seriam tratados os problemas relativos à pobreza rural, à alimentação como direito humano e à desigualdade social (GRISA e SCHNEIDER, 2014).

Assim, a partir deste período os interesses públicos que justificavam as ações sociais dos atores envolvidos perpassavam por problemas tidos como de pública relevância (BOULLOSA, 2013) e que estavam vinculados à questão social e assistencial dos agricultores. Como resultado destas mobilizações, políticas públicas de transferência de renda (Programa Bolsa Família) e de preocupação com o direito à alimentação (Programa Fome Zero) foram estabelecidas, outras políticas foram sendo formatadas para tentar garantir a inclusão produtiva dos agricultores em situação de vulnerabilidade social.

Estas políticas sociais e assistenciais foram elaboradas para o combate à pobreza de modo geral, mas de certa maneira, mesmo não havendo previsão expressa nos seus objetivos, tais políticas conseguiram alcançar resultados positivos ao desenvolvimento rural para além das questões produtivas ou mercadológicas (GRISA e SCHNEIDER, 2014). Neste sentido, Lima e D'Ascenzi (2013, p. 105/106) ao discutirem sucesso e fracasso da implementação das políticas públicas asseveram que:

No que se refere à medição do sucesso ou fracasso, essa concepção abre espaço para o resultado *alcançado*. A medida de sucesso ou fracasso deve estar de acordo com o esforço de ação produzido. Restringi-la à conformidade com objetivos previamente definidos leva-nos a desprezar os resultados reais da implementação. O mais relevante é verificar *quais* foram os efeitos gerados e se eles são desejáveis ou não.

Por fim, na terceira geração de políticas públicas um novo discurso foi adicionado, tendo em vista que estas gerações não são estanques e continuam em movimento entre elas, “estas gerações de políticas foram se ampliando e novos instrumentos e estratégias de ação foram se agregando” (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. S142).

Com a mudança governamental, a partir da eleição para presidente de Luiz Inácio Lula da Silva, a relação entre Estado e sociedade civil foi reordenada e atores que até então estavam excluídos do campo de decisão passaram a ocupar espaços importantes e buscaram incluir nas agendas públicas bandeiras de luta a partir dos ideais da segurança alimentar e nutricional, da sustentabilidade ambiental e da reivindicação de que a agricultura familiar seria o meio eficaz para garantia dos dois primeiros (GRISA e SCHNEIDER, 2014). Outras linhas de problemas considerados como públicos passaram a fazer parte dos espaços de decisão, a partir da visão de atores que ocuparam as arenas públicas.

Como reflexo desta nova atuação social e política, políticas públicas foram implementadas no sentido de atender aos ideais da segurança alimentar e nutricional, como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, como uma das ações estratégicas do Programa Fome Zero. A forma de execução do PAA previu a aquisição de gêneros alimentícios com dispensa de licitação e a posterior distribuição dos alimentos aos grupos sociais em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidos pela rede socioassistencial, além da formação de estoques públicos estratégicos (CHMIELEWSKA, SOUZA e LOURETE, 2010).

Esta modalidade de compra pública fomentava a produção familiar e teve como os dois principais objetivos assegurar alimentação em quantidade e qualidade necessárias aos grupos vulneráveis, bem como incentivar a comercialização a partir dos produtos da agricultura familiar. O PAA além de objetivar o encontro entre a segurança alimentar e nutricional e o estímulo à comercialização da produção da agricultura familiar, dando visibilidade ao mercado institucional, teve um papel decisivo para a redução das barreiras burocráticas do processo de compra e venda estatal ao flexibilizar a exigência do procedimento licitatório tradicional para aquisição dos produtos (GRISA e SCHNEIDER, 2014).

O PAA impulsionou o acúmulo de experiências com compras públicas e, após a expansão dos seus resultados, passou a servir de orientação para replicação do modelo em outros países (GRISA e SCHNEIDER, 2014). Esta ampliação dos espaços públicos de comercialização também foi relevante para a busca de novos programas públicos que pudessem estimular a compra dos produtos da agricultura familiar, sendo o caso do PNAE a política pública mais notória. Ela será mais detalhada no capítulo 4.

A criação de novos mercados permitiu o fortalecimento dos canais curtos de produção com a consequente dinamização das economias locais e regionais, permitindo uma aproximação entre produtor e consumidor, distribuindo benefícios para ambos, em que o primeiro passa a se apropriar do valor agregado do seu processo produtivo, enquanto o segundo passa a acessar alimentos mais saudáveis, com respeito aos hábitos locais e culturais e produzidos de forma mais sustentável (CALDAS e ÁVILA, 2013; CONSTANTY e ZONIN, 2016).

Na tentativa de fechar este ciclo de análise por meio da identificação das três gerações de políticas públicas apresentadas, percebe-se que a definição do que seria tratado como problema público e que exigiria um direcionamento específico da política pública vai sofrendo variações ao longo do tempo. Estas inflexões estão atreladas também aos atores que se envolvem neste processo, sendo inegável a presença de atores mais fortes e com maior poder decisório, como, por exemplo, o Estado. Políticas públicas foram demandadas por muito tempo pelos movimentos dos agricultores familiares, e a instituição destas foi acontecendo de forma lenta, mas relevante para a estruturação desses grupos e a abertura de espaços para novas disputas.

Os efeitos positivos da instituição de políticas públicas voltadas à agricultura familiar já foram apontados em diversos estudos, as mudanças vão desde os aspectos relacionados ao crédito rural até a melhoria de indicadores de qualidade de vida. As políticas públicas poderiam se configurar, portanto, como instrumentos daquilo que Sen (2010) chamou de liberdades instrumentais, como meio essencial à ampliação do rol de capacidades do agricultor familiar? As políticas públicas podem ser consideradas como propulsoras de liberdades para os agricultores familiares?

3.5 POLÍTICA PÚBLICA COMO LIBERDADE

Ao elaborar a articulação entre as noções de políticas públicas e liberdade, a primeira dificuldade encontrada refere-se à tentativa de se estabelecer um conceito único e completo do que vem a ser política pública e, num passo adiante, como ela poderia caracterizar-se como um instrumento libertador.

A estruturação de políticas públicas envolve várias áreas do conhecimento, bem como os mais diversos setores institucionais, defini-la de forma unívoca não é simples, nem possível. Souza (2006, p. 24) assinalou esta amplitude conceitual que envolve as políticas públicas: “Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública.”

Estudiosos da área de políticas públicas estabeleceram suas definições, alguns orientados pelo referencial de ação ou inação do Estado para produção de efeitos específicos, para DYE (1984, p.1) política pública pode ser definida como aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer e qual diferença isso faz; outros ressaltaram a política pública como um solucionador de problemas públicos, esta seria a concepção mais restrita de política pública, que se restringiria a um curso de ações/omissões para resolver problemas; há ainda aqueles, críticos desta noção, que asseveram que há uma série de ideias e interesses que englobam as políticas públicas, baseados em uma teoria sistêmica a política pública não se trata de uma decisão, mas de uma rede de decisões. (HAM E HILL, 1993).

No que pesem as divergências, o elemento comum que orienta as mais diferentes abordagens é a concepção da relevância do “todo”, o todo que envolve a estruturação de políticas públicas é mais importante que as partes (indivíduos, instituições, ideologias, ideias e interesses) que a compõem, trata-se do caráter holístico das políticas públicas (SOUZA, 2006). Além disso, a noção de que o Estado é o principal ator decisivo da política pública tem sido cada vez mais debatida, existem outros sujeitos públicos que interagem na concepção da política, para além dos agentes públicos institucionalizados (DYE, 1984; HAM e HILL, 1993; LINDBLOM, 1959).

A fim de adotar um conceito que guie as discussões desse trabalho, a proposta de Saravia apresenta-se bastante completa, relacionando tanto os aspectos mais técnicos de formulação de uma política pública, bem como as características subjetivas que envolvem a tomada de decisões públicas:

Mas o que é uma política pública? Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. (SARAVIA, 2006, p. 28-29)

A partir deste conceito como é possível pensar e articular a noção de política pública como instrumento de promoção de liberdades? Os modelos de formulação e análise de políticas públicas vão desde os modelos institucionais, em que o papel das instituições governamentais é essencial ao processo de elaboração da política, perpassando pelos modelos racionais, em que o ganho social máximo deve ser o objetivo principal, até chegar aos modelos em que a influência dos grupos interessados conformará as forças definidoras dos caminhos da política (DYE, 2005; SOUZA, 2006). As instituições, racionalidades e interesses acabam por delinear o campo de formatação de políticas públicas em que poderá ocorrer equilíbrios e desequilíbrios na atuação destes componentes.

Na arena de disputa é inegável a instituição de objetivos para estas políticas, mesmo que seja um objetivo caracterizado por um não-fazer. A possibilidade de inação como uma opção no campo de políticas públicas causa certa estranheza, tendo em vista que a omissão contrasta com a intencionalidade que se espera do governo, como uma premissa implícita.

Em sentido oposto, Souza (2006, p. 36, grifo nosso), a partir dos conceitos e propostas para as políticas públicas, apresenta uma síntese dos seus atributos e ressalta o sentido intencional das políticas:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- **A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.**
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

No espaço das intenções e do próprio papel atribuído às políticas públicas percebe-se que há formas diversas de definir as bases que orientarão a política. A depender das concepções

políticas e econômicas adotadas têm-se intenções e objetivos singulares para definição do conteúdo das políticas públicas.

Segundo Teixeira (2002a) pela perspectiva liberal, a função das políticas públicas é meramente residual, tendo em vista que os problemas relacionados às desigualdades sociais e econômicas são de responsabilidade individual e não pública; a orientação social-democrata, refletida pelo Estado do Bem-Estar Social, revela as agruras decorrentes da acumulação desequilibrada de capital, as políticas públicas passam a atuar como elementos de regulação das relações econômico-sociais, estimulando o desenvolvimento de programas sociais e a ampliação dos direitos sociais; contudo, com as mudanças no processo de acumulação, nas relações de trabalho, no acesso à informação decorrentes da intensificação do processo de globalização, alega-se a falência do estado protetor e atribui-se ao “paternalismo” estatal a culpa pela paralisia econômica e a dependência social. Surge, então, um contexto ideal para a ramificação dos ideais neoliberais, que se utilizando do argumento de necessidade de equilíbrio econômico propõe a redução intensa dos gastos com políticas públicas, e, além disso, estas passarão a sofrer forte influência dos ditames internacionais de um mundo globalizado.

Este período crítico de enfraquecimento da atuação estatal e fortalecimento do papel do mercado nas relações socioeconômicas se disseminou para países da América Latina que passaram a refletir um novo modelo de estruturação, aquilo que Dagnino (2004) chamou de “crise discursiva”, em que dois discursos diversos convivem no processo de construção democrática dos países espalhados pelo globo. Para a autora:

Essa crise discursiva resulta de uma *confluência perversa* entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participatório, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático. (DAGNINO, 2004, p. 195)

O Brasil, na década de 80, apresentava-se fortemente influenciado por este processo de *confluência perversa* em que os grupos dominantes defendiam os seus ideais políticos. De um lado estavam aqueles que colocavam a liberalização/modernização como estratégia de resolução dos problemas pelo viés econômico, o mercado resolveria todos as demandas existentes, de outro lado a proposta de democratização/moralização assegurava que os problemas enfrentados no Brasil eram de ordem ético-política e urgiam pela democratização da relação Estado e Sociedade, a fim

de que fossem garantidos as condições necessárias para desenvolvimento da cidadania e justiça social (TATAGIBA, 2003).

Nos anos 90¹⁸ seguiu-se o avanço do projeto político e econômico neoliberal, refletido a partir do encolhimento da atuação estatal, propagação do ideal reformista por meio da instituição dos programas de privatização de bens públicos (TATAGIBA, 2003), “expressões como mercado, privatização, *empowerment* e administração gerencial foram incorporadas ao léxico brasileiro.” (NOGUEIRA, 2015, p. 42).

O mesmo projeto neoliberal que se estabeleceu a partir do “Estado mínimo”, reduzindo amplamente seu campo de responsabilidades sociais, seu papel de garantidor de direitos e direcionando-os como uma atribuição da sociedade civil, passa exigir desta sociedade uma participação ativa, propositiva, como resultado de um processo democratizante, aí está a perversidade desta confluência, o modelo neoliberal utiliza-se de termos comuns a ambos os projetos, mas que carregam diferenças de sentido, como, por exemplo, participação, cidadania, sociedade civil, democracia (DAGNINO, 2004). Há um chamado para participação num espaço público, que há muito é demandado pelos movimentos sociais e pela sociedade civil organizada, mas, em contrapartida, o Estado vai “lavando as mãos” como ente responsável pela garantia pública da justiça social, indicando o mercado como solução dos problemas, bem como a atuação individual de cada um neste contexto.

Nesse obscurecimento se constroem subrepticamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente –mas não só– pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação. (DAGNINO, 2004, p. 198)

¹⁸ O período da década de 90 a que faço menção neste trabalho é a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, pós “Era Collor”, a qual foi marcada por características ainda mais negativas para estruturação do Brasil, segundo Tatagiba (2003, p. 51 e 52): “De fato, na análise do governo Collor duas dimensões se destacam: a corrupção e o autoritarismo. Velhas conhecidas na política brasileira apareceram renovadas na esteira do processo de implementação do plano de reformas neoliberal. A curta “Era Collor” é uma sucessão de arbitrariedades, inconstitucionalidades e mandonismos de toda espécie.”.

O discurso brasileiro direcionou-se à inevitabilidade dos efeitos da globalização e do avanço capitalista, que exigiram dos países adequações como a retração da atuação estatal, abertura aos mercados mundiais e financeirização capitalista, a fim de que fossem alcançados resultados positivos para economia e que houvesse condições para redução das desigualdades. A agenda do Brasil, então, “incorpora a preocupação com o tema da redução das desigualdades sociais e eliminação da pobreza, como estratégias para consolidação das políticas de ajuste.” (TATAGIBA, 2003, p. 53). A partir da perversidade da convivência entre dois processos distintos, o projeto neoliberal assumiu e apontou a necessidade de fortalecimento democrático (participação social) como meio essencial para estruturação das bases do governo reformista que se propunha (TATABIGA, 2003; DAGNINO, 2004; NOGUEIRA, 2015).

Assim, na segunda metade da década de 90, a agenda das políticas sociais que até então vinha sendo tratada de forma restritiva e negativa, passou a ganhar um espaço relativo. No entanto, estas foram orientadas pelas diretrizes neoliberais que impuseram tanto a descentralização da gestão pública, visando ganhar eficiência e aproximar problemas/gestão à focalização dos gastos sociais os mais necessitados, quanto a desestatização dos bens e serviços públicos, abrindo espaços para entidades lucrativas e não lucrativas exercerem esta função (TATAGIBA, 2003).

Esta duvidosa ampliação do espaço para as políticas sociais demonstrou que cada vez mais o governo brasileiro moldava-se aos ditames de organismos internacionais de financiamento para que assegurassem a participação da sociedade civil no processo de gestão, garantindo racionalidade do custo da implementação de políticas e eficiência no resultado delas (TATAGIBA, 2003).

Neste contexto, duas posições complementares acabaram por se delinear: a orientação reformista privilegiou de forma unilateral o papel da sociedade civil, especificamente, para fins de participação na gestão e implementação de políticas, criando um outro espaço “fora” do Estado, mas que não seria totalmente contrário a ele. Em paralelo, a orientação alternativa abriu a possibilidade de inflexão na tendência conflituosa das demandas para iniciar uma fase em que o Estado passou a ser percebido como espaço de formulação, regulação e implementação de políticas públicas (NOGUEIRA, 2015). No caso específico dos movimentos agrários, a mudança de uma posição mais combativa para uma posição mais propositiva trouxe efeitos positivos:

Em síntese, pode-se sinalizar que a adoção de estratégias propositivas do sindicalismo dos trabalhadores rurais, em contraposição a uma postura crítica, de protestos e reivindicações,

até então prevalecente, assim como a pressão social dos movimentos sociais, foram elementos importantes que contribuíram de forma decisiva para a emergência da primeira geração de políticas para a agricultura familiar, baseada em um referencial agrícola e agrário (PICOLOTTO, 2011; SCHNEIDER, 2010; FAVARETO, 2006). A participação proeminente de representantes dos agricultores familiares e de gestores vinculados ao Mapa (e, a partir de 1999, ao MDA) na construção destas políticas públicas explica, em grande medida, o referencial que orientou a elaboração das mesmas. (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. S133)

O avanço dos vetores neoliberais no Brasil, das exigências de um mundo globalizado, de uma suposta “preocupação” com as desigualdades sociais e a necessidade de combate à pobreza¹⁹, mesmo que de uma maneira enviesada, acabaram por exigir um posicionamento estatal frente aos problemas persistentes, bem como abriram a possibilidade de inclusão da sociedade civil no processo participativo. Este movimento, talvez, permitiu o discreto fortalecimento das bases democráticas no Brasil. O Estado viu na participação da sociedade um ótimo “negócio” neoliberal, mas esta mesma sociedade (considerando que não há uma linearidade neste processo) acabou por tentar fazer bom uso desta oportunidade. “Assim, foi se consolidando no decorrer da década de 90 um forte consenso em torno da importância da participação da sociedade na construção e implementação das políticas públicas.” (TATAGIBA, 2003).

Nogueira (2015) relata que a reforma administrativa do Estado trouxe com ela a noção de descentralização como item essencial à conquista dos objetivos de eficiência e baixo custo operacional das ações estatais. Esta descentralização exigia uma sociedade civil participativa e atuante para garantia efetiva da cidadania e manutenção do regime democrático. Esta participação da sociedade acabou por assumir dois caminhos diversos, um caminho emancipatório e democratizante da relação Estado e Sociedade, mas por outro lado, um caminho direcionado à estratégia de desresponsabilização do Estado, reduzindo a carga estatal, mas sobrecarregando uma sociedade civil não detentora do poder decisional e dos recursos públicos. Nas palavras de Tatagiba (2003, p. 56):

Isto porque se, por um lado, as novas modalidades de parceria e participação social remetem para a questão da multiplicação dos espaços públicos, para a democratização da gestão e para a ampliação dos temas e inserção de novos atores; por outro lado, podem também compor estratégias de desresponsabilização do Estado, transferindo encargos e responsabilidades para os atores da sociedade civil, da mesma forma como podem ser assumidos por esses, com o único objetivo de obter recursos públicos.

¹⁹ Para Milton Santos (2017, p. 70 e 71) “[...] a pobreza é identificada como uma doença da civilização, cuja produção acompanha o próprio processo econômico [...]. Mesmo em países como o nosso, o poder público é forçado a encontrar fórmulas, saídas, arremedos de solução. Havia uma certa vergonha de não enfrentar a questão.”

A dupla possibilidade de expressão da participação social, embora, pudesse engendrar um processo negativo de sobrecarga para a sociedade civil, abriu também um espaço para atuação dos movimentos sociais, em especial aqueles vinculados à agricultura familiar. No contexto de transição estatal, as diretrizes democráticas parecem ter avançado no sentido de reconhecimento e legitimação dos sujeitos representantes destes movimentos e, ao mesmo tempo, criou novas demandas relacionadas à cogestão das políticas públicas junto ao Estado e à gestão das suas organizações de base (GRISA e SCHNEIDER, 2014).

A partir dos anos 2000, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, embora a expectativa de rompimento radical com os ideais neoliberais não tenha acontecido efetivamente, houve a ampliação da relação de participação dos setores sociais nos espaços públicos e, de alguma maneira, as relações entre Estado e sociedade se alteraram garantindo um outro direcionamento para as políticas públicas e uma nova relação com os movimentos sociais e a sociedade civil (GRISA e SCHNEIDER, 2014). Teixeira (2002a, p.6), ao discutir sobre o papel das políticas públicas no desenvolvimento naquele momento, confirma esta tendência:

Essa é a realidade do atual processo social em que a sociedade civil, articulada em suas organizações representativas em espaços públicos, passa a exercer um papel político amplo de construir alternativas nos vários campos de atuação do Estado e de oferecê-las ao debate público, coparticipando, inclusive, na sua implementação e gestão. Há, hoje, no país, uma série de experiências desenvolvidas por ONGs e organizações de base que podem servir de referência para a elaboração de propostas e alternativas de políticas públicas.

A inserção da sociedade civil no campo de discussão das políticas públicas acabou por garantir um ambiente fértil aos debates e disputas sobre os problemas eleitos como públicos para cada um dos grupos sociais. Obviamente a “mão” estatal tem uma força proeminente, mas há uma arena pública em que os diversos interesses são colocados em jogo. Ao retomar a questão relativa aos objetivos das políticas públicas, estes buscam responder demandas dos setores marginalizados, no sentido de ampliar ou garantir direitos, outras buscam promover o desenvolvimento como meio compensatório de políticas estritamente econômicas e há ainda as políticas que são criadas na tentativa de solucionar conflitos entre os atores sociais contraditórios (TEIXEIRA, 2002).

É a partir dos objetivos das políticas públicas que se pode pensar numa primeira dimensão de interlocução destas com a noção de desenvolvimento como liberdade proposta por Amartya Sen.

Sen (2010, p. 16) considera que “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.” Para que se alcance o desenvolvimento é preciso ultrapassar as principais fontes de privação de liberdade, que, num mundo globalizado permite uma pobreza estrutural globalizada (SANTOS, 2017). De modo geral, as ausências de liberdades estão relacionadas à escassez econômica, à inexistência ou precariedade de serviços públicos e assistência social ou até mesmo à negação de liberdades políticas e civis típicas de regimes autoritários (SEN, 2010).

Sen (2010) diferencia o conceito de liberdade em três vertentes: a primeira delas é a **liberdade formal**, que caracteriza as liberdades como a garantia de direitos individuais no campo formal de existência, liberdade que cada indivíduo tem de exercer os seus direitos formalmente constituídos; a segunda é a **liberdade substantiva** que faz oposição às liberdades formais em vista do seu caráter material, são as oportunidades reais que devem estar à disposição dos sujeitos, a fim de que não estejam subjugados pela fome, subnutrição, morte precoce, pelos impedimentos políticos, precariedade educacional, são capacidades elementares de qualquer indivíduo; por fim, têm-se a **liberdade instrumental**, que altera o foco da liberdade enquanto “fim” principal do desenvolvimento e a posiciona enquanto “meio”, conformando o papel instrumental da liberdade, “concerne ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos [*entitlements*]²⁰ contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento.” (SEN, 2010, p.57).

Como visto anteriormente, as liberdades instrumentais se distribuem em cinco tipos particulares: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Estas dimensões da liberdade contribuem para promoção da liberdade geral e sua inter-relação ajuda na promoção de outras liberdades instrumentais, por exemplo, acesso às liberdades políticas podem fomentar as liberdades de oportunidades sociais (SEN, 2010).

²⁰ O *entitlement* de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa. Em uma economia de mercado com propriedade privada, o conjunto de *entitlement* de uma pessoa é determinado pelo pacote original de bens que ela possui (denominado “dotação”) e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir, começando com cada dotação inicial, por meio de comércio e produção (denominado seu “*entitlement* de troca”). Uma pessoa passa fome quando seu *entitlement* não inclui, no conjunto [que é formado pelos pacotes alternativos de bens que ela pode adquirir], nenhum pacote de bens que contenha uma quantidade adequada de alimento (SEN, 2010, p. 57).

A teoria de Sen ressalta o papel constitutivo das liberdades como fim principal do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, ressalta o papel instrumental das liberdades como meio de promoção do desenvolvimento, trata-se de uma via de mão dupla. A noção de liberdades políticas tem um papel importante na discussão sobre o caráter libertador que as políticas públicas podem ter. As liberdades políticas convergem para a possibilidade de livre determinação política das pessoas, escolhendo os seus representantes, o seu sistema de governo, além de permitir espaços de crítica e de livre expressão em relação ao Estado, elementos que só são possíveis a partir da participação democrática dos sujeitos, individual ou coletivamente, nas arenas de discussão pública. Nas palavras de Sen (2010, p. 165): “[...] incluindo a liberdade de discussão pública e de decisões participativas sobre as políticas.”

As políticas públicas compõem um instrumento de atuação estatal que, por muitas das vezes, teve seu caminho de elaboração concentrado na mão do Estado. Com a possibilidade de inserção da sociedade civil no campo discursivo das orientações das políticas públicas, bem como a ampliação deste espaço de discussão e participação a partir de 2002, a sociedade civil passou a demarcar um lugar essencial na formulação e implementação das políticas públicas. Os grupos sociais, antes numa posição combativa pela inclusão das suas pautas nas agendas públicas, passaram a uma posição mais propositiva e participativa, dando voz às suas demandas e ocupando os espaços de disputas em condições menos desiguais.

A ampliação da liberdade instrumental política para os movimentos sociais representantes da agricultura familiar permitiu que as políticas públicas se convertessem em expressão do alargamento da liberdade substantiva dos indivíduos, enquanto elementos fundamentais à garantia de direitos e oportunidades necessários ao fortalecimento das capacidades humanas dos agricultores,

As políticas públicas direcionadas à categoria dos agricultores familiares tiveram que atender às necessidades e pleitos dos grupos sociais envolvidos, mesmo que parcialmente. A política pública, para além da sua função de instrumento de gestão pública, teve a sua função de instrumento libertador ressaltada a partir da sua implementação ou mesmo da articulação entre diversas políticas que busquem atender à multidimensionalidade do desenvolvimento da agricultura familiar.

Para Sen (2010, p. 149):

A questão da discussão pública e participação social é, portanto, central para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática. O uso de prerrogativas democráticas – tanto as liberdades políticas como os direitos civis – é parte crucial do exercício da própria elaboração de políticas econômicas, em acréscimo a outros papéis que essas prerrogativas possam ter. Em uma abordagem orientada para a liberdade, as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas.

As políticas públicas devem ser pensadas, implementadas e avaliadas para assegurar ou revigorar as liberdades individuais por meio da ampliação das capacidades humanas (PINHEIRO, 2012). As análises realizadas para identificar os impactos da instituição de políticas públicas específicas para a agricultura familiar, principalmente a partir da década de 90, apontam para a criação de uma série de políticas até então inexistentes, e que discorreram sobre aspectos cruciais para a sobrevivência da agricultura familiar (concessão diferenciada do crédito rural, ampliação dos mercados, políticas assistenciais de urgência, assistência técnica e extensão rural, educação, regularização fundiária e documental, infraestrutura) (BUAINAIN, ROMEIRO, GUANZIROLI, 2003; SCHNEIDER, SHIKI, BELIK, 2010; GRISA e SCHNEIDER, 2014 e 2015; DELGADO e BERGAMASCO, 2017).

No caso específico do PNAE, a alteração desta política pública investiu na conexão entre a agricultura familiar (como referencial de sustentabilidade ambiental) e a necessidade de fornecimento de alimentos seguros e saudáveis aos alunos, abrindo um nicho de comercialização importante aos agricultores familiares. Como ponto de partida, esta mudança se deu no plano formal de atualização da legislação regulamentadora do PNAE e o consequente processo implementador para geração de resultados positivos da política.

Nesta seara, Teixeira (2002a) lembra que o processo de garantia de direitos não é fielmente igual à efetivação destes direitos, para que esta efetivação ocorra há uma série de elementos e instituições que precisam ser acionados e fiscalizados, a estrutura estatal precisa atingir os mais diversos locais, a própria sociedade civil deve participar intensamente do processo executivo da política. Este distanciamento entre direito assegurado e melhorias efetivas para a vidas dos agricultores ainda acontece e precisa ser sanado.

Ainda assim, considerando estas dificuldades, supõe-se que houve ampliação de liberdades substantivas dos agricultores familiares com a lei dos 30%. Houve o incremento das **liberdades instrumentais políticas** (ampliação da participação nos processos decisórios), das **facilidades econômicas** (aumento do acesso ao mercado com consequente incremento de renda), das **oportunidades sociais** (possibilidade de maior acesso à educação, saúde e saneamento básico em

áreas onde o PNAE é executado), das **garantias de transparência** (atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar na fiscalização do PNAE com participação da sociedade civil) e da **segurança protetora** (além da própria segurança alimentar de consumir produtos oriundos da sua produção, os agricultores afastam-se da pobreza com a ampliação de renda).

A teoria seniana pode ser utilizada como referencial de análise teórico a partir da consideração de que o desenvolvimento rural pode se dar de uma maneira libertadora. Com aporte no referencial de análise da instrumentação da ação pública, é possível considerar que a mudança legal ocorrida com o PNAE desencadeou um processo de formalização ou demanda por novos instrumentos (chamada pública, cardápio, organização coletiva, determinação de valores) que atendessem às demandas dos grupos beneficiários.

A articulação e o processo de implantação destes instrumentos foram pensados a partir da exigência de articulação entre diversas áreas de atuação. Na mesma perspectiva em que Sen considera que o desenvolvimento precisa ser encarado como um acontecimento multidimensional, o encontro da alimentação escolar (segurança alimentar) e da agricultura familiar via lei do PNAE também deve ser.

4. A POLÍTICA PÚBLICA DO PNAE

Neste capítulo o histórico do PNAE foi detalhado para apresentar a construção da política pública de alimentação escolar no Brasil e demonstrar como ela chegou ao encontro da agricultura familiar. Foram apresentados, brevemente, os alcances socioeconômicos do PNAE para a agricultura familiar. A articulação entre o modelo do pacto federativo brasileiro e da coordenação das políticas públicas foi necessária para compreender a importância do âmbito municipal (local) na implementação do PNAE. Após a apresentação destes elementos, iniciou-se à organização da análise do PNAE a partir da abordagem do ciclo das políticas públicas, situando os fatos e documentos analisados em cada uma das fases de estruturação da política de alimentação escolar.

4.1 DA CAMPANHA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ATÉ A AGRICULTURA FAMILIAR

A importância da alimentação e da nutrição é reconhecida desde a década de 30, quando os problemas da fome e desnutrição foram categorizados como problemas de saúde pública (PEIXINHO, 2013). Nas discussões sobre alternativas possíveis que pudessem confrontar a fome e a escassez por meio da distribuição de alimentos, a alimentação escolar teve papel de destaque.

Neste percurso de combate à fome algumas ações governamentais começaram a estruturar um caminho em que a alimentação passaria a ser tratada como direito humano fundamental. Dentre estas ações estão: instituição do salário mínimo em 1940, criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA) em 1945 e, em 1955, como o embrião do atual PNAE, a Campanha Nacional de Merenda Escolar (PEIXINHO, 2013).

No período de 1955 até meados da década de 70 a proposta de fornecimento de alimentação escolar pelo Estado foi basicamente financiada por recursos internacionais da *United Nations Children's Fund* (UNICEF), *United States Agency for International Development* (USAID) e do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU). Neste período o fornecimento da alimentação tinha um forte viés assistencialista e não havia regularidade na oferta dos gêneros alimentícios, a distribuição era limitada, bem como não havia adequação cultural dos alimentos fornecidos aos beneficiários (PEIXINHO, 2013; CONSTANTY e ZONIN, 2016).

No ano de 1973 foi criado o II Programa Nacional de Alimentação Escolar (II PRONAN), o qual se caracterizou como política de fornecimento de alimentação e indicou as primeiras intenções de estímulo à compra de gêneros alimentícios do pequeno produtor rural (CONSTANTY e ZONIN, 2016). Em 1976, a Campanha Nacional de Alimentação Escolar foi abarcada pelo II PRONAN e, em 1979, passou a já ser denominada de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tornando-se uma das estratégias de atuação do II PRONAN e os recursos destinados à compra da merenda escolar advinham do Ministério da Educação (MEC) (PEIXINHO, 2013; CONSTANTY e ZONIN, 2016).

A partir de 1983 a execução do PNAE era vinculada à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), órgão ligado ao MEC, e dava-se de forma centralizada. Apenas, a partir de 1986, iniciaram-se as tentativas de descentralização do PNAE por meio da sua municipalização. Os municípios gerenciavam e operacionalizam o programa e tinham sua atividade concentrada na compra de produtos *in natura*, esta experiência foi positiva para o estímulo à diferenciação dos cardápios a partir das regionalidades alimentares e impulsionou a produção e o desenvolvimento locais (CALDAS e ÁVILA, 2013).

Contudo, se o processo centralizado sofria problemas com a logística de distribuição, com o armazenamento dos produtos e com as diferenças de hábitos alimentares locais e regionais, o processo de descentralização também apresentou barreiras, como o retardamento no repasse dos recursos que afetava todo o processo operacional de compra e os obstáculos no processo de prestação de contas dos municípios (CALDAS e ÁVILA, 2013). Estas dificuldades exigiram mudanças e ajustes na operacionalização do programa.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 a alimentação escolar ganhou um novo patamar na ordem jurídica nacional, tornando-se um direito universal para todos os estudantes do ensino fundamental. O direito à educação previsto como obrigação do Estado deveria ser garantido por meio da instituição de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Já em 1994, com a promulgação da Lei 8.913 de 18 de julho, oficializou-se a descentralização dos recursos destinados à alimentação escolar:

A promulgação da Lei nº 8.913 de 1994, a qual possibilitou a administração da alimentação escolar de forma descentralizada, foi um dos grandes avanços ocorridos neste Programa, pois permitiu racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, além de viabilizar o oferecimento de uma alimentação condizente com o hábito alimentar

da população nas diferentes localidades do país. Ressalta-se que as compras institucionais descentralizadas, apesar das inúmeras limitações, abriram a possibilidade de inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local neste mercado institucional (PEIXINHO, 2013, p.911).

Em 1997 a gestão do PNAE ficou a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao MEC, que, em 1999, passou a operacionalizar o programa não mais por meio de convênios com os entes federativos, mas sim através da modalidade de transferência direta de recursos. Para o recebimento do repasse os estados, municípios e o Distrito Federal deveriam constituir o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão formado por representantes do poder público e da sociedade civil, com a atribuição deliberativa, fiscalizadora e de assessoramento do PNAE junto ao FNDE (PEIXINHO, 2013).

Na trajetória de existência do PNAE, diversas foram as alterações sofridas ao longo do tempo, mas foi a partir dos anos 2000 que se intensificou a preocupação em conectar a alimentação escolar definitivamente aos hábitos alimentares e culturais locais e regionais dos estudantes de forma segura e sustentável, por meio da inclusão do pequeno agricultor no fornecimento da alimentação escolar.

O FNDE, em 2003, já dava sinais da inclusão de gêneros agrícolas locais na aquisição dos gêneros alimentícios para as escolas. A Resolução n.º 15 de 16 de junho, definiu os critérios para repasse dos recursos aos estados, municípios e ao Distrito Federal, e estabeleceu em seu Anexo IV a Lista dos Alimentos considerados básicos para fins do PNAE. Nela estavam incluídos produtos com forte característica regional como o açaí, a rapadura e o milho para mugunzá, além dos hortifrutigranjeiros, produtos em grande parte produzidos pela agricultura familiar. Mas, 2009 é o ano decisivo para o encontro entre a agricultura familiar e a alimentação escolar, quando a Lei 11.947 de 16 de junho, influenciada pelas ideias da construção de mercados voltados à segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, determinou:

Art. 14 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 quilombolas. (grifo nosso)

Além de estabelecer formalmente um espaço de comercialização destinado aos agricultores familiares com a consequente destinação de recursos para estas transações, a Lei 11.947/09

simplificou os procedimentos de compra e venda. Ela relativizou a exigência do processo licitatório procedimento obrigatório para compras públicas e permitiu que a aquisição de gêneros alimentícios via PNAE fossem efetivadas pelas Chamadas Públicas, então regulamentadas pela Resolução CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009.

Essa nova determinação legal, como resultado de um fluxo de ideias e demandas dos movimentos voltados à segurança alimentar e nutricional, à sustentabilidade ambiental e à agricultura familiar, ampliou o processo de tentativa de incorporação do agricultor familiar à política de alimentação escolar e criou uma outra possibilidade de ocupação de espaço nos mercados institucionais, “havia necessidade de organizar e direcionar a demanda governamental como forma e estratégia de apoio à agricultura familiar” (CALDAS e ÁVILA, 2013, p. 81).

De maneira sintética, Schottz (2017), divide o histórico do PNAE em quatro períodos: a) **1954 a 1971**, distribuição de alimentos capitaneada por recursos internacionais; b) **1972 a 1993**, recursos para aquisição de alimentos passam a ser nacionais e há gestão centralizada no governo federal; c) **1994 a 2002**, inicia-se o processo de descentralização da transferência dos recursos do programa e sua gestão passa a ser responsabilidade dos estados e municípios; d) **a partir de 2003**, PNAE passa a ser tratado como estratégia de ação para promoção da Segurança Alimentar e Nutricional - SAN²¹. A estas quatro fases, pode-se adicionar uma quinta, a partir de **2009** quando as compras públicas da alimentação escolar foram qualificadas como oportunidade de direcionamento de recursos públicos para a agricultura familiar.

Por um longo período a aquisição da alimentação escolar no Brasil seguia as regulamentações convencionais das compras públicas, tendo como norte o baixo custo da transação e a regularidade da oferta, a qualidade dos gêneros alimentícios acabava sendo negligenciada e adotava-se um padrão industrializado de produção/consumo, além disso não havia uma preocupação com os grupos que se beneficiavam com o acesso a este mercado público (TRICHES, 2015).

Estas questões foram importantes para chamar atenção sobre os debates relacionados à segurança alimentar e nutricional no campo da alimentação escolar. As compras públicas começam

²¹ Para enfrentar o fenômeno recorrente de intensificação dos índices de sobrepeso e doenças crônicas não transmissíveis da população, os baixos índices nutricionais da alimentação, bem como a produção intensamente mecanizada e degradante do meio ambiente o Estado começa a adotar critérios estruturantes baseados nas diretrizes da Segurança Alimentar e Nutricional, dentre elas: políticas de estímulo à produção agroalimentar baseadas na sustentabilidade ambiental e equidade social da ocupação do espaço rural, defesa dos hábitos alimentares locais e impulso ao desenvolvimento regional e local (TRICHES e SCHNEIDER, 2010).

a ser percebidas como oportunidades para promoção do desenvolvimento regional, local e sustentável, abrindo espaço para novos grupos sociais acessarem esta parcela do mercado, bem como as políticas relativas à saúde alimentar dos educandos se conectariam com a produção da agricultura familiar, enquanto grupo promotor de cultivo de alimentos mais saudáveis e sustentáveis (TRICHES e SCHNEIDER, 2010).

Mais explicitamente, adquirir gêneros alimentícios para programas como alimentação escolar de agricultores familiares viabilizaria novas relações de mercado e uma maior equidade no meio rural. Paralelamente, este acesso ao mercado institucional, geraria renda para o agricultor garantir a sua própria segurança alimentar. Em relação ao consumo, a aquisição de alimentos mais naturais, sazonais, tradicionais e ecológicos promoveria qualidade alimentar e saúde pública, garantindo o direito ao ato pedagógico. Institucionalizando o processo, o Estado ainda teria a oportunidade por meio da alimentação escolar de educar gostos para alimentos locais, contrapondo-se ao marketing e a cultura do consumo massificado de produtos industrializados. (TRICHES, 2015, p.185).

Grisa e Schneider (2014) apontam que o encontro entre a alimentação escolar e agricultura familiar foi impulsionado pelos movimentos²² de combate à fome e defesa da segurança alimentar e nutricional desde a década de 90, mas apenas a partir de 2002 estas temáticas passaram a ganhar espaço nas arenas públicas e as ideias em debate passaram a encontrar possibilidades de institucionalização.

As demandas pela proteção e efetivação da SAN e a necessidade de destinação de parte dos recursos públicos para a agricultura familiar definiram novas institucionalidades²³ para a atuação do Estado no processo de compras públicas, o mercado institucional voltou-se, aos poucos, às

²² “Referimo-nos especialmente aos atores vinculados ao “Governo Paralelo”, que propôs a Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) (não implementada) em 1991; à mobilização “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza (o Betinho), e à respectiva “Campanha Nacional de Combate à Fome” em 1993; e ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) estabelecido em 1993.” (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. S 138). O Consea foi instituído em 1993 durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, contudo foi extinto em 1995, sendo apenas restabelecido em 2003, já na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, e desde então, reunia importantes representantes da sociedade civil e do governo para discutir as ações relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional. Por meio da Medida Provisória 870/2019, convertida na Lei n.º 13.844/2019, o atual Presidente Jair Bolsonaro, em seu primeiro dia de governo, extinguiu novamente o Consea, no entanto após uma série de reações enfáticas das organizações civis e do próprio Ministério Público Federal, em maio, houve o restabelecimento do Consea, mas sem condições fáticas que garantam seu funcionamento,

²³ Como definição para novas institucionalidades adotou-se a noção discutida por Delgado e Leite (2011, p. 444): “Começamos com um esclarecimento conceitual. Por novas institucionalidades estamos entendendo o conjunto de instituições (regras de funcionamento, normas existentes - explícitas e implícitas - e organizações colegiadas) criadas pelos programas federais para conduzir a gestão social, a governança e a escolha dos projetos estratégicos da política territorial, com a participação de representantes do Estado e da sociedade civil”, sem excluir a possibilidade das representações das entidades de mercado fazerem parte destes espaços institucionais.

intenções de defesa da alimentação saudável e segura, do desenvolvimento sustentável regional e local, da agricultura familiar e grupos a ela equiparados e da ampliação das possibilidades de participação do mercado institucional.

Esta aproximação entre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil encontrou-se com os conceitos do movimento *Home Grown School Feeding* (HGSF), em que se reconhece a importância dos programas alimentares como meios promissores à disposição do Estado e que podem ser utilizados como estímulo à aquisição regional e local de gêneros alimentícios, considerando as diretrizes de segurança alimentar e nutricional e de respeito aos hábitos alimentares.

No âmbito internacional, o Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas elencou informações necessárias ao alinhamento das diretrizes que orientavam o HGSF, sendo este definido como:

Home-grown school feeding (HGSF) is a school feeding programme that offers food produced and purchased within a country. WFP's HGSF particular focus is to produce and purchase food for the school feeding programme from local small-scale farmers. From WFP's perspective, an HGSF programme aims to both increase children's well-being and promote local agricultural production and development by providing an ongoing market for small landholders ("smallholders").²⁴ (ESPEJO, BURBANO e GALLIANO, 2009, p.12).

O HGSF reflete-se como uma proposta diversa ao modelo do pacote de desenvolvimento baseado na globalização, no crescimento econômico financeiro e concentrado e na intensa industrialização (inclusive da produção e do consumo alimentar). Ele tem como intenção o apoio à educação, à saúde nutricional e ao desenvolvimento comunitário a partir da inclusão da produção de pequenos agricultores rurais (ESPEJO, BURBANO e GALLIANO, 2009). Triches (2015) indica que o HGSF, por meio de programas de alimentação como o PNAE, funciona como um ponto de sinergia entre os objetivos de melhoria da saúde pública e aqueles relacionados ao incremento da renda dos agricultores e do desenvolvimento local.

A premissa do HGSF baseia-se na garantia da segurança alimentar e nutricional, na redução dos processos burocráticos de compra e venda que envolvem os pequenos agricultores e no

²⁴ Tradução nossa: "A alimentação escolar familiar (HGSF) é um programa de alimentação escolar que oferece alimentos produzidos e adquiridos dentro de um país. O foco particular do HGSF do PMA é produzir e comprar alimentos para o programa de alimentação escolar de pequenos agricultores locais. Do ponto de vista do PAM, um programa HGSF visa aumentar o bem-estar das crianças e promover a produção e o desenvolvimento agrícola local, fornecendo um mercado contínuo para pequenos proprietários ("pequenos proprietários")."

incremento da produção local. Estes objetivos devem ser atendido a partir de três focos de ação diversos, mas interligados: a) compras estratégicas: estabelecer estratégias eficientes para o processo de compra dos produtos, garantindo-se que se reverta em benefício dos agricultores locais; b) desenvolvimento agrícola: melhoria da capacidade produtiva dos agricultores, inclusive com a concessão de pacotes de assistência técnica e de crédito; c) desenvolvimento institucional: formatação institucional para assegurar estratégias, regulamentações, políticas públicas e incentivos à execução de programas econômicos relacionados à alimentação escolar (ESPEJO, BURBANO e GALLIANO, 2009).

Em consonância com o roteiro do HGFSF, a experiência do PNAE no Brasil tem servido de modelo e inspiração a países da África e da América Latina, para criação e reformulação dos seus programas de alimentação escolar. O projeto de cooperação sul-sul trilateral de Consolidação dos Programas de Alimentação Escolar na América Latina e Caribe demonstrou a importância desta troca na última missão técnica de visitas ao PNAE, realizada em 2022 (FAO, 2022, p.1):

“A política de alimentação escolar é um dos nossos orgulhos. Por ser considerada inquestionável, permanente e com múltiplos benefícios”, destacou a diretora-adjunta da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), embaixadora Luiza Lopes da Silva, durante a abertura da missão técnica ao Brasil de representantes de governos de 10 países e instituições do América Latina e Caribe, para conhecer a implementação da política de alimentação escolar no país.

Neste intercâmbio, estimula-se a adoção das premissas do desenvolvimento local, do direcionamento das compras públicas aos agricultores familiares e da criação de cadeias curtas de alimentação com o uso de alimentos saudáveis. O PNAE brasileiro demonstra aos outros países que sua execução é baseada na incorporação de “questões socioculturais, organizativas e ambientais como balizadores das compras institucionais de agricultores familiares.” (BACCARIN et al., 2017, p. 105).

4.2 O ALCANCE SOCIOECONÔMICO DO PNAE PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

O PNAE além de ser considerado uma experiência promissora no fornecimento de alimentação escolar no âmbito internacional, tem uma importância socioeconômica singular para os agricultores familiares, a qual se expressa, por exemplo, no volume de recursos disponibilizados

para a aquisição dos gêneros alimentícios. Em 2019, o investimento total do PNAE foi de quase 4 bilhões de reais, fornecendo 50 milhões de refeições para cerca de 40 milhões de estudantes da rede pública, distribuídos em 150 mil escolas do Brasil (MEC, 2019). De acordo com dados disponíveis pelo FNDE (2017), em 2017, foram utilizados cerca de R\$ 846,8 milhões na compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, mesmo sem o cumprimento da obrigatoriedade dos 30% pelos 5.567 municípios informados.

Nos aspectos sociais, o relato de agricultores na pesquisa *Do campo ao prato: a participação da agricultura familiar na alimentação escolar*, realizada pelo Observatório de Alimentação Escolar em 2021, indica como principais benefícios da comercialização com o PNAE a venda de produtos com preços justos, a geração de renda, o planejamento produtivo a partir da garantia de compra com o PNAE, a ampliação das áreas produtivas para fornecimento dos produtos, a diversificação da produção, sem a utilização de agrotóxicos e com respeito ao meio ambiente, a melhora da qualidade da alimentação escolar e o fortalecimento de canais locais de comercialização.

Assim como a nossa, muitas outras famílias vivem histórias de desenvolvimento sócio-econômico e diversificação da produção a partir do acesso a políticas de compras governamentais como é o caso do PAA e do PNAE. São políticas que fizeram com que as compras públicas de alimentos, historicamente concentradas em um pequeno número de empresas fornecedoras, fossem democratizadas, tornando-se geradoras de renda para as famílias do campo e dinamizadoras de circuitos locais de abastecimento popular. E que melhoraram a qualidade da alimentação escolar, com a inclusão de frutas, legumes e verduras produzidos localmente, em muitos casos sem agrotóxicos e com respeito à sazonalidade e cultura de produção da região. (OAE, 2021).

O Relatório *Demanda Estruturada e a Agricultura Familiar no Brasil: o Caso do PAA e do PNAE*, 2013, construído pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) do PNUD já demonstrava a vulnerabilidade dos agricultores familiares diante de situações de fome e pobreza extrema, requerendo o fortalecimento de políticas públicas como PNAE, mas também a sua reorientação para atendimento das demandas destes grupos. O acesso ao mercado é colocado como uma necessidade imperiosa, exigente de condições instrumentais que assegurem os benefícios decorrentes da comercialização da alimentação escolar.

Os dados da PNAD analisados neste relatório mostram que os agricultores familiares têm alta probabilidade de passarem a ser um dos grupos mais vulneráveis à pobreza na sociedade brasileira. Trata-se de um grupo que não é diretamente afetado por políticas salariais, apenas pela demanda que pode ser gerada em âmbito local e, portanto, o grupo

deve receber apoio para melhorar a capacidade produtiva e o acesso aos mercados. Também foi demonstrado que os baixos níveis de escolarização formal podem apresentar um obstáculo ao acesso às políticas destinadas a apoiar tal grupo. (IPC-IG, 2013, p. 35).

O risco de vulnerabilidade que circunda os agricultores familiares faz do PNAE uma política com vocação para inclusão econômica e social, com possibilidades de estímulos ao desenvolvimento local e regional. Segundo Nunes et al. (2018), ao analisar a implementação do PNAE no Nordeste, confirma-se a sua aptidão em impulsionar o desenvolvimento, garantindo o escoamento da produção agrícola, valorizando a diversificação produtiva, despertando o interesse dos agricultores para um novo tipo de mercado, demandando a organização coletiva dos agricultores e tornando-se um mecanismo de inclusão econômica para os agricultores familiares com sérias dificuldades para vender.

O alcance positivo da implementação do PNAE direcionado à agricultura familiar foi associado também ao reconhecimento social dos agricultores, a partir da visibilidade política (participação e reconhecimento políticos), econômica (acesso mercantil, aumento da renda e reconhecimento do trabalho) e cultural (valorização de produtos agrícolas e hábitos alimentares locais) obtida por estes sujeitos ao venderem seus produtos para o mercado institucional. (SILVA, 2015).

O PNAE e outros mercados públicos também foram considerados como estratégias de comercialização que servem como porta inicial para acesso dos agricultores familiares aos mercados convencionais. A experiência do processo de compra e venda nos mercados institucionais contribui para a ampliação de canais de comercialização diferenciados das compras públicas (ANJOS e BECKER, 2014). Os efeitos gerados pelos mercados institucionais foram associados, também, à concepção seniana do Desenvolvimento como Liberdade. Ao considerar o PNAE como um espaço possível de participação no mercado, ele mostra-se capaz de estimular a inclusão social e a diminuição da desigualdade econômica, para Sen a participação nos mercados e o usufruto dos seus benefícios sustentam a ampliação das capacidades humanas.

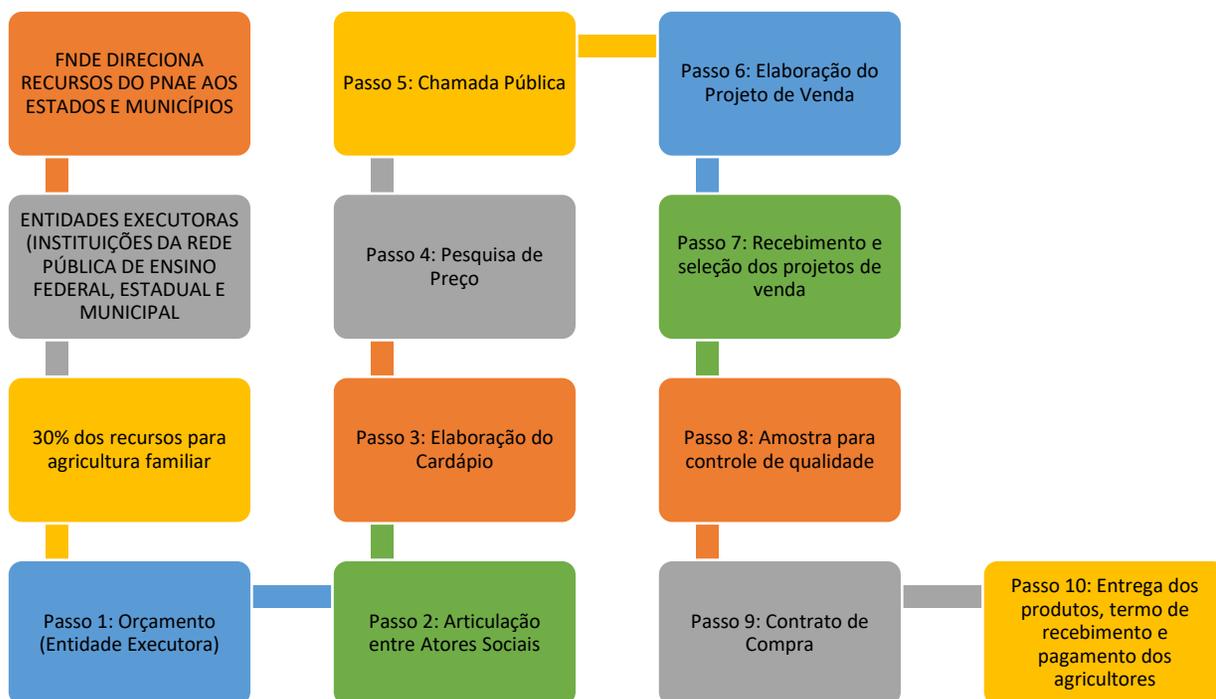
A defesa das virtudes destas iniciativas passa, entre outros aspectos, por considerá-las como tradução das ideias apregoadas por Amartya Sen ao defender o papel dos mercados como instrumento da inclusão social e do combate às mais diversas fontes de privação das liberdades dos indivíduos. (ANJOS E BECKER, 2014, p. 94).

Seguindo esta linha de pensamento, esta tese tenta ampliar os alcances das determinações previstas pelo PNAE, aproximando-as da materialização das ideias de Liberdades Instrumentais de Amartya Sen. As orientações definidas para implementação do PNAE, a partir de 2009, incluíram novos referenciais que estão em consonância com as ideias mais recentes sobre a noção de desenvolvimento, em que a variável econômica precisa estar acompanhada de variáveis não econômicas indutoras de liberdades substantivas para os agricultores familiares.

Em síntese, é possível afirmar que o PNAE carrega em si, a responsabilidade do encontro entre a segurança alimentar e nutricional/alimentação escolar e a agricultura familiar, requerendo para tanto uma execução intersetorial da política, contando com a participação dos atores sociais juntamente aos órgãos de gestão, destacando questões relacionadas à saúde pública, ao desenvolvimento sustentável e rural e ao respeito aos hábitos e culturas alimentares.

No intuito de garantir que a agricultura familiar ocupe o espaço destinado a ela no processo de aquisição da alimentação escolar, a regulamentação dos procedimentos foi elaborada em etapas que facilitem o entendimento dos agricultores familiares e dos gestores que são responsáveis pelo processo de implementação de um novo modelo de compras públicas, capitaneado pelo instrumento da Chamada Pública. O manual para *Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar* (FNDE, 2016) embasado na legislação no PNAE definiu de maneira esquematizada a operacionalização para venda dos gêneros alimentícios pelos agricultores. Este fluxo está esquematizado na Figura 3.

Figura 3 - FLUXO DE COMPRAS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COM A AGRICULTURA FAMILIAR



Fonte: elaborado pela autora a partir do manual para *Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar* (FNDE, 2016)

Além dos instrumentos técnicos e procedimentais estabelecidos pela Lei n.º 11.947/2009, a implementação das compras públicas da alimentação escolar via agricultura familiar é orientada por um arranjo federativo que coloca a gestão municipal como peça-chave para os resultados positivos da política. A relevância do contexto local para a execução do PNAE torna-se uma premissa básica tanto pela nova determinação legal quanto pela experiência vivenciada nos municípios.

4.3 PACTO FEDERATIVO, COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PODER LOCAL

As inovações trazidas por meio do artigo 14 da lei do PNAE configuraram respostas às demandas dos grupos de interesses envolvidos na temática desta política pública e propuseram uma série de novos meios de ação para que os objetivos pretendidos fossem alcançados. Mas, para além

dos instrumentos técnicos que orientam as compras governamentais com os agricultores familiares, também foram apresentados novos instrumentos relativos aos entes governamentais, nas três esferas de poder, e a participação da sociedade civil.

Para análise destes instrumentos, é preciso trazer à discussão o lugar de ação da lei do PNAE, configurando-se como uma lei federal, promulgada no âmbito de um país federativo e que repercute seus efeitos nas esferas estaduais e municipais, exigindo a participação da sociedade civil neste processo. Entender o encadeamento das ações relativas ao artigo 14 entre as esferas dos entes que compõem a federação é essencial, considerando que o federalismo e suas variações de modelos institucionais influenciam a formulação e implementação das políticas públicas (SOARES e MACHADO, 2018).

Embora haja uma dificuldade em se estabelecer um rol único de características constituintes do federalismo, há o consenso de que dois elementos são comuns às mais variantes formas de organização federativa, sendo eles: “desenho constitucional e divisão territorial de poder governamental.” (SOUZA, 2005, p. 105). A história do federalismo brasileiro, a partir da Constituição de 1988, aponta para o estabelecimento dos elementos componentes da federação, sendo os principais deles: divisão territorial em União, Estados, Distrito Federal e Municípios, divisão dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, descentralização fiscal e administrativa e distribuição de competências entre os entes federativos.

Nos processos de redemocratização e de descentralização territorial ratificados por meio da CF/88, o federalismo brasileiro, de maneira geral, é considerado como uma experiência positiva para as áreas políticas, econômicas e sociais quando comparadas especialmente com o período militar (1964/1985). No aspecto político, vê-se o início de uma trajetória longa de democracia do Brasil, ampliando-se os espaços de participação social, inclusive enquanto controle das ações públicas, e há o crescimento da instituição de políticas públicas; na esfera econômica, a dívida pública e a inflação vão sendo mais controladas; e, por fim, na esfera social, os avanços são refletidos pela determinação objetiva de direitos sociais com ampliação das políticas sociais e dos recursos destinados a este setor (SOARES e MACHADO, 2018; SOUZA, 2018).

No entanto, essa estruturação das unidades federativas não foi livre de contradições e problemas como, por exemplo, a confusão entre os campos de ação das descentralizações fiscal e administrativa, gerando sobreposição de funções, ausência de atuação dos entes, irresponsabilidade na gestão fiscal:

Contudo, o processo de descentralização territorial, confundido com o de redemocratização do país, foi marcado por incongruências, principalmente em suas dimensões fiscal e administrativa. Não houve preocupação por parte dos constituintes em compatibilizar maior descentralização fiscal com descentralização administrativa e responsabilização fiscal. Com isto, descentralizaram-se recursos sem uma definição minimamente clara de competências sobre políticas públicas para os entes subnacionais, principalmente em relação ao provimento de políticas para garantir os direitos sociais estabelecidos constitucionalmente (SOARES e MACHADO, 2018, p. 81).

Com a promulgação da Constituição Federal de 88 os municípios foram alçados à condição de terceiro ente federativo, ampliando-se a sua possibilidade de participação no orçamento público via transferências federais e estaduais por meio do chamado federalismo fiscal, o que também influenciou a implementação de políticas públicas municipais (SOARES e MACHADO, 2018). O processo de municipalização abriu espaços de atuação tanto para os municípios quanto para as comunidades locais, estimulando a posição de agente participativo nas arenas públicas para definição de políticas públicas descentralizadas (SOUZA, 2005).

A partir desta nova disposição federativa, o papel dos municípios foi ampliado, mas também se criou grande expectativa na atuação destes entes, em especial, no esperado “sucesso” para a execução das políticas públicas, “os governos locais no Brasil se tornaram os principais provedores das políticas públicas que mais diretamente atingem o bem-estar dos cidadãos.” (ARRETCHE, 2012, p.234). No entanto, mesmo com esta “suposta” distribuição de autoridade federativa, a realidade dos governos locais continua fortemente vinculada à regulamentação normativa e ao comando do governo federal, além da dependência dos recursos advindos dos cofres da União. (ARRETCHE, 2012).

Outros fatores também influenciaram negativamente a autonomia do processo de municipalização, como disparidades regionais advindas de uma economia local e frágil e de uma administração pública precária, além de dificuldades em se efetivar uma coordenação intergovernamental que afastasse os resquícios políticos e culturais coronelistas que há muito predominavam nos municípios, dificultando o estabelecimento de práticas robustas de fiscalização das ações públicas (ABRUCIO, 2005).

Souza (2005), ao analisar a ampliação do poder e da atuação dos municípios pós processo de redemocratização, apontou a necessidade de se pautar nas definições de descentralização territorial e de relações intergovernamentais, tendo em vista que a teoria federalista se atém apenas aos âmbitos federais e estaduais de governo. Segundo Arretche (2012), no Brasil, diferente do

âmbito internacional em que os governos locais são partes componentes dos governos estaduais, o papel de terceiro ente dos municípios é uma peculiaridade que o diferencia tanto na perspectiva da organização territorial quanto na disposição de autonomia governamental.

Dado que a teoria do federalismo não incorpora a situação de espaços territoriais que possuem garantias constitucionais próprias, inclusive tributárias, como é o caso dos municípios brasileiros, os conceitos de relações intergovernamentais e descentralização-centralização seriam os mais apropriados para analisar situações como a brasileira, tornando-se de crucial importância para o melhor entendimento de como o federalismo atua na prática (SOUZA, 2005, p.113).

Para alguns analistas, neste período, fortaleceu-se a orientação para a municipalização do sistema federativo brasileiro nas áreas da saúde e educação (SOARES e MACHADO, 2018; SOUZA, 2005, 2018), sob a justificativa de que o controle dos estados sobre estas duas áreas era escasso no âmbito local (SOUZA, 2005). A autora aponta, ainda, a relevância em se entender o desenho constitucional do federalismo brasileiro, mas sem perder de vista o distanciamento existente entre as determinações constitucionais e as circunstâncias políticas e econômicas que contextualizam o Brasil, que têm engendrado disparidades regionais e distribuição irregular do poder territorial.

Na divisão de competências entres os entes federativos haveria uma grande concentração de competências exclusivas da União, e as competências concorrentes entre União, estados e municípios, embora devam seguir um caminho de cooperação, demonstram o acirramento da concorrência entre os entes e o predomínio dos interesses federais pela sua atuação concentrada na definição das políticas, maior disponibilidade de recursos públicos e vasto poder de legislar (SOUZA, 2005).

Os percalços que foram surgindo no cenário de redemocratização e, na posterior instituição das novas determinações constitucionais, podem ser classificados em duas ordens: a primeira delas são dificuldades no campo das influências internacionais sobre o Brasil que, com o crescimento da globalização, vão se fazendo cada vez mais presentes; e, a segunda delas, são dificuldades na ordem interna de desequilíbrios entre os entes federativos.

Os reflexos das demandas internacionais se consubstanciam em exigências macroeconômicas por controle fiscal e superávits primários, que acabam por reduzir as possibilidades de distribuição de recursos públicos para correção das desigualdades regionais, potencializados pela intensa constitucionalização das questões públicas, os trâmites de mudanças

na Constituição demandam um longo processo de negociação que não condiz com a celeridade do mundo globalizado (SOUZA, 2005).

Já na ordem interna, a primeira dificuldade ratifica a histórica discrepância social e econômica entre os estados e municípios do Brasil; a segunda refere-se ao tratamento uniforme dado aos entes subnacionais sem considerar suas peculiaridades; a terceira diz respeito à constante redução da capacidade de atuação dos estados, seja pelo arrefecimento de receitas²⁵ seja pela relação estabelecida diretamente entre municípios e União na execução das políticas sociais, sem a participação dos estados; por fim, a última dificuldade, relaciona-se à falta de instrumentos que garantam a coordenação e cooperação entre os entes governamentais para reduzir a concorrência por recursos e possibilitar uma atuação conjunta na execução de políticas públicas (SOUZA, 2005).

A redemocratização inaugurou um período promissor para a implementação de políticas públicas, e passou a exigir estratégias de articulação entre os entes governamentais para execução destas políticas, a chamada coordenação de políticas públicas.

A coordenação de políticas é considerada uma ação complexa e exige um processo construtivo entre os entes federativos e os agentes envolvidos. De maneira sintética a coordenação pode ser assim conceituada: “Do ponto de vista formal, pode-se definir coordenação como a organização de todas as atividades, com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos de um grupo” (SOUZA, 2018, p.16).

A escassez dos recursos públicos a partir da exigência de redução das despesas públicas, de transparência na aplicação dos recursos e a demanda por diminuição do pagamento de tributos pelos cidadãos passaram a exigir o estabelecimento de coordenação intergovernamental como um elemento eficaz para uso do dinheiro e prestação dos serviços públicos. Além disso, com a ratificação do princípio constitucional da participação da sociedade civil, ampliaram-se os pleitos voltados ao atendimento diferenciado dos grupos vulneráveis por meio de políticas públicas específicas (SOUZA, 2018), como o caso das políticas voltadas à agricultura familiar.

A necessidade de estruturação/organização das ações e decisões públicas mostra-se evidente no campo da formulação e implementação das políticas públicas. Há uma série de interesses que precisam ser harmonizados, há o envolvimento de diversos órgãos, agentes públicos

²⁵ A partir da década de 90 as dívidas dos estados foram federalizadas e uma série de exigências foram impostas pelo governo para o pagamento destas dívidas, inclusive incluindo recursos do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (tributo estadual) como garantia de pagamento. Em 2000 foi sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal, contudo estas medidas e outras não foram suficientes para evitar o endividamento público de diversos estados na última década, intensificado pelos processos de corrupção (VILLELA, 2017)

e atores sociais, montantes de recursos precisam ser destinados e, considerando a extensão federativa do Brasil, há espaços territoriais diversos e desiguais que precisarão executar uma mesma política.

A coordenação das políticas públicas tem estreita relação com o formato adotado pela descentralização territorial, o qual poderá aumentar ou diminuir o poder dos entes subnacionais no processo de transferência de responsabilidades e competências relativas à gestão das políticas públicas. No caso específico do Brasil, as decisões sobre a formulação, direcionamento de recursos, fiscalização da política pública concentram-se na União, enquanto os procedimentos para implementação da política estão mais próximos dos entes subnacionais, que deverão seguir as diretrizes advindas do ente federal (SOARES e MACHADO, 2018).

Para Souza (2018, p. 15), mesmo considerando a diversidade de conceitos e definições que envolvem as políticas, “sua coordenação fará parte do seu desenho, tanto sobre como atores serão coordenados no momento da decisão, quanto sobre como a política será coordenada no momento da implementação.”. A coordenação de políticas públicas se desdobrará em fases diversas da criação de uma política pública, tanto na fase de formulação quanto na fase de implementação, assim como se mostra necessária em níveis diferentes de governo, tanto no nível horizontal, incluindo organizações e atores no mesmo nível de governo, quanto no nível vertical, em que os diferentes níveis de governo são envolvidos na coordenação (ABRUCIO, 2005; SOARES e MACHADO, 2018; SOUZA, 2018). Surge, assim, a chamada coordenação horizontal ou vertical da política.

No caso específico do PNAE, esta é classificada como uma política pública federal voltada à área de educação, mas que, a partir das demandas dos grupos de interesses envolvidos, passou a incluir mudanças em seu conteúdo, como o direcionamento ao campo da saúde alimentar e nutricional dos estudantes e a inclusão de grupos fornecedores de produtos saudáveis, para além dos mercados convencionais. Estes novos conteúdos aprofundaram a intersetorialidade do PNAE e também passaram a exigir o envolvimento de diversos órgãos governamentais que não apenas o Ministério da Educação, como o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério da Saúde. Schottz (2017, p. 211) afirma que:

A compra da agricultura familiar pelo PNAE está conectada com outros instrumentos da ação pública operacionalizados pela área da educação, mas também por outros setores de governo como a vigilância sanitária, a alimentação e nutrição, o desenvolvimento agrário e o abastecimento, conformando-se assim, uma verdadeira teia de instrumentos.

Esta articulação intersetorial deve ser replicada nos níveis estaduais e municipais de governo em face do processo de descentralização das políticas fortalecido com a Constituição Federal de 88, o que requer uma robusta coordenação vertical para execução da política.

Dentre as competências comuns a todos os entes federativos em matérias administrativas, a Constituição, em seu artigo 23, determinou que é competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o cuidado com a saúde, o fomento à produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar e o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (BRASIL, 1988). A Lei do PNAE reflete esta competência concorrente, ao visar a melhoria da educação, mas também por ter interfaces com a saúde nutricional, a agropecuária, o abastecimento alimentar e com medidas de redução da pobreza no Brasil.

Os princípios constitucionais da descentralização, participação e universalização foram refletidos na Lei do PNAE, respectivamente, a partir da ampliação da atuação dos estados e dos municípios no fornecimento da alimentação escolar; pela exigência de participação social, com a exigência de constituição dos Conselhos de Alimentação Escolar; e pela ampliação da oferta da alimentação escolar para toda rede pública de educação básica.

É importante ressaltar que mesmo optando pela descentralização das ações relativas às políticas públicas, a União, em um movimento centralizador, manteve consigo o poder de estabelecimento das regras gerais de orientação do PNAE, num processo de constituição das políticas públicas “de cima para baixo”, mesmo considerando o espaço de atuação dos entes subnacionais (ARRETCHE, 2012; SOARES e MACHADO, 2018; SOUZA 2005, 2018).

A constatação deste movimento centralizador da União não permite concluir que os entes subnacionais não tenham influência sobre a formulação e, principalmente, sobre a implementação das políticas públicas. O que se tem observado é que ao implementar políticas federais, preferências de gestores e grupos de interesse interferem o desenvolvimento das políticas, tanto pela autonomia política das suas unidades federativas quanto pela administração de receitas próprias que muitas vezes figuram como contrapartidas institucionais (ARRETCHE, 2012).

Ao mesmo tempo vê-se que o processo de recentralização, paralelo à descentralização, gerou efeitos negativos no campo das políticas e da sua implementação nos municípios, pois a

centralização dos recursos na ordem federal reduz a capacidade decisória dos entes municipais que, apesar de serem diversos, devem seguir normativas federais homogêneas (LOPES, 2017).

Assim, percebe-se que estimulados pelo período de redemocratização do Brasil, novos instrumentos de atuação foram adotados e formalizados nos regramentos federais relativos aos PNAE, dentre estes instrumentos têm-se: processo de descentralização/centralização governamental em que o município é categorizado como unidade local de gestão, exigência de participação dos grupos de interesse e coordenação das ações intra e intergovernamentais.

A mudança ocorrida na legislação do PNAE refletiu uma série de mudanças nos interesses, nas institucionalidades, nos atores envolvidos na política e criou/reformulou instrumentos para garantir a consecução dos seus objetivos. A maioria destes novos elementos são registrados nos documentos relativos ao PNAE e foram nesta tese alvo de novas análises, no intuito de avaliar a criação de outros espaços possíveis de liberdades direcionadas ao agricultor familiar.

4.4 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA DO PNAE

O entendimento do ciclo de encadeamento da política pública do PNAE constituiu uma etapa fundamental para elucidar o contexto da sua reformulação e conformou o primeiro objetivo pretendido neste trabalho.

A etapa inicial da análise do *corpus* documental foi guiada pelo modelo do ciclo da política pública. Neste modelo a política pública é considerada como processo político desencadeado a partir de uma série de atividades político-administrativas. Estas atividades se distribuem em fases ou estágios. Souza (2006, p. 29) elenca os seguintes estágios: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.”; Dye (1984, p. 104) propõe as seguintes etapas: “identificação de problemas, organização de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação.”

De maneira genérica, a **identificação dos problemas** é caracterizada pela identificação das demandas que poderão se tornar problemas públicos; na **organização da agenda** são tratadas as questões a serem decididas, os problemas são alçados à categoria de problema público e são elencadas as alternativas possíveis; a **formulação** é a etapa de constituição da política propriamente dita, as alternativas são organizadas em programas que solucionem os problemas, são apontados os recursos necessários, a forma de ação pública e busca-se apoio político para a conversão da

proposta em lei (**legitimação**); a **implementação** ocorre quando o planejamento e as decisões desdobram-se em atos necessários à execução da política; a **avaliação** é a última fase em que são analisados os resultados da política, são mensurados os seus impactos no sentido de avaliar o sucesso ou insucesso da política e orientar o seu ciclo e a ação governamental.

Dye (1984) salienta que embora a tipologia do ciclo das políticas apresente-se como um modelo limitado aos processos políticos-administrativos da ação pública e não tratem, necessariamente, do conteúdo das políticas, é possível pensar que as decisões tomadas e a forma que as fases do ciclo são realizadas influenciam o conteúdo e a execução das políticas públicas.

Assim, os achados relacionados ao ciclo da política materializado pela Lei n.º 11.947/2009 foram organizados a partir destas fases. As etapas de identificação dos problemas e organização da agenda foram aglutinadas em virtude da aproximação dos seus conteúdos na etapa **formação da agenda**, pela mesma razão as fases de formulação e legitimação foram também aglutinadas na fase de **formulação da política**.

4.4.1 A formação da agenda pública do PNAE

A identificação dos problemas, dos interesses, das pressões, dos grupos envolvidos no processo inicial de alterações do PNAE é relevante, pois chama atenção para ações que, mesmo não estando no campo formal de regulamentação, foram fundamentais para a definição dos rumos da política pública. Os problemas definidos nas agendas dos grupos envolvidos foram debatidos e precisaram alcançar atenção suficiente para poderem fazer parte da agenda governamental e, enfim, chegar à agenda decisória (CAPELLA, 2018). As forças presentes nestes espaços e as decisões adotadas definiram as novas matérias relevantes que exigiram mudanças no PNAE, influenciando as demais fases do ciclo de instituição da política.

Os principais documentos analisados nesta subseção foram as fontes bibliográficas: *Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE*. (PEIXINHO, 2013); *Trajectoria e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar*. (SILVA, 2019); *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar*. (SCHOTTZ, 2017); e os documentos legais: Projeto de Lei da Câmara n.º 178/2008, Medida Provisória n.º 455/2009 e

sua Exposição de Motivos, Exposição de Motivos 001/2009 do CONSEA, Relatório da FAO 2014: *O estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um retrato multidimensional*.

O processo histórico de construção, estruturação e reestruturação das diretrizes orientadoras da alimentação escolar no Brasil aponta para uma dinâmica institucional complexa, com uma trajetória extensa e gradual de mudanças legais em conformidade com os contextos políticos vigentes (SILVA, 2019). O caminho de construção da política pública do PNAE perpassou diversas fases institucionais a partir de novos elementos que redirecionaram a agenda pública do PNAE, como a inclusão de questões relacionadas à alimentação como direito humano e à contribuição da agricultura familiar.

Segundo Silva (2019, p. 39):

A experiência do PNAE no Brasil, ao longo de mais de seis décadas de história, apresentou uma dinâmica institucional bastante rica em termos de elementos analíticos no campo da administração pública. Enquanto no início tratava-se de uma ação com viés assistencialista, territorialmente dispersa e subordinada a programas internacionais, atualmente o programa pode ser considerado uma política pública robusta, com capilaridade estabelecida em todo o território nacional, de ampla complexidade normativa e com diretrizes de intervenção que perpassam distintos setores de governo.

De maneira bastante didática, Silva (2019) organiza os padrões de mudanças institucionais que permearam a criação do PNAE:

Figura 4 – TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO PNAE

Fases da trajetória institucional do PNAE

Fases	I Institucionalização subordinada	II Nacionalização concentrada	III Descentralização federativa	IV Descentralização desconcentrada
Período	1955-1973	1973-1994	1994-2009	2009-atual
Marco legal	Decreto nº 37.106/1955, instituiu a CME	Decreto nº 72.034/1973, instituiu Pronan	Lei nº 8.913/1994, estimulou a adesão de municípios para firmarem convênios e receberem recursos federais para o PNAE	Lei nº 11.947/2009, estabeleceu uma série de novas normativas para o PNAE
Quem compra	Governo federal	Principalmente governo federal	Estados e municípios	Estados e municípios
Quem fornece	Basicamente agroindústrias dos Estados Unidos do Canadá	Concentrada em poucas indústrias de capital nacional internacional	Alguns milhares de produtores agrícolas e industriais, com ênfase em grandes empresas nacionais	Dezenas de milhares de produtores agrícolas e industriais, com a entrada de agricultores familiares locais

Fonte: SILVA (2019, p. 36)

Este processo de formulação da política de alimentação escolar, origina-se em um período de institucionalização subordinado aos interesses estrangeiros, passando por um processo posterior de nacionalização das normativas e com fornecedores concentrados em poucas indústrias, a terceira fase seguiu caracterizada pelo início do processo de descentralização dos recursos com inclusão dos estados e municípios no compartilhamento de responsabilidade pela compra dos gêneros alimentícios²⁶, e, por fim, em 2009, foi ratificada a fase de descentralização financeira do PNAE conjugada com a desconcentração dos fornecedores dos alimentos ao programa, em destaque, a inclusão dos agricultores familiares (SILVA, 2019).

Muito embora, o ano de 2009 seja o marco principal de análise, o pano de fundo desta mudança começa a acontecer anos antes, sendo influenciado pela reorientação governamental ocorrida em 2003. O combate à fome logo se tornou uma prioridade na agenda pública do novo governo, impulsionado pelas vozes dos movimentos sociais, organizações não governamentais, líderes religiosos e acadêmicos. As medidas iniciais foram a reinstalação do CONSEA (extinto em 1995) enquanto conselho consultivo institucionalmente vinculado à Presidência da República, criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), depois unificado em Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). (FAO, 2014).

A partir da institucionalização destes órgãos de governo, foi lançada a Estratégia Fome Zero que demonstrou a interinstitucionalidade necessária à erradicação da fome, envolvendo 19 Ministérios distintos, e elencou as dimensões em que as estratégias estavam ancoradas:

A Estratégia Fome Zero (EFZ) foi composta de mais de trinta ações integradas abrangendo 19 Ministérios, com políticas estruturais direcionadas às causas básicas da fome, e políticas específicas visando combater diretamente a fome e a desnutrição dos grupos populacionais mais vulneráveis. As ações foram organizadas em quatro eixos: 1) Acesso aos alimentos; 2) Fortalecimento da agricultura familiar; 3) Geração de renda; e 4) Articulação, mobilização e controle social. (FAO, 2014, p. 36).

Além das ações estarem voltadas ao acesso à alimentação, o fortalecimento da agricultura familiar foi incluído como eixo indispensável às ações de combate à fome, tanto no aspecto da fome vinculada à pobreza rural dos agricultores familiares quanto a sua capacidade de fornecimento de gêneros alimentícios às populações vulneráveis. A instituição do Programa de

²⁶ A descentralização iniciada neste período foi influenciada pelas modificações advindas da promulgação da Constituição Federal de 1988 que, além de alçar a alimentação escolar à categoria de direito constitucional e dever estatal, trouxe a necessidade de cooperação e divisão de responsabilidades entre os entes federativos para a execução das obrigações estatais (SILVA, 2019).

Aquisição de Alimentos – PAA deu-se em consonância aos eixos de ação citados, com a dupla função de promover a oferta de alimentos e incentivar a agricultura familiar. As experiências adquiridas a partir da execução deste programa ensejaram novas ideias para o PNAE, bem como abriram espaço para a instituição de novos instrumentos para implementação da política (GRISA, 2015; SCHOTTZ, 2017; SILVA, 2019).

Assim, uma sucessão de acontecimentos políticos, sociais e legais prepararam o ambiente para a proposta de alteração profunda nas normativas do PNAE. A alimentação escolar foi eleita como ação estruturante da agenda da segurança alimentar e nutricional no âmbito do Programa Fome Zero (SCHOTTZ, 2017). Uma das decisões emblemáticas neste processo foi a nomeação de Albaneide Peixinho, primeira nutricionista a coordenar o PNAE e fomentadora da reorientação do papel do FNDE junto ao PNAE, transferindo a preocupação principal do programa com a utilização dos recursos públicos para questões relacionadas aos critérios de SAN e do desenvolvimento sustentável (PEIXINHO, 2011).

A presença de uma nutricionista no comando da política de alimentação escolar no Brasil evidenciou uma guinada cognitiva e institucional na forma de implementação do programa, novos valores e interesses passaram a fazer parte das diretrizes que deveriam orientar o fornecimento de alimentos aos estudantes.

Em 2004, a partir do diálogo entre o CONSEA e o Presidente Lula, foi ratificada a reorientação do arcabouço legal do PNAE partindo-se das demandas da segurança alimentar e nutricional. No âmbito do CONSEA foi, então, criado o Grupo de Trabalho Alimentação Escolar (GT PNAE) que tinha em sua composição a presença de dois conselheiros nacionais representantes da sociedade civil, técnicos e a coordenação do PNAE, além de profissionais da área de alimentação e nutrição escolar (SCHOTTZ, 2017).

Os trabalhos deste GT apontaram desafios iniciais para se assegurar a modificação da base legal do PNAE, dentre eles: garantir que a alimentação escolar não fosse interrompida em casos de descumprimentos das exigências legais do programa, estendê-lo ao ensino médio, promover a alimentação escolar enquanto direito humano e conectada à alimentação saudável, equilibrada e ao desenvolvimento local e reservar uma parcela dos recursos para comercialização com a agricultura familiar (MENEZES et al., 2015).

A experiência positiva de comercialização do PAA serviu para fortalecer os argumentos de que a agricultura familiar tinha capacidade de fornecer alimentos ao mercado institucional, e que

proporcionaria variabilidade dos alimentos fornecidos, respeitando hábitos locais e culturais (SCHOTTZ, 2017). Foi com base nestas razões que o delineamento do futuro artigo 14 começou a se concretizar, mas o estabelecimento legal dessa cota não foi um processo simples.

Havia forte resistência por parte do FNDE em incluir o percentual de 30% no Projeto de Lei, sobretudo, pela possibilidade de dispensa do procedimento licitatório previsto na Lei de Licitação 8.666/93, havia um receio de que o programa fosse enfraquecido com esta prática. Segundo Peixinho (2011), para convencer o FNDE, a Coordenação Geral do PNAE (CGPAE) procurou apoio dos movimentos sociais da agricultura familiar para garantir a viabilidade do fornecimento de alimentos à alimentação merenda escolar, dando credibilidade à proposta de dispensa junto ao FNDE.

Neste cenário histórico, nota-se que a liberdade de participação dos movimentos junto ao governo permitiu a reorientação da legislação do PNAE. As representações dos interessados em acessar o mercado institucional puderam discutir e apresentar as condições de viabilidade para sua participação nas compras públicas. Schottz (2017, p. 94) confirma a permeabilidade institucional daquele período:

A eleição de Lula, em 2002, criou um ambiente muito favorável para a reorientação do PNAE, em função de diversos fatores: i) a definição da alimentação escolar como uma das ações estratégicas do Programa Fome Zero conferiu maior relevância política ao programa; ii) a indicação de uma nutricionista comprometida com o campo da SAN para a CGPAE, reforçando o comprometimento dos gestores com a reformulação do programa; iii) o fortalecimento, neste novo governo, de espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, com destaque para a recomposição do CONSEA como um ambiente de articulação política e de proposição de políticas públicas intersetoriais; iv) a adoção de um conjunto de políticas voltadas para a inserção social e produtiva da agricultura familiar, que contribuiu para o fortalecimento desse segmento social e das suas dinâmicas organizativas.

Ao mesmo tempo, as articulações encabeçadas pelo CONSEA permitiram o diálogo profícuo entre os atores sociais interessados no PNAE e as diversas áreas do governo, refletindo os múltiplos olhares e referenciais para mudanças do programa. As representações da sociedade civil dentro do CONSEA conseguiam trazer as nuances da realidade local para junto do espaço governamental de deliberações.

Schottz (2017) aponta que a presença de indígenas, quebradeiras de coco, do próprio agricultor familiar foi fundamental no processo de construção da lei do PNAE, eram relatos sobre a alimentação escolar que não chegava na aldeia, sobre a vulnerabilidade do trabalho da

quebradeira de coco ou sobre todos os entraves burocráticos que impediam o agricultor de vender sua produção. Estes problemas foram se convertendo em demandas exigentes de respostas pelas novas diretrizes da política.

A participação social articulada com uma gestão governamental que incluiu a segurança alimentar e nutricional como pauta de governo foi decisiva. O Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN²⁷, criado em 1998, teve um papel de agregação e articulação entre as diversas organizações sociais, redes e movimentos sociais. No Seminário realizado em 2008, intitulado “*Alimentação Escolar: significados, experiências e perspectivas*”, o Fórum buscou assegurar a intersetorialidade das discussões a respeito da proposta do projeto de lei do PNAE (SCHOTTZ, 2017), aglutinando grupos ligados à saúde, ao meio ambiente, à nutrição, aos direitos humanos, à reforma agrária, à agroecologia, à agricultura familiar, gênero, à economia solidária, à educação popular, dentre outros.

Entre 2003 e 2008 uma série de normativas²⁸ relativas ao PNAE foram publicadas para aproximá-lo das ações de SAN. Nestes documentos, as principais propostas versaram sobre: a) redefinição dos objetivos do PNAE para sua vinculação à implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (Decreto nº 7.272 de 25 de agosto de 2010); b) estabelecimento de critérios para elaboração dos cardápios alimentares por nutricionista habilitado e com respeito aos hábitos alimentares e culturais regionais, incentivando também a vocação

²⁷ Apresentação do Fórum no seu site:

O Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), criado em 1998, articula pessoas, organizações, redes, movimentos sociais e instituições de pesquisa na luta pelo Direito Humano à Alimentação. Busca sensibilizar para uma visão mais ampla da questão, trabalhando com variadas perspectivas do sistema alimentar: produção, processamento, abastecimento e consumo.

O FBSSAN tem criado espaços de interação entre sociedade civil e poder público, a fim de uma efetiva implementação de legislações e políticas públicas locais, nacionais e internacionais. Ao longo dos anos, buscou incidir politicamente no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). E exerceu um papel estratégico na construção e aprovação no Congresso Nacional da Lei Orgânica de SAN (Lei 11.346/2006) e da Lei da Alimentação Escolar (Lei 11.947/2009).

O debate sobre a publicidade de alimentos também é central para o FBSSAN, que contribuiu para criação da Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos. O Fórum integra, ainda, a Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e Pela Vida. E, no campo internacional, se insere na Rede Regional de Soberania Alimentar e Nutricional (SAN) da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (Redsan-CPLP). (FBSSAN, 2022)

A cada dia, o FBSSAN se empenha na intersetorialidade para construção de suas ações, envolvendo grupos ligados à saúde, meio ambiente, nutrição, direitos humanos, reforma agrária, agroecologia, agricultura familiar, gênero, economia solidária, educação popular, dentre outros. Disponível em: <https://fbssan.org.br/sobre-o-fbssan/quem-somos/>

²⁸ Resolução n.º 35 de 1º de outubro de 2003; Resolução n.º 38 de 23 agosto de 2004; Resolução n.º 358 de 18 de maio de 2005; Resolução n.º 5 de 24 de março de 2006; Portaria n.º 1.10 de 8 de maio de 2006; Resolução n.º 32 de 10 de agosto de 2006 e Resolução n.º 38 de 19 de agosto de 2008. Como estas normas são anteriores ao período de 2009 não haverá transcrição dos seus trechos, a análise destas servem para compor o contexto que antecedeu a promulgação da lei 11.947/2009.

agrícola local; c) ampliação dos valores *per capita* repassado pelo programa e estabelecendo valores diferenciados para escolas quilombolas e indígenas; d) obrigatoriedade de destinação de no mínimo 70% dos recursos do PNAE para compra de produtos básicos e com prioridade para alimentos semielaborados, *in natura* e orgânicos e suplementação do cardápio com alimentos originados da agricultura familiar e comprados por meio do PAA com dispensa de licitação (SCHOTTZ, 2017). A inserção da agricultura familiar deu-se de forma objetiva em 2008, quando uma prática exitosa presente em alguns estados no âmbito do PAA foi reproduzida no corpo da Resolução/CD/FNDE n.º 38/2008:

IX – DA COMPRA DOS ALIMENTOS

Art. 13. A aquisição dos alimentos pelas entidades executoras para o atendimento da alimentação escolar deverá observar as disposições da Lei 8.666/93 e da Resolução CD/FNDE n.º 32/2006.

§1º **A aquisição de alimentos a que se refere o caput poderá ser feita da agricultura familiar**, desde que obedecido o limite de R\$ 3.500,00 por agricultor familiar/ano estabelecido no Programa de Aquisição de Alimentos, conforme o disposto no Decreto n.º 6447/2008. (grifo nosso).

Estas mudanças refletiram um processo de formalização das demandas dos agricultores familiares e dos movimentos de SAN, entendendo que a alimentação segura e saudável poderia ser proporcionada pela relação concreta entre alimentação escolar e agricultura familiar no âmbito da comercialização institucional. Foi preciso criar oportunidades reais de acesso dos agricultores familiares ao mercado da alimentação escolar.

A construção de mercados voltados à segurança alimentar e nutricional e sustentabilidade ambiental começou a ser discutida no bojo do Projeto de Lei n.º 178/2008, o qual dispunha sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica dentre outras providências. O trâmite deste Projeto de Lei foi tenso, especialmente no Senado Federal, em que seu parecerista, Senador Francisco Dornelles (PP-RJ), apontou uma série de argumentos contrários à inclusão da compra direta com a agricultura familiar e à proibição da terceirização. Os argumentos apontados foram reflexos do conflito de interesses presente nas discussões que refletiram as solicitações da indústria de alimentos processados e dos grupos ligados à terceirização da compra de alimentos (SCHOTTZ, 2017), as razões apresentadas foram:

a) inconstitucionalidade da priorização do segmento da agricultura familiar em detrimento de outros setores; b) a imposição de um mecanismo de compra aos municípios e estados e a proibição da terceirização figurariam como violações ao pacto federativo; c)

incapacidade de a agricultura familiar em fornecer a quantidade necessária de alimentos para alcançar o percentual obrigatório de 30%, percentual este que poderia trazer enormes dificuldades para alguns estados e municípios, como o Rio de Janeiro; d) a compra sem licitação poderia ser questionada por parte do TCU, uma vez que este tipo de aquisição tenderia a pagar preços mais altos pelos mesmos alimentos. (SCHOTTZ, 2017, p. 102)

Em vista das dificuldades para aprovação do Projeto de Lei no Senado, num ato inesperado pelas organizações sociais, o governo federal apresentou a Medida Provisória n.º 455, posteriormente convertida na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, e regulamentada pela Resolução do CD/FNDE no 38, de 16 de julho de 2009. O texto da MP n.º 455/2009 trouxe de volta a possibilidade de compra com a agricultura familiar, mas não conseguiu excluir a permissão da compra da alimentação escolar via terceirização dos serviços.

A MP n.º 455/2009 foi acompanhada pela Exposição de Motivos – E.M. n.º 005 MEC/MPOG de 27 de janeiro de 2009. A Exposição de Motivos trata-se de um expediente legal de comunicação direcionado ao Presidente da República, elaborado por um Ministro de Estado, e que tem a função de “a) propor alguma medida; b) submeter projeto de ato normativo à sua consideração; ou c) informá-lo de determinado assunto” (MANUAL DE REDAÇÃO OFICIAL, 2018, p. 37). O conteúdo de uma Exposição de Motivos, como o próprio nome aponta, apresenta “a razão de aquela medida ou de aquele ato normativo ser o ideal para se solucionar o problema e as eventuais alternativas existentes para equacioná-lo; ou fornecer mais detalhes sobre o assunto informado, quando for esse o caso” (MANUAL DE REDAÇÃO OFICIAL, 2018, p. 38).

No caso específico da Exposição de Motivos n.º 005 MEC/MPOG ela se dispôs a apresentar o Projeto de Medida Provisória que regulamentou a oferta de alimentação escolar aos alunos da educação básica e instituiu o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Em seus 13 itens, os representantes dos Ministérios da Educação e do Planejamento apresentaram razões para proposição da MP e a sua urgência. Estes 13 itens se ativeram apenas à necessidade de ampliação das experiências do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE, do PNAE e do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE para toda a educação básica a partir de 2009. Todas as justificativas sociais, legais e econômicas giraram em torno do alargamento das ações destes programas, não houve referência às razões relativas à inclusão da agricultura familiar como instrumento inovador para execução do PNAE, nem os benefícios que a reserva de 30% deste mercado institucional estava prevendo. O texto apenas trouxe a necessidade de consolidação das diretrizes do Programa e sua expansão para o ensino médio:

5. Com relação ao PNATE e PDDE, as medidas propostas na anexa minuta de Projeto de Medida Provisória cuidam apenas e tão-somente de expandir esses programas tais como vinham sendo executados, conforme seus procedimentos e mecanismos vigentes, não havendo inovações substantivas no seu funcionamento. **Por sua vez, com relação ao PNAE, a anexa proposta traz uma consolidação das diretrizes centrais do Programa, incluindo também sua expansão para o ensino médio.**

(...)

12. A presente proposta normativa permite oferecer suporte à educação básica como um todo, e não apenas ao ensino fundamental. **Com efeito, a expansão dos mencionados programas é indispensável para assegurar cobertura integral à educação básica, no que concerne à gestão da escola, à alimentação e ao transporte escolar.** Além de extremamente relevante, a medida ora proposta também é urgente: trata-se de assegurar a execução desses programas para o início do ano letivo de 2009. O rito legislativo usual poderia dilatar excessivamente a implementação desses programas para a educação básica como um todo. Portanto, estão presentes os requisitos de relevância e urgência que legitimam a edição de medida provisória, nos termos do art. 62 da Constituição Federal. (grifo nosso) (E.M. 005 MEC/MPOG/2009).

O silenciamento sobre a relação entre a agricultura familiar e a alimentação escolar na Exposição de Motivos caracterizou a disputa ainda atual na destinação do mercado institucional da alimentação escolar. Há embates entre os representantes dos movimentos de segurança alimentar e nutricional e da agricultura familiar e entre um “novo rival”, o setor dos alimentos ultraprocessados, o agronegócio não entra neste espaço, pois considera o ambiente da alimentação escolar como um mercado “perdido” para os alimentos industrializados (SCHOTTZ, 2017). A análise da E.M. e do histórico da formulação do PNAE sugere que as tensões em torno deste mercado fizeram com que as justificativas relacionadas à agricultura familiar não estivessem presentes na EM da Medida Provisória, não falar sobre a agricultura familiar seria mais “seguro”.

A ausência da agricultura familiar na Exposição de Motivos também se evidencia em face dos Ministérios que assinam o documento, apenas o MEC e o MPOG. O ministério vinculado às demandas dos agricultores familiares, o MDA, existente à época, não compôs a intersectorialidade necessária à implementação da nova roupagem do PNAE instituída pela MP 455/2009.

No que pese a supressão da agricultura familiar na E.M. da MP 455/2002, a combinação de esforços da sociedade civil (por meio da Carta Aberta - *Alimentação Escolar não é Mercadoria!*) e dos setores governamentais CGPAE, MDA e CONSEA, forçou a retomada do apoio à agricultura familiar no texto legal da MP. O CONSEA apresentou a Exposição de Motivos n.º 001/2009 para expressar o descontentamento com a publicação repentina da MP n.º 455/2009 e o abandono do Projeto de Lei 178/2008

Na sua Exposição de Motivos o CONSEA invocou importantes argumentos em favor do PLC 178/2008 para que eles não fossem abandonados no trâmite da MP. O texto apontou que a reformulação do PNAE se deu num rico processo de participação social coletiva dos representantes de agricultores familiares, camponeses, organizações e redes sociais, assentados de reforma agrária, construindo os novos termos legais a partir da contribuição destes grupos e que não poderia se perdido em favor de grupos econômicos que viam a alimentação escolar apenas como um negócio mercantil.

O CONSEA defendeu, ainda, que o PNAE se tornou um instrumento de promoção do direito humano à alimentação saudável e de inclusão dos agricultores familiares no vultoso sistema de compras públicas da alimentação escolar, promovendo o desenvolvimento local e sustentável. Por fim, a E.M. do CONSEA confirmou a importância do compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos para a implementação efetiva do PNAE.

Assim, neste cenário controverso entre setores sociais e econômicos, a MP n.º 455/2009 foi promulgada contemplando tanto as demandas voltadas à defesa da SAN e da agricultura familiar, ao apoiar o desenvolvimento sustentável por meio da aquisição de gêneros alimentícios produzidos em âmbito local e produzidos pela agricultura familiar quanto os interesses de grupos contrários aos termos do PLC 178/2008 e defensores da terceirização como ferramenta de compras públicas.

O Presidente do CONSEA naquele momento, Renato Maluf, foi enfático ao elencar a importância da agricultura familiar para a realização dos objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e apresentou como proposição ao Presidente Lula a necessidade de:

2. Conferir especial atenção aos aspectos acima destacados relativos à importância de se preservar um quantitativo mínimo para as aquisições da agricultura familiar pelo PNAE, às consequências negativas decorrentes da não coibição da terceirização do mesmo e ao estabelecimento de um planejamento mínimo do cardápio da alimentação escolar com prioridade para os alimentos básicos, naturais e saudáveis. (CONSEA, E.M., 2009, p.3)

No intuito de garantir esta premissa, além da previsão da reserva dos 30% dos recursos do PNAE, houve a inclusão da possibilidade de dispensa de licitação no processo de compra e venda com a agricultura familiar.

Em contrapartida, a MP n.º 455/2009 indicou quatro hipóteses em que a obrigatoriedade de compra com a agricultura familiar poderia ser dispensada a) impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; b) inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros

alimentícios; c) dificuldades logísticas que inviabilizem o fornecimento de gêneros alimentícios; d) condições higiênico-sanitárias inadequadas. Dentre estas hipóteses apenas a alínea III foi retirada do texto, pelo entendimento de que a logística do fornecimento dos produtos dependia de fatores de responsabilidade do próprio poder público e não poderiam ser atribuídas aos agricultores familiares.

A E.M. do CONSEA deu voz às críticas dos próprios agricultores familiares a este artigo da MP:

Os incisos I a IV do parágrafo 2º do artigo 14 da MP 455/09 criaram circunstâncias que abrem a possibilidade de não ser cumprida a meta de adquirir ao menos 30% (trinta por cento) dos gêneros alimentícios da agricultura familiar. Tais incisos, segundo visão de representantes dos próprios agricultores familiares, consistem em critérios que o excluem o segmento deste mercado institucional, pois facilitam aos gestores a dispensa do procedimento previsto no caput do artigo cujo princípio, claramente, é o da inclusão social do segmento e não o contrário, como sugere o parágrafo 2º e seus incisos.

Estas quatro situações configuram obstáculos eleitos formalmente ao acesso dos agricultores familiares no mercado institucional do PNAE, considerando as barreiras vivenciadas por agricultores de pequenas propriedades, com poucos recursos e infraestrutura precária, adequar sua produção àqueles requisitos sem haver um suporte técnico e financeiro, tornam a comercialização uma realidade impossível de se concretizar.

Mesmo existindo linhas tortuosas na formação da agenda de renovação do PNAE, o que se conclui é que ela foi conformada a partir de um discurso coletivo interessante em que diversas entidades representativas dos agricultores familiares passaram a ter maior permeabilidade na sua reformulação, buscando assegurar um canal permanente de comercialização.

Atores até então marginais nas arenas públicas tornaram-se dominantes (caso de políticos vinculados ao Partido dos Trabalhadores) e abriram oportunidades para a institucionalização de “novas” ideias e reivindicações de políticos, estudiosos, movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, dentre estes principalmente daqueles atuantes no tema da segurança alimentar e nutricional (e também, em grande medida, vinculados ao campo agroecológico). (GRISA, 2015, p. S138)

Em síntese, a análise desta 1ª fase do ciclo da política do PNAE permitiu compreender que a definição da sua agenda pública se deu pela articulação de temas atuais e conectados às novas expectativas para o desenvolvimento: **segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento rural local (inclusão da agricultura familiar) e participação**

social. A **geração de renda** também se destacou neste rol de novas temáticas com a possibilidade de acesso ao mercado institucional para os agricultores familiares, mas complementada pelas demais diretrizes, o que reflete a multidimensionalidade característica desta política.

Estes foram os novos interesses que orientaram a formulação do artigo 14 da Lei 11.947/2009 e definiram os novos instrumentos para implementação da política.

4.4.2 A formulação do PNAE.

De acordo com Dye (1984) a fase de formulação da política pública corresponde ao desenvolvimento das propostas com a posterior escolha da melhor alternativa, para que possa, então, ser convertida em legislação. No âmbito do PNAE, a decisão tomada pelo Estado foi a adoção da MP n.º 455/2009 em prejuízo do Projeto de Lei 178/2008. Mesmo com a participação dos grupos na definição das novas diretrizes orientadoras do PNAE, eles não tiveram a oportunidade de participar desta decisão específica. E, mesmo após manifestações preocupadas com a forma de escolha e o conteúdo deste documento legal, as novas definições da alimentação escolar no Brasil foram formalizadas pela lei n.º 11.947/2009, advinda da conversão da MP n.º 455/2009²⁹.

Grisa (2015), ao elencar os grupos de atores envolvidos nos processos de construção dos referenciais de políticas públicas para agricultura familiar, assinala que os representantes dos pequenos produtores (movimentos sociais das Ligas Camponesas, União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag), sempre estiveram presentes nos embates para concretização de políticas que atendessem às necessidades e peculiaridades desta categoria, e isto não foi diferente com o PNAE.

A possibilidade de participação destes atores sociais nos destinos políticos da alimentação escolar permitiu a instrumentalização desta lei em benefício do agricultor familiar. A produção agrícola local e familiar fomentaria o cumprimento das diretrizes previstas pela Lei do PNAE no que se refere à garantia do fornecimento de uma alimentação saudável, com qualidade e

²⁹ A Medida Provisória n.º 455 (MP 455) foi aprovada pelo Senado em 29 de maio de 2009 e foi convertida na Lei 11.947 que recebeu a sanção presidencial em 16 de junho de 2009.

regularidade adequadas, além do fortalecimento da agricultura familiar por meio do desenvolvimento rural.

Neste contexto, ao analisar o conteúdo da lei 11.947/2009, vê-se que ela manteve as determinações contidas na MP em quase sua totalidade. Os principais documentos analisados nesta subseção foram as fontes legais: Lei n.º 11.947/2009, Resoluções CD/FNDE/MEC 26/2013 e 4/2015; como fontes informativas: *Manual de Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar* do FNDE (2016).

A Lei n.º 11.947/2009 tratou, especialmente, sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola³⁰ aos alunos da educação básica. No que se refere ao Programa da Alimentação Escolar a lei se estruturou do artigo 1º ao 21º, e de maneira sucinta se dividiu nas seguintes temáticas:

1ª Definição, diretrizes e objetivos da alimentação escolar – artigos 1º ao 4º;

2ª Repasse dos recursos – artigos 5º ao 7º: previu que os recursos serão repassados em parcelas aos Estados, Municípios, Distrito Federal e escolas federais pelo FNDE, por meio de transferência automática (sem a necessidade de convênios, ajustes, acordos ou contratos). O montante de recursos alocados para cada ente federativo é definido conforme a quantidade de alunos matriculados e contabilizadas pelo censo escolar. Houve, ainda, a previsão da possibilidade de repasse dos recursos às Unidades Executoras³¹ das escolas, assim como de repasse dos recursos dos Estados para os Municípios para execução dos recursos destinados às escolas estaduais;

3ª Prestação de Contas – artigo 8º e parágrafos 1º e 2º;

4ª Fiscalização e Monitoramento da execução do PNAE – parágrafo 3º do artigo 8º ao artigo 10: auditagem da aplicação dos recursos por parte do FNDE a cada exercício financeiro por critério de amostragem. Elenca os órgãos internos e externos nos três entes federativos responsáveis pela fiscalização e monitoramento do PNAE e as figuras jurídicas que poderão denunciar irregularidades envolvendo o programa, inclusive pessoas físicas, por meio do controle social;

5ª Responsabilidade Técnica do Nutricionista – artigos 11 e 12: previsão do cardápio escolar como instrumento de execução do PNAE;

³⁰ Embora este Programa faça parte do conteúdo da Lei 11.947/2009, ele não será alvo de análise, tendo em vista os objetivos do presente trabalho que estão estritamente relacionados às compras da alimentação escolar com a agricultura familiar.

³¹ Unidades Executoras: Entidades representativas da comunidade escolar (caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar e similares) responsáveis pela execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e, quando delegado, pelo uso dos recursos do PNAE (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016).

6ª Aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar – artigos 13 e 14: preferência de compra dos gêneros alimentícios no mesmo ente federativo em que se encontra a escola beneficiada; determinação da obrigatoriedade de destinação do mínimo 30% dos recursos para compra de produtos oriundos da agricultura familiar; possibilidade de dispensa do procedimento licitatório desde que haja compatibilidade com os preços dos produtos locais e que seja assegurada a qualidade dos produtos; estabelece circunstâncias em que a destinação dos 30% dos recursos poderá ser dispensada;

7ª Ações educativas ministeriais de Segurança Alimentar e Nutricional – artigo 15;

8ª Atribuições FNDE – artigo 16;

9ª Competências dos entes federativos – artigo 17;

10ª Instituição e competências do Conselho de Alimentação Escolar – CAE – artigos 18 e 19;

11ª Possibilidade de suspensão dos repasses dos recursos – artigos 20 e 21³².

O parágrafo único do artigo 21 determinou a regulamentação da lei 11.947/2009 em até 180 dias, a fim de estabelecer os procedimentos técnicos adequados para execução desta lei. A regulamentação veio, inicialmente, por meio da Resolução n.º 38 de 16 de julho de 2009 CD/FNDE/MEC, revogada em 2013 pela Resolução n.º 26 de 17 de junho CD/FNDE/MEC, que foi atualizada pela Resolução n.º 4 de 3 de abril de 2015 CD/FNDE/MEC.

A Resolução n.º 26/2013 CD/FNDE/MEC “dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE” (BRASIL, 2013). Esta é a mais relevante diretriz normativa que orienta o processo de execução do PNAE e apresenta os pormenores relacionados ao artigo 14 da lei 11.947/2009. É a partir deste conteúdo legal que são estabelecidas as regras para aquisição de produtos da agricultura familiar a serem destinados à alimentação escolar. A estrutura da Resolução 26/2013 segue a mesma da lei 11.947/2009, no entanto ela vai ampliar as orientações técnicas de como implementar o PNAE, ela define o “como fazer” e serve de orientação aos implementadores, gestores e beneficiários.

³² Tendo em vista a pandemia de COVID-19 que atingiu o mundo desde o início do ano de 2020, a Lei n.º 13.987 de 7 abril de 2020 incluiu o artigo 21-A, determinando que:

Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae.

O **artigo 1º** da Lei 11.947/2009 cuidou de definir a alimentação escolar como “[...] todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo.” (BRASIL, 2009), já o **artigo 2º** determinou as diretrizes a serem seguidas para a garantia da alimentação escolar.

Art. 2º. São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Estas diretrizes referem-se à implementação da segurança alimentar e nutricional, ao direito humano à alimentação, ao desenvolvimento sustentável e ao controle social das ações. Os incisos I, II III e VI podem ser tidos como conteúdos próximos e interdependentes, já o inciso V pode ser eleito como ferramenta de efetivação das determinações dos quatro incisos anteriores, complementado pelo inciso IV que permite a participação da comunidade no controle social das ações dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Em outras palavras, a efetivação da alimentação escolar saudável e segura depende da inclusão da agricultura familiar (incluindo as comunidades tradicionais indígenas e remanescentes quilombolas) no mercado institucional do PNAE, com o acompanhamento da sociedade em sua execução.

Maluf, Menezes e Marques (2000) confirmam a aptidão da agricultura familiar como uma via alternativa e possível para consecução dos objetivos para a garantia da segurança alimentar não apenas no âmbito do PNAE, mas dentro do sistema de produção como um todo:

O melhor caminho na busca de um sistema alimentar sustentável parece ser o fortalecimento da agricultura familiar ou camponesa, enquanto formação social mais adequada para garantir a segurança alimentar em condições sustentáveis. Isto devido às próprias características que lhes são inerentes. De um lado, por a sua identificação com modelos produtivos que dão ênfase à diversificação da produção. Por outro lado, pela *[sic]* e a maior mobilidade para diferentes destinações do resultado de seu trabalho, podendo variar entre os extremos de depender exclusivamente de fontes externas do mercado ou recuar até o completo auto-abastecimento. (MALUF, MENEZES e MARQUES, 2000, p. 33)

Ao analisarem a segurança alimentar, estes autores apontam que a compatibilização entre ela e a sustentabilidade ambiental impõe desafios, mas abre oportunidades. A promessa da intensificação da produção não parece ser a melhor alternativa quando se passa a depender cada vez de implementos industriais e financeiros, é preciso buscar formas diversificadas de produção e fornecimento de alimentos preocupados com a questão ambiental, com uma produção orgânica e que não mirem o lucro a qualquer custo e em níveis exorbitantes (MALUF, MENEZES e MARQUES, 2000). Neste contexto afirma-se a posição diferenciada dos agricultores familiares.

A participação da agricultura familiar enquanto elemento estratégico da promoção da segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento sustentável induz melhorias aos próprios agricultores em si. O acesso ao mercado institucional possibilita a valorização deste grupo social por meio da compra de seus produtos com a consequente geração de renda. Além disso, considerando o espaço de participação social criado na reformulação da lei do PNAE, houve a valorização da participação política dos agricultores e suas representações, direcionando suas demandas para um ambiente de efetividade.

O manual para *Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar*, publicação do FNDE (2016) demarcou as conexões e os benefícios possíveis da relação agricultura familiar/alimentação escolar:

O programa incorpora, assim, elementos relacionados à produção, acesso e consumo, com o objetivo de, simultaneamente, oferecer alimentação saudável aos alunos de escolas públicas de educação básica do Brasil e estimular a agricultura familiar nacional. Nesse contexto, o Pnae induz e potencializa a afirmação da identidade, a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, a (re)organização de comunidades, incluindo povos indígenas e quilombolas, o incentivo à organização e associação das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a valorização da produção familiar. (FNDE, 2016, p. 4)

O **artigo 3º** da Lei 11.947/2009 ratificou a alimentação escolar enquanto direito fundamental dos estudantes e impôs o dever estatal de garantir a sua prestação de forma contínua e articulada entre os entes da federação, exigindo ações coordenadas entre eles para obtenção de resultados satisfatórios.

Um aspecto interessante refere-se ao objetivo da lei 11.947/2009, expresso em seu **artigo 4º**:

Art. 4º. O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

embora o histórico demonstre que o PNAE deve atuar como uma estratégia de desenvolvimento local e estímulo à agricultura de base familiar (PEIXINHO, 2011; ANJOS e BECKER, 2014; GRISA, 2015), isto não foi desenhado formalmente como objetivo direto do programa. As diretrizes do programa indicam esta tendência, mas não há um comprometimento da lei para que sua implementação coloque o agricultor familiar como beneficiário direto da política, assim como fez com o aluno. A formalização deste objetivo “indireto” seria relevante para a demarcação do espaço da agricultura familiar dentro da política e para explicitar a intersectorialidade que envolve a alimentação escolar no Brasil.

Os **artigos 5º ao 11** da lei do PNAE cuidam de assuntos que não se vinculam diretamente à agricultura familiar, mas há elementos que serão resgatados no decorrer da análise.

Alcançar os objetivos previstos na lei em consonância com as suas diretrizes exigiu a elaboração de instrumentos de implementação, como por exemplo, o cardápio, previsto no **artigo 12**. Ele é apresentado como item obrigatório para assegurar a utilização de gêneros alimentícios básicos, o respeito aos hábitos alimentares saudáveis, à cultura e à tradição alimentar local com base na sustentabilidade e diversificação agrícola da região. A execução do cardápio nos moldes previstos estreitar os laços entre a alimentação escolar e a agricultura familiar e orienta o mapeamento agrícola local, indicando os produtos a serem incluídos na chamada pública.

O estímulo a uma alimentação saudável com a priorização da compra de produtos *in natura* tem o potencial de ampliar as aquisições junto aos agricultores familiares que, na sua grande maioria, comercializam produtos frescos. Nesta direção, Schottz (2017, p. 153) confirma o papel primordial do cardápio para a relação alimentação escolar/agricultura familiar,

A legislação determina que sejam utilizados gêneros alimentícios básicos, definindo “*aqueles indispensáveis à promoção de uma alimentação saudável*”. Apesar de essa definição ser bastante vaga, a norma identifica e classifica os alimentos de uso obrigatório, restrito ou proibido nos cardápios, expressando uma visão de alimentação saudável pautada no aumento da oferta de alimentos frescos *in natura*, preferencialmente regionais, como frutas, legumes e verduras, na redução de alimentos industrializados ultraprocessados e com baixo valor nutricional, como os enlatados, preparações prontas ou semiprontas e na proibição de bebidas artificiais, como refrigerantes e refrescos, xaropes e outros. Para Sidaner et al. (2012), a regulação da composição do cardápio é um dispositivo importante, que conecta os cardápios servidos nas escolas com a promoção de hábitos alimentares saudáveis. Esse conjunto de orientações também converge com a inclusão da agricultura familiar como fornecedora prioritária da alimentação escolar. (grifo do autor)³³

O **artigo 13**, além de apresentar o cardápio como instrumento norteador da aquisição de gêneros alimentícios pelo PNAE, ressalta a importância em considerar a localidade das escolas para aquisição dos gêneros alimentícios, como critério necessário ao desenvolvimento e respeito às peculiaridades regionais e locais dos hábitos produtivos e alimentares.

O manual *Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar* do FNDE (2016, p. 5) destaca a importância prática do encontro entre a agricultura familiar e a alimentação escolar e do estímulo ao desenvolvimento local. O texto refere benefícios diretos tanto para os alunos quanto para os agricultores a partir do processo de implementação da política baseada no estímulo à compra local dos gêneros alimentícios:

O apoio ao desenvolvimento sustentável local ocorre pela priorização da compra de produtos diversificados, orgânicos ou agroecológicos, e que sejam produzidos no próprio município onde está localizada a escola, ou na mesma região, com especial atenção aos assentamentos rurais e comunidades indígenas e quilombolas. Nesse sentido, para o município, significa a geração de emprego e renda, fortalecendo e diversificando a economia local, e valorizando as especificidades e os hábitos alimentares locais. Para o agricultor familiar, representa um canal importante de comercialização e geração de renda com regularidade, contribuindo para a inclusão produtiva, a geração de emprego no meio rural e o estímulo ao cooperativismo e ao associativismo.

³³ A Resolução CD/FNDE/MEC n.º 6/2020 que revogou a Resolução CD/FNDE/MEC n.º 26/2013 foi objetiva e definiu a obrigatoriedade de destinação de no mínimo 75% dos recursos para compras de alimentos *in natura* e minimamente processados e recomendou a variabilidade dos tipos de alimentos:

Art. 21 Da aplicação dos recursos no âmbito do PNAE:

I – no mínimo, 75% devem ser destinados à aquisição de alimentos *in natura* ou minimamente processados;

II – no máximo, 20% podem ser destinados à aquisição de alimentos processados e de ultraprocessados;

III – no máximo, 5% podem ser destinados à aquisição de ingredientes culinários processados.

Parágrafo único. Em caráter complementar, recomenda-se que seja de no mínimo **50 (cinquenta) o número de diferentes tipos de alimentos *in natura* ou minimamente processados** adquiridos anualmente pelos municípios.

Para os alunos da rede pública de ensino, é o acesso regular e permanente a produtos de melhor qualidade nas escolas: um passo adiante para a garantia de alimentos e hábitos saudáveis, com respeito à cultura e às práticas alimentares regionais.

O direcionamento dos esforços para aquisição de produtos da alimentação escolar no âmbito local e regional estimulou o exercício dos significados culturais e tradicionais do ato de se alimentar dos estudantes da educação pública (FNDE, 2016; PAIVA, 2011). Estudantes e agricultores podem, de alguma maneira, aproximar-se, conhecendo uma prática produtiva mais sustentável e que chama a atenção para o consumo de alimentos frescos e naturais, produzidos localmente.

Este critério de localidade possibilita a circulação de renda naquela mesma região a partir do estabelecimento de cadeias curtas de comercialização, promovendo o desenvolvimento econômico e social dos grupos familiares de produção agrícola ali situados. O acesso ao mercado institucional do PNAE além oportunizar a geração de renda, envolve uma série de benefícios relacionados à identidade alimentar da comida servida nas escolas, a melhoria da qualidade destes produtos, o reconhecimento do trabalho dos agricultores familiares como estratégico na promoção do desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida destes agricultores.

O **artigo 14** da Lei do PNAE formalizou o encontro entre a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional, criando novos instrumentos para garantir a exequibilidade desta parceria. O documento legal assegurou que pelo menos 30% dos recursos públicos para compra da alimentação escolar fossem destinados ao agricultor familiar, mas os encadeamentos necessários à consolidação deste direito não foram simples e dependeram de regulamentações específicas.

Este artigo foi regulamentado pelos artigos 20, 21, 24 ao 32 da Resolução CD/FNDE 26/2013. O instrumento da Chamada Pública foi definido no parágrafo 2º do artigo 20 desta Resolução: “Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.”. O Manual do FNDE de *Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar* (2016, p. 14) revela as potencialidades envolvidas no instrumento da Chamada Pública, não apenas como um instrumento legal de compra, mas sim:

É um instrumento firmado no âmbito das estratégias de compras públicas sustentáveis, que assegura o cumprimento dos princípios constitucionais da administração pública, ao passo que permite a veiculação de diretrizes governamentais importantes, relacionadas ao desenvolvimento sustentável, ao apoio à inclusão social e produtiva local e à promoção da segurança alimentar e nutricional. Assim, apresenta maior possibilidade de atender às

especificidades necessárias à aquisição da agricultura familiar, desde que respeitadas as normas do programa.

A Chamada Pública configura um instrumento recente para a execução da política pública do PNAE e trata-se de um procedimento especial de compras públicas que, além de atender aos princípios³⁴ constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, direciona-se à simplificação do processo burocrático comum ao mercado institucional.

A utilização da Chamada Pública objetivou manter a segurança dos processos de compras institucionais, e, paralelamente, incentivar o direcionamento dos recursos da alimentação escolar para comercialização com a agricultura familiar. Dentre as vantagens previstas estão a determinação de um procedimento de compra mais simplificado que a licitação, possibilidade de utilização da Chamada Pública como via de compra caso o valor repassado seja utilizado integralmente para compra dos gêneros alimentícios com agricultores familiares e a vigência da Chamada poderá ser superior ao ano civil, em vista da sazonalidade das safras agrícolas e problemas climáticos (FNDE, 2016).

Ao se falar sobre o critério da economicidade exigido pelas compras públicas, em que se busca a melhor proposta com o menor custo, as Chamadas Públicas ultrapassam o critério monetário e consideram que a melhor proposta deve envolver outros valores. Devem ser levados em conta aspectos relacionados ao menor impacto ambiental do processo produtivo, à circulação de renda em âmbito local e à qualidade dos gêneros produzidos, além dos aspectos sociais decorrentes da destinação de parcela dos recursos para um grupo social que, historicamente, luta para ter acesso à terra, para produzir, para escoar sua produção e ter um espaço no mercado.

É preciso salientar que a relativização do critério do menor-preço não pode dar espaço para excessos. Neste sentido, os preços de venda devem ser previamente elaborados a partir da média da tomada de preço em pelo menos três mercados locais com prioridade para feiras da agricultura

³⁴ **Princípio da Legalidade:** a ação da Administração Pública está restrita ao que determina a lei; **Princípio da Impessoalidade:** é tido em dois sentidos, o primeiro deles diz que a Administração só pode atuar em função do interesse público e não particular, enquanto o segundo determina que o agir administrativo não está ligado ao funcionário que o exerce, mas sim ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, sua atividade é impessoal; **Princípio da Moralidade:** dentro da Administração Pública não pode haver comportamentos que ofendam a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade e a honestidade; **Princípio da Publicidade:** com exceção dos sigilos legais, os atos administrativos devem ter ampla divulgação; **Princípio da Eficiência:** a atuação do agente público deve apresentar o melhor desempenho possível para atingir excelentes resultados, bem como a Administração Pública, para também alcançar resultados positivos, deve bem organizar, estruturar e disciplinar a sua estrutura (PIETRO, 2017).

familiar³⁵, acrescidos dos custos envolvidos na logística de produção e entrega do produto, como valores de frete, embalagens, encargos etc. No caso de produtos orgânicos ou agroecológicos deverá ser acrescido 30% aos valores dos produtos cotados. Os preços definidos devem constar na Chamada Pública e serão aqueles efetivamente pagos ao contratar os agricultores vencedores da Chamada.

As hipóteses de dispensa da obrigatoriedade dos 30% de compra com a agricultura familiar foram previstas no parágrafo segundo do artigo 14. O inciso primeiro aponta a *impossibilidade de emissão de nota fiscal* como justificativa para a dispensa. A emissão de nota fiscal se trata de uma exigência estatal tributária, mas que ainda é permeada por dificuldades para a sua emissão no âmbito da pequena agricultura familiar, por questões burocráticas, pela dificuldade de acesso à nota fiscal eletrônica e pela própria situação fiscal do agricultor familiar. No momento da assinatura do termo de recebimento dos gêneros alimentícios, o agricultor deve entregar ou a nota do produtor rural, ou nota avulsa (vendida pelas prefeituras), ou a nota fiscal (grupo formal) (FNDE, 2016).

O inciso segundo dispõe sobre a *ausência de regularidade no fornecimento dos produtos agrícolas*. Na tentativa de amenizar esta dificuldade os cardápios devem ser elaborados considerando a sazonalidade dos alimentos e os agricultores devem ser estimulados a trabalhar coletivamente para garantir a entrega constante e na forma contratada pela Chamada Pública.

O terceiro inciso apresenta as *“condições higiênico-sanitárias inadequadas”* como circunstância de dispensa e autorizou a compra com fornecedores que não sejam necessariamente da agricultura familiar. À primeira vista, esta determinação tem total plausibilidade, considerando que as condições de higiene e sanitárias do produto e da sua produção são requisitos essenciais da legislação brasileira para a comercialização de qualquer gênero alimentício (BANDONI et.al., 2014). No entanto, mesmo com o caráter universal destas exigências, não é possível comparar e igualar as condições de produção de um grande produtor rural e de um agricultor familiar em pequena escala, em especial quando se trata da alimentação escolar:

Seja pela diversidade de fornecedores, pela entrega descentralizada dos produtos (em cada escola), pela ausência de profissional responsável que possa avaliar as características de

³⁵ A Resolução CD/FNDE 26/2013 determina que:

Art. 29 [...]

§1º O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, **priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar**, quando houver. (grifo nosso)

qualidade do produto quando do recebimento e até mesmo pela ausência de serviço de vigilância sanitária nos municípios. (BANDONI et. al., 2014, p. 108).

Sabendo que a mudança instituída no âmbito do PNAE em 2009 pretendeu estimular a segurança alimentar e nutricional e a agricultura familiar, é preciso entender como o requisito das condições higiênico-sanitárias tem sido exigido no processo de execução do PNAE. A adoção de padrões tradicionais de higiene e qualidade dos alimentos pode onerar sobremaneira os pequenos produtores (TRICHES e SCHNEIDER, 2010) que não têm condições de adequarem sozinhos a sua produção à legislação sanitária e aos registros de produtos.

Assim, embora a legislação do PNAE garanta um importante espaço de comercialização para os agricultores familiares, os meandros internos da lei podem não assegurar que este agricultor acesse este mercado. Há a garantia, mas é preciso estabelecer condições técnicas que levem em consideração as especificidades deste agricultor familiar que produz em pequena escala. Ao se ver excluído do mercado, o agricultor continua sem poder estruturar sua produção e adequá-la às exigências higiênico-sanitárias, afetando a geração de renda.

A composição do Conselho de Alimentação Escolar é prevista pelo **artigo 18**³⁶, mas não inclui uma vaga direcionada à agricultura familiar e seus representantes. O seu inciso IV prevê a composição por dois representantes de entidades civis organizadas, contudo não há como se garantir que em todo e qualquer CAE as representações da agricultura familiar estejam presentes seja por não conseguirem participar, seja por desconhecerem este espaço de participação, ou até mesmo por não terem interesse em participar.

- I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;
- II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
- III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;
- IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica. (grifo nosso)**

Como o PNAE foi reformulado a partir da inclusão de demandas dos grupos de agricultores mostra-se, imprescindível, a reserva de vagas para estas representações para assegurar o cumprimento dos 30% de destinação dos recursos.

³⁶ Para os artigos 15, 16 e 17 visitar à pagina 117.

A Resolução CD/FNDE n.º 26/2013 no seu **artigo 34**, ao regulamentar a composição do CAE, apresentou recomendações para que grupos específicos fizessem parte das representações previstas: categoria docente e nas escolas situadas em áreas indígenas ou remanescentes quilombolas pelo menos uma das vagas previstas deve ser ocupada por representantes de povos ou comunidades tradicionais.

A Resolução poderia seguir na mesma direção e ser expressa em recomendar a ocupação de uma das vagas do CAE por representantes dos movimentos dos agricultores familiares. A garantia de visibilidade deste grupo social dentro da própria legislação é essencial para a concretização do espaço da agricultura familiar, não se trata de uma simples reserva de vaga, mas sim de um espaço simbólico de ratificação do lugar da agricultura familiar na concretização das diretrizes do PNAE.

Em respeito ao princípio administrativo da publicidade e considerando a relevância de informações acessíveis que possibilitem a participação dos agricultores das Chamadas Públicas, o **artigo 21** da Resolução CD/FNDE 26/2013 prevê um importante instrumento informacional para os agricultores familiares:

Art. 21 Será dada, mensalmente, publicidade das informações referentes ao processo de aquisição de gêneros alimentícios em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público.

Parágrafo único. A publicidade deverá ocorrer ainda em jornal diário de grande circulação no estado e também, se houver, em jornal de grande circulação municipal ou região onde serão fornecidos os gêneros alimentícios.

Os procedimentos administrativos previstos para compra com a agricultura familiar ainda não foram assimilados completamente tanto pelas prefeituras municipais quanto pelos agricultores elegíveis, reforçando a importância da publicidade e acessibilidade dos elementos que compõem as chamadas públicas da alimentação escolar.

Ainda no aspecto da publicidade, os editais de Chamada Pública devem garantir o direito à informação dos interessados em participar do certame, bem como dos atores envolvidos neste processo, como membros do CAE e a própria comunidade escolar em que a alimentação escolar será ofertada. É preciso assegurar um prazo para a organização das documentações necessárias à habilitação dos possíveis agricultores fornecedores dos gêneros alimentícios, este fator ainda tem sido limitante para a participação dos agricultores nas Chamadas Públicas (SILVA, 2015; LOPES, 2017). O **artigo 31** da mesma Resolução trata necessidade de clareza e precisão dos termos dos

contratos advindos das Chamadas Públicas. E o **artigo 32** estabelece o limite de venda para cada DAP por ano, com limite de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)³⁷.

Voltando à lei do PNAE, o seu **artigo 20** elencou hipóteses de suspensão do repasse dos recursos. Em geral, os motivos que facultam a possibilidade de suspensão dos recursos referem-se ao descumprimento das determinações contidas na lei e a incongruências no processo de prestação de contas dos recursos repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

É evidente que qualquer tipo de suspensão de recursos causaria prejuízos tanto ao fornecimento regular da alimentação escolar aos estudantes quanto à compra com os grupos da agricultura familiar. Na tentativa de amenizar tais prejuízos a própria lei, em seu **artigo 21**, adicionou a possibilidade do FNDE enviar os recursos diretamente às unidades executoras das escolas afetadas para fornecimento da alimentação escolar pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, dispensando-se o procedimento licitatório.

A grande questão que se estabelece aqui é que neste caso do repasse direto do recurso às unidades executoras a lei autorizou a dispensa do procedimento licitatório e estaria dispensando também a necessidade de realização da Chamada Pública para compra com a agricultura familiar? Considerando que a Chamada Pública demanda um maior prazo para sua operacionalização, no caso de compra emergencial pela suspensão dos recursos haveria mais uma possibilidade de dispensa de compra com a agricultura familiar. Caso não haja um cuidado e um direcionamento da gestão governamental em também direcionar as compras emergenciais aos agricultores, eles ficarão fora do processo de compra e venda da alimentação escolar por um período de até 180 dias.

A Resolução CD/FNDE/MEC 26/2013 antes de possibilitar o repasse direto às unidades executoras, determinou a obrigatoriedade dos Estados, Distrito Federal e Municípios fornecerem,

³⁷ Em novembro de 2021 a Resolução CD/FNDE n.º 21 alterou a Resolução CD/FNDE 6 de 8 de maio de 2020 (que revogou a Resolução CD/FNDE 026/2013) e determinou o aumento do valor do limite de vendas para R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) e adicionou novas regras para cálculo do limite:

“Art. 39 O limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deve respeitar o valor máximo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) por DAP Familiar/ano/entidade executora, e deve obedecer às seguintes regras:

I – para a comercialização com fornecedores individuais e grupos informais, os contratos individuais firmados devem respeitar o valor máximo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), por DAP Familiar/ano/EEEx;

II – para a comercialização com grupos formais o montante máximo a ser contratado deve ser o resultado do número de agricultores familiares, munidos de DAP Familiar, inscritos na DAP Jurídica multiplicado pelo limite individual de comercialização, utilizando a seguinte fórmula:

$VMC = NAF \times R\$ 40.000,00$ (sendo: VMC: valor máximo a ser contratado. NAF: nº de agricultores familiares (DAPs familiares) inscritos na DAP jurídica).

§ 1º

§ 2º

por conta própria, a alimentação escolar nas hipóteses de suspensão do repasse. A Resolução adiciona mais um elemento para garantir a oferta regular da alimentação escolar no atendimento dos alunos, contudo, é preciso que os entes estejam sensíveis à obrigatoriedade de compra de pelo menos 30% dos recursos com os grupos de agricultores familiares.

4.4.3 A implementação do PNAE

A fase de implementação é caracterizada pela execução da política pública propriamente dita, haverá a organização das ferramentas de atuação com a sua posterior aplicação (DYE, 1984).

Os dados do PNAE que compõem a implementação foram identificados a partir de quatro estudos de casos realizados no âmbito da ação avaliativa do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas³⁸. Este Conselho foi instituído pelo Decreto nº 9.834/2019 e se trata de instância consultiva estruturada para avaliar políticas públicas previamente selecionadas, financiadas por gastos diretos ou subsídios da União.

O documento do PNAE analisado foi o *Relatório de Avaliação do PNAE – Ciclo 2020*, elaborado pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos³⁹. A avaliação foi coordenada e executada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério da Economia juntamente com a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação foi chamado para colaboração por ser o órgão responsável pela implementação da política pública.

O relatório contém 275 páginas, divide-se em introdução, dez capítulos (2 - Perspectiva metodológica; 3 - Modelo de financiamento do PNAE; 4 - Perfil orçamentário da despesa de alimentação escolar; 5 - Noção de equidade aplicada ao PNAE; 6 - O PNAE: dinâmica federativa

³⁸ “O CMAP avalia políticas públicas por meio de seus dois órgãos vinculados: o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios (CMAS) e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG). O Conselho é composto pelos secretários-executivos do Ministério da Economia, da Casa Civil e da CGU, e também monitora a implementação de alterações em políticas públicas que recomenda. De acordo com o Decreto nº 9.834, de 2019, são instituições apoiadoras do CMAP o Ipea, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).”

Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38189.

“Além disso, os Comitês também poderão convidar, sempre que necessário ao exercício de suas competências, representantes dos órgãos gestores de políticas públicas, de entidades representativas de segmentos de atividade e de especialistas com notório saber.”

Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/institucional/>

³⁹ O Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos é composto por membros do Ministério da Economia, Casa Civil e Controladoria Geral da União.

e equidade; 7 - Consumo da alimentação escolar; 8- Monitoramento, Avaliação e Controle Social no PNAE; 9 - Interfaces entre alimentação escolar e agricultura familiar; 10 - Dados gerais sobre aquisição de alimentos da agricultura familiar e seleção de municípios para a pesquisa qualitativa do PNAE; 11 – Conclusão), referências e quatro anexos.

As questões relativas à agricultura familiar e aos estudos de caso estão concentradas nos capítulos 9 e 10. Este último trata da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar e tenta responder à seguinte questão: “Quais são as causas da heterogeneidade de implementação da regra da agricultura familiar verificada entre localidades com características e contextos socioeconômicos semelhantes?” (CMAP, 2020, p. 172).

Inicialmente, o relatório indica o processo de evolução dos valores relativos ao PNAE, entre 2011 e 2017, saindo de R\$ 2,9 bilhões para R\$ 3,9 bilhões, deste total quase 70% são repassados aos municípios, pois estes entes recebem a maioria dos alunos da educação infantil e do ensino fundamental, apenas 30% dos recursos são destinados aos estados e Distrito Federal.

Em relação aos valores direcionados à compra da alimentação escolar junto à agricultura familiar, a evolução dos recursos saiu da ordem de R\$ 234,7 milhões em 2011 para R\$ 846,8 milhões em 2017. Ao analisar o percentual de compras com a agricultura familiar a partir das unidades federativas, o relatório assinala que, em 2011, 27% dos municípios atingiram o percentual mínimo de compras determinado pela lei do PNAE, e, em 2017, já eram mais de 50% dos municípios. O panorama deste período é descrito abaixo:

Com relação às unidades da federação, em 2011 treze estados não haviam adquirido qualquer gênero alimentício da agricultura familiar. Já em 2017, apenas três estados apresentaram aquisição da agricultura familiar abaixo de um por cento: Alagoas, Minas Gerais e São Paulo. Se, no início da série histórica, nenhuma unidade da federação atingiu o mínimo legal, em 2017 seis ultrapassaram o patamar de 30%: Roraima (79%), Amazonas (44%), Ceará (39%), Acre (34%), Rio Grande do Norte (32%) e Paraná (31%). (CMAP, 2020, p.173).

A metodologia de escolha dos municípios do estudo de caso partiu da avaliação da execução do PNAE, e identificou pares de municípios das cinco regiões que apresentassem similaridades quanto à localização geográfica e aos valores executados do PNAE, e que, ao mesmo tempo, apresentassem disparidades na compra de gêneros alimentícios dos agricultores familiares. Os municípios foram classificados em: 1. Alta execução: maior ou igual a 60%; 2. Cota: entre 30% e abaixo de 60%; 3. Baixa execução: entre 15% e abaixo de 30%; 4. Baixíssima execução: abaixo de 15% (dados de 2017). Em vista do curto período de tempo para realização da avaliação, foi incluído

um último critério de seleção – participação individual dos agricultores ou via organização representativa –, a fim de que a amostra fosse reduzida para garantir a exequibilidade da pesquisa qualitativa.

Ao final foram selecionados os municípios de Ourém (alto desempenho) e Santa Izabel (baixo desempenho), no estado do Pará, e Bonfinópolis de Minas (alto desempenho) e Brasilândia de Minas (baixo desempenho), no estado de Minas Gerais. Nestes municípios foram realizadas entrevistas com os atores envolvidos na comercialização entre a alimentação escolar e agricultura familiar (nutricionistas, representantes do órgão gestor local do programa e de órgãos municipais da pasta de agricultura; técnicos de ATER; representantes do CAE; representantes dos agricultores familiares em associações, cooperativas e sindicatos e pesquisadores de instituições de ensino superior que trabalhavam com a temática).

O primeiro município estudado foi Bonfinópolis de Minas, cidade caracterizada pela ruralidade, com PIB de R\$ 194,9 milhões, o PIB agropecuário municipal corresponde a mais de 50% deste valor. População de 5.865 habitantes, território de 1.850,487 km² e IDH de 0,678 (Censo 2010). O município registrou, durante os anos de 2011 a 2017, uma média de 71,14% de valores destinados à compra da alimentação escolar com fornecedores da agricultura familiar, sendo o ápice em 2014 quando o percentual chegou a 93%.

De acordo com o Censo Escolar 2020 (Inep), Bonfinópolis de Minas tem matrículas distribuídas entre 219 alunos na creche e na pré-escola, 663 no Ensino Fundamental, 212 no Ensino Médio e 364 na Educação de Jovens e Adultos - EJA – todos na rede pública –, além de 74 alunos em regime de Educação Especial.

A pesquisa tentou identificar os fatores responsáveis pelo alto desempenho do município na compra com a agricultura familiar. Muitas das razões têm interface com as liberdades instrumentais senianas e, mesmo tratando-se de um caso específico, podem apontar para um caminho de orientação do processo de implementação da política pública em âmbito local.

1. Tradição associativa dos agricultores familiares nos domínios político e produtivo; organização coletiva;
2. Ampliação da relevância política da agricultura familiar no município, a partir da tradição associativa;
3. Cargos públicos/órgãos e conselhos ligados ao desenvolvimento rural e à alimentação escolar ocupados por representantes da agricultura familiar;

4. Articulação ampla e complexa entre o poder público municipal (prefeitura e secretarias de Agricultura e Educação), entidades representativas da agricultura familiar (sindicato local, central de Associações dos produtores familiares e cooperativa), a Emater e diretores(as), nutricionistas, merendeiras ligados à execução do PNAE.
5. Coexistência entre articulação institucional do município e políticas públicas municipais voltadas aos pequenos agricultores;
6. Orientação municipal de se comprar o maior percentual possível com agricultores familiares;
7. Garantia de compra dos produtos pelo PNAE, transparência na execução da política e planejamento gradual, gerando um processo indutor da organização e estruturação dos produtores locais;

Dentre os instrumentos adotados pelo município para garantir a articulação institucional, as Secretarias de Agricultura e de Educação realizam um **cadastro dos produtores** a partir da **catalogação das necessidades alimentares junto às escolas**, indicando os produtos que podem ser fornecidos e a quantidade possível. Liga-se a demanda à oferta. A Secretaria de Agricultura junto à EMATER **monitora a documentação legal** dos agricultores para que possam atender aos requisitos das Chamadas Públicas e possam participar do processo seletivo.

Portanto, as secretarias levam em consideração, na montagem e na aplicação do programa, a capacidade de oferta da produção familiar agrícola do município, de tal sorte que, uma vez lançada a Chamada Pública, ela encontre entre os produtores um conjunto de potenciais fornecedores em condições de garantir a provisão de alimentos às escolas. Por meio dessa estratégia administrativa, a regra que determina o uso de 30% dos recursos federais para a compra de alimentos da agricultura familiar deixa de ser uma previsão incerta, aplicada às cegas a uma realidade socioeconômica desconhecida, para ganhar efetividade e aderência às condições produtivas locais. É importante sublinhar que essa orientação, longe de comprometer ou limitar o cardápio servido nas escolas, é que permite justamente dar a este uma variedade e uma qualidade maior. (CMAP, 2020, p. 183/184).

As Chamadas Públicas são construídas a partir daquilo que é factível de ser ofertado pela realidade da agricultura familiar do município e não o contrário. Após a seleção dos agricultores o trabalho das secretarias continua por meio de um **processo constante de acompanhamento das entregas dos produtos e do cumprimento das determinações legais**. Há uma intensa publicização do chamamento público, a fim de assegurar que o maior número de agricultores possa acessar o PNAE.

O trabalho associativo, característico do município, assegura uma organização coletiva dos produtos a serem comercializados e amplia a escala de produção, reduzindo, ainda, o processo burocrático acerca da documentação exigida pela Chamada Pública. Ao invés de se fazer um processo individualizado de conferência da documentação a administração local trata com a pessoa jurídica a qual o agricultor familiar está vinculado. Por fim, a organização coletiva faz um processo interno de gestão da capacidade de produção dos associados, suprindo necessidades imprevistas.

Aliado à organização coletiva dos agricultores e à articulação interinstitucional está o importante papel do poder público municipal no fomento às políticas públicas locais voltadas à agricultura familiar, sendo citadas: compra de equipamentos para as entidades da agricultura familiar, financiamento de insumos produtivos e estímulo à participação em linhas de crédito voltadas aos agricultores.

Essas políticas públicas combinadas – uma proporcionando crédito para custeio das atividades ou do investimento produtivo, outra oferecendo uma garantia de compra da produção – têm, se aplicadas com o devido acompanhamento técnico, grande potencial para estimular o desenvolvimento técnico produtivo da agricultura familiar e gerar melhoria das condições socioeconômicas das famílias rurais. (CMAP, 2020, p. 187).

Outros três elementos foram apontados como positivos para o fortalecimento da agricultura familiar no município como: a inexistência de conflitos de terras; o apoio logístico para os produtores que estão localizados há uma distância significativa do local de entrega dos produtos; emissão de Selo Municipal de inspeção sanitária, permitindo que produtos agrícolas sejam comercializados em canais diferentes dos canais institucionais; emissão de ticket aos servidores públicos municipais para a realização de compra de produtos na feira da agricultura familiar.

Apesar do rol amplo de estratégias positivas envolvendo a compra da alimentação escolar em Bonfinópolis de Minas, as entrevistas indicaram como problemas persistentes: a dificuldade de aprovação sanitária de produtos, as grandes distâncias para logística de entrega dos gêneros alimentícios, o investimento tecnológico agrícola é incipiente, o valor repassado pelo PNAE é considerado reduzido e exige complementação financeira por parte do poder municipal.

Para os agricultores entrevistados no município as principais vantagens do acesso ao PNAE foram: o incremento da renda individual e a circulação dos valores dentro do próprio município, o apoio municipal facilitou o acesso ao mercado institucional da alimentação escolar, a ampliação do beneficiamento dos produtos a partir de capacitações técnicas com a possibilidade de agregação

de valor e a valorização da produção agrícola familiar estimulou a permanência dos jovens no campo, que passaram a reconhecer o trabalho agrícola como uma possibilidade econômica viável. A melhoria e diversificação dos cardápios escolares a partir dos alimentos vindos da agricultura familiar também foram destacadas. O relatório conclui que:

Como foi visto, a articulação institucional entre as secretarias de Agricultura e de Educação e a organização social e produtiva dos agricultores familiares – com as associações nas comunidades, a Central de Associações e a Cooperativa – deu forma a uma estratégia de execução do PNAE que parte da premissa de que cabe aos órgãos da prefeitura, em parceria com a Emater, criar as condições formais e produtivas necessárias para que as chamadas públicas lançadas encontrem, entre os agricultores familiares, fornecedores capazes de atender às exigências previstas. Por essa razão, a execução da política é concebida a partir do conhecimento da capacidade de oferta, das dificuldades logísticas e da variedade dos produtos disponíveis localmente, dentro dos parâmetros nutricionais definidos pelo FNDE. (CMAP, 2020, p. 191).

O segundo município analisado, em contraponto ao município de Bonfinópolis de Minas, foi Brasilândia de Minas, com PIB de R\$ 260,4 milhões, sendo que o PIB agropecuário municipal corresponde a 26,3% do valor total, enquanto o setor de serviços respondia por 35,5%. A população é de 14.226 habitantes, território de 1.850,487 km² e IDH de 0,674 (Censo 2010). O município registrou um baixo desempenho durante os anos de 2011 a 2017, com uma média anual de 7,12% de valores de compra da alimentação escolar com fornecedores da agricultura familiar, sendo o ápice em 2016 com um percentual de apenas 15%. Em 2017, dos R\$ 133.966,40 recebidos do FNDE apenas R\$ 13.252,07 foram direcionados à compra de produtos da agricultura familiar.

Conforme dados do Censo Escolar 2020 (Inep), Brasilândia de Minas tem matrículas distribuídas entre 673 alunos na creche e na pré-escola, 2.231 no Ensino Fundamental, 648 no Ensino Médio e 613 na Educação de Jovens e Adultos - EJA – quase todos na rede pública –, além de 189 alunos em regime de Educação Especial.

Dentre os motivos que justificaram o baixo desempenho do município na efetivação das compras da alimentação escolar junto à agricultura familiar local estão: a ausência de articulação interinstitucional entre as Secretarias de Agricultura e de Educação e entre estas e os agricultores familiares e a carência de organização dos agricultores familiares, que acabam por comercializar seus produtos individualmente. O número de produtores que comercializam via PNAE é bastante reduzido, com um rol de produtos pequeno e o processo de entrega dos gêneros alimentícios se dá sem apoio logístico do poder público municipal. Para o poder público a baixa comercialização se justifica, pois os agricultores não se interessam em participar do programa.

Contrariamente a este argumento, as informações demonstraram que o município não adota o instrumento da chamada pública para realização das compras e a forma de divulgação da licitação é feita apenas pelo portal virtual e no mural da prefeitura. Outro elemento identificado é que a maioria dos gêneros alimentícios é fornecida por uma empresa, situada em outro município e com forte vinculação aos produtos industrializados. Na percepção dos agricultores não há o suporte técnico e social aos agricultores por parte do poder público, o que torna difícil o processo de estruturação e organização dos agricultores para acessarem o PNAE.

Subsiste, portanto, o reconhecimento de que, no âmbito municipal, o poder público local pode exercer um papel fundamental na organização dos agricultores e que, em geral, o meio de induzir essa organização passa pela criação das condições de participação ou acesso desses produtores familiares às políticas públicas. No caso específico de Brasilândia de Minas, é possível que a incipiente organização interna dos assentamentos – em regra, ocupando terras mais degradadas e com infraestruturas de acesso à eletricidade, à água e à pavimentação muito mais precárias que as áreas de agricultura familiar consolidada – configura um problema que poderia ser sanado com ações estruturantes do poder público. As consequências dessa desarticulação manifestam-se não só na baixa participação dos agricultores familiares no PNAE – que é, nesse caso, um sintoma –, mas na própria dificuldade de desenvolvimento econômico que eles enfrentam: (CMAP, 2020, p. 195/196).

Outros motivos para o insucesso da relação agricultura familiar/PNAE em Brasilândia de Minas: ausência de regularidade documental dos agricultores, especialmente em relação às DAP's, atividade agrícola limitada tanto produtiva quanto economicamente, ausência de insumos tecnológicos para os agricultores, dificuldades e alto custo para obtenção dos selos relativos à inspeção sanitária para os produtos de origem animal e ausência de interlocução entre os órgãos públicos locais responsáveis pela execução do PNAE e os agricultores familiares.

O relatório conclui que as medidas adotadas pelo poder público para atrair os agricultores familiares de Brasilândia de Minas ainda são escassas. Há o desconhecimento da própria Secretaria de Educação municipal a respeito do papel fundamental dos agricultores familiares no processo de implementação do PNAE e acerca da relevância da política pública para o desenvolvimento rural local, não há a percepção de que a compra da produção dos agricultores familiares via PNAE torna-se uma ferramenta de implemento de renda. Ao mesmo tempo que a alimentação escolar advinda da agricultura familiar pode assegurar alimentos saudáveis e seguros para os alunos, pode também atuar como uma fonte de renda regular para os produtores locais.

Indo para o estado do Pará, o primeiro município foi Ourém, com PIB de quase R\$ 169 milhões, sendo que o PIB agropecuário municipal corresponde a 29% deste valor. População de

16.311 habitantes, território de 561,710 km² e IDH de 0,568 (Censo 2010). Desde o ano de 2014, o município começou a registrar elevação considerável nos valores destinados à compra da alimentação escolar com fornecedores da agricultura familiar, passando de 16% até chegar em 69% em 2017.

De acordo com o Censo Escolar 2020 (Inep), Ourém tem 5.393 matrículas escolares (deste total 2.578 são vinculadas à rede municipal de ensino) distribuídas entre 913 alunos na creche e na pré-escola, 3.041 no Ensino Fundamental, 873 no Ensino Médio e 566 na Educação de Jovens e Adultos.

Dentre os elementos apontados como responsáveis pelo sucesso deste município estão a articulação entre as Secretarias de Educação e Agricultura, o CAE municipal e outros atores⁴⁰, estes partem da premissa de que o acesso dos agricultores familiares locais ao mercado da alimentação escolar tem o potencial de manter os recursos oriundos do PNAE circulando no próprio município e de assegurar uma alimentação de melhor qualidade para os alunos.

No caso específico deste município, ressalta-se a atuação intensa do CAE nos processos deliberativos e construtivos do processo de implementação da política. Há ampla divulgação da Chamada Pública, com o paralelo acompanhamento dos agricultores, a fim de comprimir as exigências legais. As propostas de venda são construídas a partir do que foi apresentado pelos agricultores interessados junto à Secretaria de Agricultura, a qual elabora cada uma das propostas individuais, bem como as une formando uma proposta única de um grupo informal, via pela qual a participação dos agricultores acontece com maior frequência.

A priorização das compras com fornecedores locais também se apresentou como um aspecto que impulsionou o processo de compras com a agricultura familiar. Além disso, duas medidas foram adotadas pelo poder público municipal: a obtenção do selo de inspeção sanitária municipal a partir de uma estratégia estabelecida entre Secretaria de Agricultura, o Ministério Público estadual e a Agência de Desenvolvimento Agropecuário do Estado do Pará – ADEPARÁ, que ampliou as possibilidades de comercialização dos produtos de origem animal, e a concessão de tratores com implementos às comunidades rurais para incentivo da produção rural.

Os efeitos positivos identificados referem-se, também, ao crescente interesse dos agricultores familiares pela comercialização via PNAE, em vista da melhoria da renda dos

⁴⁰ “Setor da Alimentação Escolar - Semae e duas nutricionistas subordinados à Semed, agricultores familiares e suas organizações, Emater, Vigilância Sanitária, Setor de Licitação da Prefeitura, Ministério Público e Secretaria Municipal de Finanças.” (CMAP, 2020, p. 200).

participantes e a ampliação das áreas produtivas voltadas à alimentação escolar com a inserção de membros das famílias nas atividades rurais.

As dificuldades que permanecem no município são a diversificação de produtos (frutas) pela ausência de áreas irrigadas, fragilidade das organizações coletivas dos agricultores familiares para concretizarem uma atuação conjunta junto às políticas públicas voltadas à agricultura familiar, problemas relativos à titularidade das terras e necessidade dos pagamentos das compras públicas se darem de forma mais célere.

O município de contraponto a Ourém foi Santa Izabel do Pará, considerado como um caso de execução insatisfatória da compra dos 30% da alimentação escolar com a agricultura familiar. Trata-se de um município da região metropolitana de Belém, com população de 59,5 mil habitantes e 27,7% vivendo na zona rural, apresenta IDH de 0,659 (2010), com PIB em 2018 de R\$ 758 milhões, cabendo a agropecuária 11,3% deste total.

O município de Santa Izabel do Pará possui 18.059 estudantes, sendo a rede municipal responsável por 2.227 matrículas na educação infantil e 8.936 alunos matriculados no ensino fundamental, não há matrículas no ensino médio e 42,5% dos estudantes da EJA são vinculados à rede do município, conforme o Censo Escolar, 2020.

Em relação à aquisição dos produtos junto à agricultura familiar, o município de Santa Izabel do Pará registrou oscilação nas taxas de aquisição entre 2011 e 2017, mas nunca alcançou os 30% exigidos por lei, chegando a não destinar valores para compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar em 2017. Foi identificada a necessidade de aporte financeiro à complementação dos recursos feita pelo município para implementação do PNAE.

Nos primeiros anos da política, houve um movimento de articulação entre a nutricionista da prefeitura e os técnicos da Emater para mapear a produção local, estruturar o cronograma de entregas baseado na sazonalidade, sensibilizar os agricultores, regularizar as DAP's e dar suporte técnico para elaboração dos projetos de vendas dos gêneros alimentícios. No entanto, estas medidas não tiveram o devido prosseguimento, pois as mudanças de gestores municipais a cada eleição acarretaram à desarticulação e descontinuidade dos processos para inclusão dos agricultores do mercado do PNAE.

Este foi um dos primeiros fatores apontados para o reduzido acesso dos agricultores ao mercado da alimentação escolar em Santa Izabel do Pará. Os demais referiram-se às exigências de menor preço e de grupos formais nos termos das chamadas públicas, beneficiando a participação

de grupos de outras localidades; o descumprimento da garantia de compra da produção de agricultores vencedores da chamada (fato que desmotiva a participação dos agricultores e estimula o papel dos atravessadores), bem como atrasos no cronograma de pagamento das compras; por fim, fragilidade das documentações dos agricultores e a precariedade das informações referentes às garantias e procedimentos de acesso a políticas públicas.

Outros motivos indicados estão relacionados às razões de sucesso dos municípios analisados anteriormente: inexistência de articulação institucional no âmbito do poder municipal e falta de organização coletiva dos agricultores locais; fragilidade na atuação do CAE; desarticulação de entidades representativas, Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS desativado e o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais limita a sua atuação à intermediação da concessão dos benefícios previdenciários dos agricultores.

No que pese o descumprimento dos 30% pelo município, os agricultores que conseguem comercializar junto ao PNAE (via cooperativa) sentem minimamente os efeitos positivos da política, com aumento da renda familiar, melhoria nas moradias e obtenção de bens para estruturação da comercialização, maior acesso aos recursos bancários, ampliação das áreas destinadas à produção, estímulo à utilização de insumos orgânicos, circulação do recurso dentro do próprio município e melhoria da qualidade da alimentação escolar.

O último capítulo do relatório se destinou a fazer um comparativo entre os fatores de sucesso e entrave relacionados aos quatro municípios apresentados. De antemão, ao comparar as características fundiárias e dos próprios agricultores familiares daqueles municípios vê-se que não houve diferenças extremas entre eles que justificassem um desempenho tão díspare entre os municípios do Pará e de Minas Gerais.

O relatório apontou que as razões envolvidas no desempenho dos municípios junto ao PNAE e à agricultura familiar se distribuem em quatro eixos: “[...] questões institucionais, normativo procedimentais, de organização e estruturação dos agricultores familiares e de interação entre poder público e sociedade civil locais.” (CMAP, 2020, p. 215), os quais aproximam-se das temáticas identificadas na análise bibliométrica dos estudos sobre o PNAE e a agricultura familiar.

O relatório ressaltou a necessidade de atuação engajada da gestão local municipal para o cumprimento da determinação legal do artigo 14.

Como foi constatado nesta pesquisa, a sensibilização do gestor local para as questões do desenvolvimento rural e da agricultura familiar, bem como o arranjo e as articulações que ele estabelece para a inclusão de agricultores locais, são cruciais para o sucesso da inserção

da agricultura familiar na alimentação escolar. Da mesma forma, a organização dos agricultores e seu nível de estruturação produtiva são fatores importantes para a inserção do segmento no programa. Esses são aspectos em relação aos quais o órgão gestor não tem ingerência direta, podendo, no entanto, traçar diretrizes, estratégias e orientações para conduzir as esferas locais ao bom desempenho. (CMAP, 2020, p. 226).

Ao final, uma série de proposições⁴¹ para solução dos problemas identificados no processo de participação da agricultura familiar no fornecimento da alimentação escolar foram enumeradas:

- a) Aprimoramento das regras de participação dos agricultores familiares na Chamada Pública;
- b) Protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar;
- c) Flexibilizar a vigência da Declaração de Aptidão ao PRONAF para fins de participação das chamadas públicas, ampliando o período de validade de 2 para 5 anos;
- d) Estratégia eficaz de comunicação com os agricultores familiares;
- e) Estabelecimento de parcerias com órgãos de ATER e academia;
- f) Recompensa para os municípios com bom desempenho na aquisição da agricultura Familiar;
- g) Representação dos agricultores familiares no CAE.

4.4.4 A avaliação do PNAE

A etapa de avaliação de políticas públicas é importante, pois por meio dela é possível estudar e conhecer as políticas, conhecer e mensurar seus resultados e propor mudanças e ajustes para execução da política (DYE, 1984). O objetivo da avaliação realizada pelo CMAP é apresentado na introdução do relatório (CMAP, 2020, p.11):

O propósito desta avaliação é examinar o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, de forma a compreender em que medida os objetivos pretendidos pelo programa estão sendo efetivamente alcançados. Por se tratar de um programa de grande relevância não apenas para o governo federal, mas também para os entes subnacionais, conhecê-lo em profundidade pode contribuir para identificar possíveis pontos de aperfeiçoamento, bem como para a proposição de estratégias orientadas à otimização dos recursos alocados.

Para alcançar este objetivo o relatório foi construído a partir de quatro perguntas principais:

⁴¹ O quadro “Matriz de soluções e problemas” está apresentado como anexo A desta Tese.

1. O desenho do PNAE (especialmente quanto ao modelo de financiamento, grau de focalização, distribuição de responsabilidades/competências e estrutura de incentivos) é adequado para a promoção dos seus objetivos?
(...)
2. O desenho atual do PNAE promove a otimização dos recursos alocados?
(...)
3. Em que medida o sistema de monitoramento e avaliação do PNAE está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios e assegurar o controle social das ações?
(...)
4. Quais são as causas da heterogeneidade de implementação da regra da agricultura familiar verificada entre localidades com características e contextos socioeconômicos semelhantes? (CMAP, 2020, p. 11 e 12).

esta série de perguntas foram desdobradas em outras questões específicas e ensejaram a utilização de uma diversidade de recursos metodológicos: análise documental da legislação, árvore do problema, análise de dados secundários, análise bibliométrica, análise inferencial, entrevistas e estudo de caso.

Considerando que o CMAP é uma instituição vinculada diretamente ao poder público é natural que preocupações com a eficácia e a eficiência do programa se destaquem, especialmente, no que se refere à utilização adequada dos recursos públicos. Ainda assim, foram incluídas questões mais complexas nesta avaliação, buscando entender possíveis causas e consequências advindas de temas tratados como “problemas” na execução do programa.

A análise inicial do relatório mostra que se buscou construir um panorama-diagnóstico sobre os dilemas orçamentários e fiscais que giram em torno do PNAE, bem como propor soluções para tais questões. O texto reconhece o impacto positivo incontroverso da implementação do PNAE, mas aponta a ocorrência e persistência de fragilidades e a possibilidade de melhorias no seu encadeamento.

O relatório utilizou a técnica da *Árvore de Problema*⁴² do PNAE, a partir da colaboração dos atores institucionais que participaram da avaliação – SOF, CGU, IPEA e FNDE. O documento ressalta a elaboração participativa da *Árvore de Problemas* para rastreamento do problema e das causas e consequências, mas esta participação foi restrita aos órgãos envolvidos na avaliação da política pública, não houve participação das entidades representativas da comunidade escolar e ligadas à agricultura familiar. É inegável que os grupos envolvidos no âmbito local têm maior

⁴² “A árvore do problema é uma técnica que procura mapear um problema existente na sociedade, identificando as possíveis causas responsáveis pelo seu surgimento e as consequências advindas do seu não enfrentamento. Na literatura, costuma ser apresentada por meio de um diagrama no qual o problema principal é destacado no centro – “tronco” –, colocando-se as causas potenciais abaixo – “raízes” – e as consequências acima – “folhas”.” (CMAP, 2020, p. 19).

propriedade em apontar dificuldades reais que problematizam a implementação do PNAE, a liberdade de participação é fundamental para traçar a realidade sobre os desdobramentos da política pública em campo.

No que pese esta ausência, a participação das entidades envolvidas no comércio local com o PNAE ocorreu nos capítulos que analisaram a relação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar, sendo ouvidas a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, entidades de ATER, representantes das secretarias municipais de educação e saúde, representantes do Conselho de Alimentação Escolar, sindicatos rurais, nutricionistas, agricultores familiares.

Do capítulo 3 até o capítulo 8 a análise do relatório centra-se nos aspectos relacionados ao financiamento do PNAE, ao orçamento, à equidade distributiva, ao perfil de consumo e ao monitoramento do programa.

A estratégia de financiamento do PNAE é baseada em um modelo interfederativo em que a União é responsável pelo repasse dos recursos aos entes subnacionais, em caráter suplementar, e a quem caberá a efetiva execução do recurso financeiro. O instrumento inovador, instituído para operacionalização do processo de descentralização do repasse dos recursos (iniciado em 1993), foi a transferência automática de recursos, em que estes são creditados diretamente nas contas específicas para aquisição de gêneros alimentícios das escolas junto às Entidades Executoras. Este instrumento foi pensado para facilitar o burocrático processo de transferência de recursos que dependia da celebração de convênios e contratos.

O relatório assinala que a descentralização do PNAE também conformou uma estratégia fomentadora do desenvolvimento local, tendo em vista que passou a destinar recursos ao mercado local, antes direcionados a mercados localizados em outras regiões. A inclusão de fornecedores que produzem dentro do município ou em regiões circunvizinhas estimulou um processo de circulação e manutenção dos recursos nas localidades em que as escolas funcionam, além de melhorar a qualidade, a variedade e a aceitação dos produtos comprados.

Sen (2010) aponta que, dentre os elementos importantes para a criação de liberdades instrumentais do tipo facilidades econômicas, estão o acesso ao mercado e a distribuição equânime de recursos econômicos. Os problemas que envolvem os mercados não estão na sua existência em si, mas sim, no despreparo de alguns grupos em realizar transações mercantis, na ocultação de informações relevantes e na assimetria do uso das vantagens dos mais ricos nas atividades de

mercado. A relevância das disposições políticas e sociais são imprescindíveis à garantia do funcionamento dos mercados com maior equidade e equilíbrio.

Nesta seara, o processo de descentralização do PNAE e a alocação de recursos no âmbito municipal representam iniciativas essenciais para o fortalecimento dos mecanismos de mercado para grupos de agricultores, contando com um novo e permanente canal de comercialização.

O relatório aponta o peso dos recursos federais do PNAE para muitos municípios “Especialmente no caso de municípios com recursos próprios bastante limitados, os repasses da União tendem a exercer papel importante e, em casos mais extremos, representam praticamente a totalidade dos recursos disponíveis para custear a alimentação escolar.” (CMAP, 2020, p. 46). O PNAE ainda não compõe um sistema nacional de educação unificador e orientador, conforme previsto no artigo 214⁴³ da CF/88, e o papel da União na oferta dos recursos para alimentação escolar tem caráter supletivo. No entanto, a realidade local de alguns municípios demonstra que o recurso federal é o único meio para garantia da alimentação escolar.

Ao elencar os participantes e suas funções na operacionalização do PNAE – FNDE, Entidade Executora – EEx. (Redes/Escolas Federais, Secretarias Estaduais/Distritais e Municipais de Educação), Unidade Executora – UEx. e Conselho de Alimentação Escolar – o relatório destaca à necessidade de controle, monitoramento, fiscalização, avaliação e prestação de contas dos recursos públicos utilizados na aquisição da alimentação escolar. O controle institucional e social dos gastos públicos é uma exigência ampla e cabe para todo e qualquer recurso público que venha a ser direcionado a uma finalidade.

A função de controle é de suma importância para o aprimoramento da administração pública. É instrumento democrático que visa à limitação do poder e à busca de eficiência por meio de fiscalização, avaliação e monitoramento das ações governamentais. Outrossim, o exercício dos controles institucional e social é também significativo no combate a ilicitudes de naturezas diversas, tais como as fraudes e a corrupção (ENAP, 2017, p. 7).

⁴³ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

No caso específico do PNAE, a Lei 11.947/2009 ratificou a necessidade do controle tanto institucional (FNDE e órgãos de controle interno e externo) quanto social (CAE e denúncias), bem como a necessidade de prestação de contas pelos órgãos executores da política (EEx. e UEx.). Estes são meios de assegurar espaços de coexistência de liberdades do tipo garantia de transparência, é preciso criar um ambiente transparente acessível aos cidadãos e que, na consecução dos objetivos da política pública, busque coibir a corrupção, a irresponsabilidade financeira e possíveis transações ilícitas.

O Relatório discute, ainda, sobre a fórmula do valor a ser repassado pelo governo federal às EEx., que considera as variáveis: número de alunos declarados no censo escolar do ano anterior (nível/modalidade de atendimento), valor *per capita* diário por aluno definido pelo FNDE e o número de dias de atendimento (duzentos dias). O relatório apresenta os valores estabelecidos para o ano de 2020 de forma comparativa aos valores deflacionados (Deflator Alimentação e Bebidas do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA dez. 2020):

- a) Creches R\$1,07 - R\$0,87;
- b) Pré-escola R\$0,53 - R\$0,43;
- c) Escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos R\$0,64 - R\$0,52;
- d) Ensino fundamental e médio R\$0,36 - R\$0,29;
- e) Educação de jovens e adultos R\$0,32 - R\$0,26;
- f) Ensino integral R\$1,07 - R\$0,87;
- g) Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral R\$2,00 - R\$1,62;
- h) Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno R\$0,53 - R\$0,43.

A análise das informações chama a atenção para a persistência dos valores *per capita* desde o ano de 2017, tal fato representa uma expressiva perda do valor aquisitivo dos recursos repassados em vista do crescente índice inflacionário. A rigidez do processo de elevação dos valores do PNAE a serem direcionados aos alunos fomenta uma das demandas atuais dos movimentos e conselhos envolvidos na alimentação escolar, que apontam a ausência de previsão legislativa que crie um instrumento de atualização periódica dos valores de compra dos gêneros alimentícios automaticamente, a partir do crescimento da inflação (SCHOTTZ, 2017). A constatação de que os

valores dispensados ao PNAE são insuficientes é feita tanto pelos analistas do relatório, assim como pela UNDIME.⁴⁴

O capítulo 4 do relatório se debruça sobre o perfil orçamentário da despesa com a alimentação escolar, apontando os recursos orçamentários alocados no PNAE entre 2010 e 2021, o número de alunos atendidos pelo programa e o valor gasto por aluno. A partir da análise destes dados, identificou-se que mesmo com o aumento nominal dos recursos em 42,3% (2010-2020), houve retração do programa em 17,8% em virtude das perdas inflacionárias do período. Houve redução do número de alunos em 10,3%, entre 2010 e 2018, passando de 45,2 milhões em 2010 para 40,5 milhões em 2018. Na tentativa de elaboração de possíveis cenários de projeção dos gastos com o PNAE para os próximos anos, o relatório concluiu que, em que pese a retração dos recursos do programa e da queda no número de matrículas, poderá haver expansão do PNAE para os próximos 10 anos:

De acordo com a projeção de matrículas realizada, é possível estimar razoavelmente a despesa do PNAE para os próximos anos. Embora se preveja que a população jovem decresça de modo geral no país ao longo desta década, caso se atinja a universalização das matrículas em pré-escola e a meta do PNE para as creches, haverá aumento das matrículas públicas nos próximos 10 anos. Com isso, é provável que o PNAE sofra expansão, independentemente de reajustes no valor pago por aluno. (CMAP, 2020, p. 60).

Este cenário de ampliação do PNAE pode impactar a margem fiscal disponível para as despesas, o que teria um efeito em cadeia no orçamento da educação reflexo do chamado “dilema das despesas discricionárias”. O Estado busca equilibrar a distribuição de recursos entre as despesas que tem um caráter obrigatório e aquelas que, embora sejam relevantes, estão num campo de discricionariedade e liberalidade do poder público. O PNAE, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, configura-se como uma despesa discricionária⁴⁵, mas não

⁴⁴ O estabelecimento de um índice periódico de atualização dos valores para a alimentação escolar torna-se ainda mais necessário diante do crescimento da inflação, do retorno de índices alarmantes que recolocaram o Brasil no mapa da fome e do cenário político atual em que o governo federal não tem nenhuma preocupação com a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. Mesmo em vista da importância do fornecimento da alimentação escolar como medida de combate à fome de crianças e adolescentes, o Presidente Jair Messias Bolsonaro vetou o reajuste de 34% dos valores para compra dos gêneros alimentícios, alegando que a medida contraria o interesse público. Este veto amplia os efeitos da fome no Brasil, aprofunda a insegurança alimentar e nutricional, piora a qualidade dos alimentos ofertados e reforça a evasão escolar. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/08/bolsonaro-veta-aumento-de-verbas-para-a-merenda-escolar.shtml>. Acesso em: 5 out. 2022.

⁴⁵ “No orçamento público, consideram-se discricionárias as despesas que são de livre alocação pelas autoridades governamentais.” (CMAP, 2020, p. 63).

obrigatória⁴⁶, considerando que o orçamento público tem reduzido cada vez mais as despesas discricionárias, especialmente no MEC, o alargamento dos recursos do PNAE exigirá a redução de outras despesas relativas à outras áreas da educação.

O relatório assinala que até 2014 houve um movimento de ascensão das despesas discricionárias do MEC, passando de R\$ 24,5 bilhões para R\$ 45,2 bilhões. Após este ano, iniciou-se o processo de retração⁴⁷, chegando a R\$ 20,3 bilhões em 2020, acentuado neste último ano pela Pandemia de COVID-19 e pelos constantes cortes de orçamento do atual governo federal. Em paralelo à retração, houve o aumento constante dos valores destinados às despesas obrigatórias o que acabou por pressionar ainda mais as despesas discricionárias.⁴⁸

Na discussão sobre a natureza das despesas que envolvem o PNAE é preciso considerar o impacto que reduções na dotação orçamentária deste programa podem gerar, considerando a dupla capacidade de benefícios do PNAE (alunos da educação básica e agricultura familiar). A destinação dos 30% dos recursos para compras com a agricultura familiar é feita sobre o montante destinado a cada ente subnacional, e depende de requisitos pré-definidos para estabelecer o valor a ser transferido, em caso de redução do percentual total de destinação destes recursos haverá um impacto direto nos valores a serem comercializados com a agricultura familiar.

No capítulo 5 o relatório passa a discutir possíveis noções de equidade para o redesenho do PNAE, visando a melhoria do programa. Dentre as correntes teóricas eleitas, está Amartya Sen que, a partir da ênfase nas capacidades, propõe diferentes políticas para diferentes indivíduos, e tem, como limitação, a dificuldade em medir possíveis preferências individuais. A análise do relatório opta por adotar uma perspectiva de análise pluralista, buscando integrar correntes complementares, resultando nas seguintes diretrizes:

⁴⁶ “Em outros termos, para o TCU o PNAE seria uma despesa discricionária, e não obrigatória.” (CMAP, 2020, p. 64). “A partir da determinação das despesas obrigatórias, considerados os volumes das receitas e as metas de resultados, calcula-se o montante possível para as chamadas despesas discricionárias, isto é, aquelas despesas em relação as quais o governo tem uma maior margem de manobra para a decisão alocativa. É baseado nessa discricionariedade que o governo opta por uma ou outra hipótese de despesa, ao contrário das despesas obrigatórias. É por intermédio dessas despesas que se materializam as políticas setoriais, e que o governante viabiliza suas promessas de campanha - dá o "tom" da sua administração.” (ENAP, 2014, p.7).

⁴⁷ O ano de 2014 foi marcado por um ciclo de desaceleração do crescimento em vista da queda da taxa de investimento. Este processo deu-se por diversos fatores, tanto políticos quanto econômicos, que envolveram problemas na política econômica brasileira, repercussão das manifestações de 2013, fatores internacionais como a queda de preço das *commodities* e fatores institucionais, políticos e jurídicos, elementos que, em grande medida, culminaram com o *Impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 (ROSSI e MELLO, 2017).

⁴⁸ Em exercícios recentes, observa-se um movimento decrescente das despesas discricionárias no orçamento federal. Essa tendência foi reforçada com a entrada em vigor do Novo Regime Fiscal, que estabeleceu um “teto de gastos”, o que contribuiu para acirrar a disputa alocativa entre áreas de política pública (CMAP, 2020, p. 66 e 67)

No caso específico do PNAE, as vertentes supramencionadas indicam os seguintes parâmetros a considerar, respectivamente:

- **Igualdade de oportunidades.** Admitir que a utilização dos recursos destinados à alimentação escolar pode servir para compensar desigualdades anteriores – ex. nível de renda dos pais –, de forma a estimular a igualdade de oportunidades na sociedade;
- **Justiça como equidade.** Tolerar determinado nível de desigualdade de recursos no desenho na política como estratégia para ampliação do acesso dos menos favorecidos, permitindo que padrões educacionais mais equitativos contribuam para a formação de uma sociedade mais justa;
- **Ênfase nas capacidades.** Pensar a alimentação escolar como insumo necessário à formação de capacidades individuais e coletivas, possibilitando aos alunos alcançarem os seus objetivos e fins almejados; e
- **Esferas de justiça.** Diferenciar/escalonar o programa de alimentação escolar conforme as esferas sociais que se pretenda favorecer – cognitiva, cívico-democrática, econômico-produtiva. (CMAP, 2020, p.72).

O modelo mais equânime do PNAE deve tentar contemplar as diversas orientações previstas pelos modelos teóricos adotados, buscando a equalização de oportunidades (Roemer), a garantia de um padrão nutricional adequado (Rawls), o desenvolvimento das capacidades (Sen) e o estímulo ao desempenho dos alunos nas diferentes esferas (Walzer) (CMAP, 2020, p.72). Além destas proposições, o relatório inclui como elemento essencial à análise da equidade do PNAE a necessidade de mensurar a desigualdade educacional no Brasil.

Ao discutir sobre o modelo de financiamento do PNAE, o relatório parte do pressuposto que ele tem potencial para alterar padrões de desigualdade educacionais e sociais, contudo é preciso avaliar se este objetivo tem sido atingido de forma efetiva. O relatório ratifica a complexidade em se avaliar os efeitos do PNAE sobre o seu público-alvo e aponta problemas como a heterogeneidade dos beneficiados, o desequilíbrio da distribuição de recursos aos entes subnacionais – estados mais pobres têm recebidos menos recursos com ténue favorecimento aos entes mais desenvolvidos – a participação dos recursos federais no financiamento de estratégias para redução das desigualdades entre os estados ainda é reduzida quando comparada com outros países. A partir destas questões os analistas lançam como possíveis soluções uma proposta de redesenho da política por meio de um processo de “calibragem do arranjo interfederativo” e a focalização do público-alvo da política, avaliando em que medida determinados grupos poderiam ser beneficiados pela política de forma diferenciada, a fim de compensar as desigualdades existentes.

Esta proposta de redesenho também poderia beneficiar a destinação de recursos para os próprios agricultores familiares. Pensar, por exemplo, como o processo de equilíbrio interfederativo e a focalização na distribuição dos recursos do PNAE pode beneficiar e ampliar a

possibilidade de geração de renda na região Nordeste do Brasil, a qual concentra grande parcela dos agricultores familiares mais pobres, com renda proveniente de aposentadorias e pensões maiores do que as geradas pela atividade produtiva, com baixos índices de escolaridade e infraestrutura precária (IBGE, 2020).

No capítulo 6, o relatório evidencia a importância da discussão sobre a dimensão das relações interfederativas entre União, estados/DF e municípios. Para a execução e avaliação do PNAE é fundamental considerar os papéis constitucionais direcionados a cada ente na área da educação: à União cabe a organização do sistema de ensino, bem como a função redistributiva e supletiva dos recursos, aos estados/DF e municípios cabe a execução das ações de implementação dos recursos recebidos como complemento àquilo eles deverão dispor para alimentação escolar.

Nesta estrutura federativa a manutenção do equilíbrio entre os entes, a partir do governo federal, é essencial.

Assim, é fundamental o papel do governo central no equilíbrio federativo, tanto apoiando os entes subnacionais para que exerçam as suas competências quanto buscando evitar desigualdades entre eles que, no limite, podem inclusive levar ao questionamento da federação. Neste particular, além da articulação institucional, o governo central pode atuar para diminuir desigualdades por meio de políticas públicas nacionais que tenham uma dimensão redistributiva (CMAP, 2020, p.79).

Neste sentido, o relatório conclui que “a alocação dos recursos do PNAE em função de critérios que não consideram as diferentes condições e capacidades dos entes federativos pode gerar uma distribuição regressiva dos recursos.” (CMAP, 2020, p. 84).

A concepção constitucional da complementaridade dos recursos advindos da União também se mostrou complexa para a execução e a garantia de equidade do PNAE. Os dados obtidos, em geral, não conseguem retratar a realidade dos investimentos realizados pelos entes municipais. Ao tentarem entender a participação dos recursos do PNAE para aquisição da alimentação escolar ficou evidenciado a expressiva relevância dos recursos federais para o município.⁴⁹ Ao mesmo tempo, os municípios relatam que toda a infraestrutura, pessoal e insumos necessários ao suporte da alimentação escolar ficam a cargo dos recursos municipais, considerando que os valores federais

⁴⁹ A CGU, a partir da comparação entre as receitas do PNAE transferidas pela União e as despesas com alimentação escolar referidas no plano de contas municipal, concluiu que em 1.130 municípios os repasses da União para compra da alimentação escolar representaram 100% dos recursos gastos em âmbito local (CMAP, 2020).

são exclusivos para a compra dos gêneros alimentícios. Há uma série de despesas⁵⁰ envolvidas no processo de fornecimento da alimentação escolar que não estão incluídas na rubrica destinada aos gêneros alimentícios, por isso a realidade dos investimentos feitos pelos municípios pode estar sendo subdimensionada.

A partir desta evidência, uma possível proposta de redefinição do PNAE deveria levar em conta todos os custos envolvidos no fornecimento da alimentação escolar, tanto no âmbito local quanto federal. É preciso avaliar a capacidade de financiamento dos entes subnacionais, municípios mais pobres terão menor capacidade de implementar os valores necessários aos custos de suporte do PNAE, assim, o repasse no formato atual pode não estar solucionando as disparidades já existentes entre os entes.

A proposta de nova forma de financiamento do PNAE ponderou as questões controversas apresentadas e envolveu a combinação de dois elementos a) **um valor fixo indistinto para todos os municípios;** e b) **um valor variável direcionados aos municípios mais vulneráveis a partir dos indicadores socioeconômicos, tentando conciliar universalização e focalização do PNAE.** Vale ressaltar a preocupação constante do relatório em propor alternativas sempre atreladas ao respeito às questões fiscais e orçamentárias, como o “teto de gastos”⁵¹ e em não fomentar desestímulos aos financiamentos de responsabilidade dos entes subnacionais.

Uma outra proposição de redesenho do PNAE referiu-se à exclusividade da destinação dos recursos do PNAE para compra de gêneros alimentícios. Para os analistas há uma perda no aspecto qualitativo na oferta da alimentação escolar quando um ente subnacional não tem ou não destina recursos suficientes para as atividades de suporte. Ele cita, especificamente, o caso da necessária contratação de nutricionista e treinamentos para os manipuladores de alimentos (merendeiras).

⁵⁰ Despesas relacionadas ao processo do fornecimento da alimentação escolar: Aquisição de gêneros alimentícios; Contratação de mão-de-obra (nutricionistas, manipuladores de alimentos); Armazenamento de gêneros alimentícios (gestão de centro de distribuição); Distribuição/transporte de alimentos; Estrutura física (cozinha, depósito de alimentos e refeitório) – construção, benfeitorias, manutenção predial, reparos e adequações; Aquisição e manutenção de equipamentos e utensílios de cozinha; Gás de cozinha; Materiais de limpeza e higienização dos profissionais, dos ambientes, dos utensílios e dos equipamentos; Uniformes profissionais; Controle de pragas, dedetização/desinsetização dos ambientes; Higienização/limpeza geral, limpeza de caixa d’água e de caixa de gordura; Ações de educação alimentar e nutricional. (CMAP, 2020, p. 86).

⁵¹ A preocupação do relatório com as regras fiscais mostra-se óbvia em se tratando de uma avaliação de uma política pública por um órgão também público e que precisa considerar as regras do jogo fiscal atualmente impostas, mas é preciso questionar também estas regras, pois o “teto de gastos” configura a mais perversa forma de estagnação e precarização das condições de vida dos mais pobres e excluídos. Sobre uma avaliação crítica do “teto de gastos” ver “O teto de gastos não deve ser furado, mas eliminado”, disponível em <https://diplomatie.org.br/o-teto-de-gastos-nao-deve-ser-furado-mas-eliminado>
2/#:~:text=A%20regra%20foi%20criada%20no,em%20termos%20reais%20at%C3%A9%202036.

A alternativa proposta sugere que a regulamentação do PNAE autorize casos excepcionais na destinação exclusiva dos recursos do PNAE para contratação de profissionais nutricionistas e a realização de capacitações. O primeiro passo seria a inclusão da regra de excepcionalidade, e segundo a especificação das atividades permitidas e a porcentagem de recursos a ser destinada a serviços diversos da aquisição de alimentos, com dispensa de procedimento licitatório para estes casos. É reconhecido o papel essencial dos nutricionistas na articulação entre a alimentação escolar e a compra de produtos de agricultores familiares.

Sobre o consumo da alimentação escolar, o relatório, a partir dos dados da PeNSE – 2015⁵², apontou que, ainda que forma não linear entre as escolas, a mediana de consumo da alimentação escolar é de 40% o que pode indicar que a oferta não se traduz em consumo necessariamente. A partir deste percentual duas linhas de avaliação relativas à eficácia e eficiência foram indicadas: a primeira delas que a “política acaba naturalmente focalizando os investimentos nos alunos mais necessitados” e a segunda “o não consumo da alimentação escolar pode estar associado à baixa qualidade do alimento ofertado.” (CMAP, p. 100 e 101).

Diante da ausência de dados relativos à linha de avaliação sobre a qualidade dos alimentos, a análise se limitou a identificar variáveis que influenciam o processo de focalização do PNAE aos alunos mais pobres. Dentre as variáveis que refletem a probabilidade do consumo estão: raça, localização da escola, idade escolar, renda (sugere-se que quanto maior a renda menor a propensão ao consumo da alimentação escolar) e presença de cantinas nas escolas (afeta negativamente a adesão dos alunos ao cardápio escolar). O consumo da alimentação escolar se amplia entre alunos negros e indígenas e nas escolas rurais.

O capítulo 8 se debruça sobre o sistema de monitoramento, avaliação e controle social do PNAE. O texto adverte sobre o risco da ocorrência de fraudes e desperdícios em face da ausência de dados consistentes a respeito da alimentação escolar. Isto requer um processo de circulação de informações que possam nortear as decisões dos gestores públicos e a atuação do controle social.

⁵² A referência mais atual sobre o tema é a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar - PeNSE de 2015, realizada pelo IBGE. A PeNSE “fornece informações para o Sistema de Vigilância de Fatores de Risco de Doenças Crônicas não Transmissíveis, do Ministério da Saúde, com dados atualizados sobre a distribuição desses fatores no público-alvo” (Portal ODS, 2018) – escolares frequentando o 9º ano do ensino fundamental e escolares de 13 a 17 anos de idade frequentando as etapas do 6º ao 9º ano do ensino fundamental e da 1ª à 3ª série do ensino médio, no ano de referência da pesquisa. Na medida em que seu questionário avalia a adesão dos alunos à alimentação escolar, a PeNSE é uma fonte importante de informações para o estudo do PNAE. (CMAP, 2020, p. 98).

O relatório estabelece como monitoramento ideal a formatação de um modelo lógico que consiga determinar o caminho que o programa deve seguir para atingir seus objetivos em relação aos insumos, atividades, produtos, resultados e impactos, por meio de um exame contínuo de todas as fases de execução do programa. Contudo, é atestado pelo relatório que o plano de monitoramento adotado pelo FNDE não atende aos requisitos, em vista das limitações relacionadas à quantidade e qualidade das informações, oportunidade adequada de coleta das mesmas e a confiança dos dados obtidos pelos sistemas de monitoramento do programa⁵³.

Um aspecto levantado trata-se da importância em se avaliar e monitorar a política do PNAE como um todo, considerando todos os aspectos relacionados ao seu processo de execução. É preciso incluir no processo de monitoramento, fiscalização e avaliação não apenas os critérios quantitativos relacionados aos valores dos recursos repassados da União aos entes subnacionais, mas trabalhar com todas as facetas do programa, a fim de se garantir a universalização, equidade e qualidade do serviço de alimentação escolar. Como o próprio Sen (2010) aponta, o elemento renda e o valor econômico sozinhos são insuficientes para retratar a realidade de implementação das políticas públicas, o fato de destinar um valor elevado de dinheiro público não corresponde necessariamente a uma implementação qualificada e que consiga atender às demandas dos beneficiários.

O modelo de monitoramento adotado pelo FNDE é desenvolvido à distância ou *in loco*. Na modalidade à distância são utilizadas as informações obtidas por meio de denúncias feitas à Ouvidoria do FNDE, por meio de demandas (achados) dos órgãos de controle e pela formalização de notícias oriundas da imprensa que apontam problemas na execução do PNAE. São considerados os seguintes temas:

- ações de alimentação e nutrição;
- coordenação técnica;
- processo de aquisição;
- controle de qualidade higiênico-sanitário;
- controle social;
- execução de recursos financeiros;
- prestação de contas. (CMAP, 2020, p.110)

⁵³ O FNDE possui 10 sistemas de informação relativos à alimentação escolar ou ao PNAE em si. São eles: Sigae – Sistema Integrado de Execução Financeira da Alimentação Escolar – Execução; Sigef – Sistema Integrado de Gestão Financeira – Execução; CAE Virtual – Monitoramento; Sigecon – Sistema de Gestão de Conselhos – Prestação de Contas; Sigpnae – Sistema Integrado de Monitoramento do PNAE (em desenvolvimento) – Execução, Fiscalização e Monitoramento; ePNAE – Monitoramento; PNAE Monitora – Fiscalização; Siope – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – Monitoramento; Simec – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (módulo PAR, cadastro de Nutricionista) – Monitoramento e Sigpc – Sistema de Gestão de Prestação de Contas – Prestação de Contas.

Segundo o relatório, as informações obtidas por meio do monitoramento à distância estão mais aproximadas das atividades fiscalizatórias do FNDE do que das atividades vinculadas ao monitoramento. Esta forma de atuação acaba por se restringir ao atendimento das demandas advindas dos órgãos de controle ou ao atendimento de situações específicas em que o programa não foi executado da forma legalmente prescrita, questões maiores acerca dos contextos que envolvem a implementação do PNAE acabam por não serem reveladas.

Verifica-se, no entanto, que o FNDE restringe o monitoramento à distância a atividades de controle procedimental ou legal das ações ou atividades de prestação de contas, com a ausência de indicadores que mensurem vários macroprocessos importantes do programa, como, por exemplo, ações de Educação Alimentar Nutricional – EAN, acompanhamento do controle social pelo CAE, aquisição de produtos da Agricultura Familiar e equipe técnica de nutricionistas. (CMAP, 2020, p. 113).

O relatório aponta, ainda, a necessidade da obtenção periódica, sistemática e automatizada das informações que retratem as diversas áreas do programa – nutrição, controle social, execução financeira, educação, monitoramento e agricultura familiar –, a fim de que seja possível uma atuação tempestiva do poder público na definição dos ajustes necessários à política.

No caso do monitoramento *in loco*, embora se consiga abarcar um volume grande de informações relacionadas às aquisições, aos contratos, ao controle social, ao armazenamento, à manipulação e ao preparo dos alimentos e à responsabilidade técnica, a coleta destas informações é feita de forma pontual, referindo-se a casos específicos de gestões positivas ou negativas do programa. Dentre as motivações para a escolha dos municípios a serem visitados, a razão mais frequente refere-se à ausência de compra dos produtos da agricultura familiar. Do mesmo modo que o monitoramento à distância, não é possível extrapolar os achados do monitoramento *in loco* para outros casos e o mesmo se dá de forma intempestiva.

Dentre os problemas identificados a partir das auditorias e fiscalizações na execução local do PNAE duas questões se sobressaem no que toca à aquisição com a agricultura familiar:

- Ausência de mapeamento agrícola para embasar a elaboração do cardápio pelo nutricionista responsável técnico;

- Ausência de justificativas da não utilização do percentual mínimo de 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar mediante chamada pública; (CMAP, 2020, p. 116)⁵⁴.

No aspecto da avaliação do PNAE, o relatório conclui que, assim como o monitoramento, não há um processo geral de sistematização do processo avaliativo do PNAE, embora haja uma agenda de avaliação⁵⁵, a mesma não consegue elencar informações suficientes que sejam capazes de avaliar o cumprimento dos objetivos e os impactos do programa.

Há uma série de dificuldades que tornam frágil a avaliação do PNAE, dentre elas estão: ausência de servidores qualificados em avaliação de políticas públicas e em quantidade suficiente para monitorar e avaliar o PNAE; descompasso entre a dinâmica de avaliação e a implementação do programa; os sistemas não são efetivamente integrados; carência de participação do MEC nas ações de educação alimentar e nutricional no âmbito dos currículos escolares; descontinuidade da gestão e dificuldades em se estabelecer as relações intersetoriais necessárias à execução do PNAE.

Outro aspecto relevante do processo de instituição de uma política pública refere-se ao processo de controle social da gestão pública. No caso específico da lei 11.947/2009, ela vinculou a constituição dos Conselhos de Alimentação Escolar como instância formal para execução do controle social, visando assegurar a concretização da alimentação escolar de qualidade a partir da fiscalização da utilização dos recursos públicos transferidos pelo FNDE.

Apesar da importância deste espaço democrático no âmbito do PNAE, as fiscalizações e denúncias indicaram uma série de problemas que vão desde a constituição do CAE apenas para recebimento do recurso federal até a ausência de infraestrutura mínima para desenvolvimento das

⁵⁴ Todas as falhas identificadas nas ações de fiscalização: • Número de nutricionistas incompatível com a quantidade de alunos existentes nas escolas estaduais; • Não utilização, nas escolas, das fichas técnicas elaboradas pelos nutricionistas para a preparação das refeições previstas no cardápio; • Refeições preparadas diferentes das previstas no cardápio; • Descumprimento total/parcial, pelo nutricionista responsável técnico, de suas atribuições; • Cardápios em desacordo com as exigências legais; • Não participação do nutricionista responsável técnico na licitação e na chamada pública; • **Ausência de mapeamento agrícola para embasar a elaboração do cardápio pelo nutricionista responsável técnico**; • **Ausência de justificativas da não utilização do percentual mínimo de 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar mediante chamada pública**; • Fuga à licitação, pelo fracionamento indevido nas aquisições de gêneros alimentícios; • Instalações físicas do almoxarifado inadequadas; • Inexistência de controle de estoque manual ou eletrônico; • Condições de higiene e conservação da cozinha inadequadas ao preparo e fornecimento da alimentação; • Ausência e/ou inadequação de refeitórios; • Ausência de divulgação oficial, por parte do estado, das atividades do CAE; • Não realização, por parte do ente em parceria com o FNDE, da formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE; • Acompanhamento deficitário/precário da execução do PNAE; • Falta de garantia ao CAE, por parte do ente, da infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência. (CMAP, 2020, p. 116 e 117).

⁵⁵ Mesmo ocorrendo a contratação de avaliadores externos pelo FNDE, os achados e as orientações decorrentes destas consultorias não são apropriados pela autarquia (CMAP, 2020).

ações do conselho. Do mesmo modo que as informações advindas dos monitoramentos, os dados que buscam elucidar a realidade dos CAE's dos diversos municípios do país não são obtidos e elencados em tempo hábil para orientar processos corretivos.

Após avaliar de maneira mais pormenorizada os 10 sistemas que compõem a estrutura do FNDE, o relatório aponta que há inconsistência na geração e retroalimentação das informações inseridas nestas ferramentas. O texto conclui pela necessidade da articulação e melhora dos sistemas de monitoramento, fiscalização, controle social e prestação de contas. Estes devem funcionar de forma regular, abrangente e em profundidade, assegurando um rol de informações quantitativas e qualitativas que orientem o processo de tomada de decisões da gestão pública.

As considerações finais apresentadas sobre os processos de monitoramento, avaliação e controle social do PNAE reiteram a necessidade de estruturação de um plano específico para estas funções a partir da apropriação do modelo lógico do programa e a reestruturação do sistema informacional. O relatório aponta diretamente os benefícios de se constituir uma intersectorialidade entres os sistemas de informação do poder público, como o Censo Escolar, o Censo Demográfico Nacional, as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio – PNAD, o Censo Agropecuário, o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF e o Sistema de Vigilância e Alimentação Nutricional – SISVAN, dentre outros. Nesta perspectiva intersectorial – em que a própria política do PNAE está assentada – dados qualitativos e quantitativos poderão ser inter-relacionados na busca pela elucidação fidedigna da realidade local da alimentação escolar.

As conclusões apontam, ainda, para as frequentes fragilidades⁵⁶ que acometem o instrumento de participação popular por meio do controle social. O acompanhamento das ações relacionadas à execução do PNAE por parte da sociedade civil (CAE's) é um elemento essencial à garantia de participação do cidadão tanto no processo de formulação e reformulação da política pública, bem como no monitoramento da aplicação dos recursos públicos de maneira adequada.

No capítulo 9, os analistas estabelecem a interface entre a agricultura familiar - AF e a alimentação escolar - AE a partir de uma análise bibliométrica da produção acadêmica relacionada ao PNAE. De antemão, o relatório relata que, mesmo com a obrigatoriedade de compra dos 30%,

⁵⁶ Em relação ao controle social, verifica-se que os problemas apontados pelos órgãos de fiscalização e controle, sejam eles internos ou externos, são recorrentes no tempo e incidem em todo o país. Destacam-se, em resumo: i) ausência ou falhas relativas à constituição e/ou à composição dos conselhos; ii) ausência ou atuação insatisfatória dos conselhos frente às exigências normativas; iii) falta de capacitação e baixa participação ou desinteresse por parte dos membros do conselho; e iv) inexistência de instalações e/ou de equipamentos necessários para o seu funcionamento. (CMAP, 2020, p. 148).

a relação entre a AE e AF não é livre de tensões e dificuldades. Desde a mudança da legislação há um processo de ampliação das compras com a agricultura familiar, embora existam localidades em que o patamar de compras não atinge os 30%.

A complexidade envolvida na relação AE e AF, a intersetorialidade institucional e a diversidade do público beneficiado pela política suscitam análises a partir de diversas facetas. O estudo das publicações relacionadas à esta temática foi importante para fornecer maiores informações que possibilitassem a análise da realidade da compra da alimentação escolar com a agricultura familiar, diante da fragilidade dos dados oficiais relacionados à execução do PNAE.

A pesquisa bibliográfica foi feita considerando o período de 1974 (data da primeira publicação encontrada) até 2019. Foram localizados, inicialmente 272 artigos, excluídas as repetições, após isso, o filtro da agricultura familiar foi aplicado, restando 77 artigos que compuseram o *corpus* de análise.

A primeira constatação foi a ampliação das publicações com foco na temática do PNAE relacionado à agricultura familiar depois de 2009, quando a legislação foi alterada. A novidade legislativa impulsionou o movimento de pesquisas para compreensão dos impactos decorrentes desta inovação. A segunda conclusão apontou para a diversidade das áreas de pesquisa (economia, sociologia, administração, geografia, gestão pública e extensão rural, ciências da nutrição, saúde e multidisciplinar) envolvidas nas publicações catalogadas, confirmando a multidimensionalidade do encontro agricultura familiar e alimentação escolar.

As análises iniciais formularam 12 categorias diferentes que demonstraram a complexidade da temática, ao mesmo tempo a análise bibliométrica ampliou os eixos de discussão dos problemas identificados pelo relatório:

- Compras Públicas;
- Arranjos organizacionais e desenvolvimento local;
- Condições de abastecimento e comercialização;
- Gestão pública educacional;
- Alimentação e saúde pública;
- Produção agroecológica e sustentabilidade;
- Cooperativismo e associativismo;
- Estrutura escolar;
- Comunidades Tradicionais;

- Marco Legal;
- Comparação internacional;
- Revisão de literatura.

O resultado da classificação da literatura feita pelo relatório guarda semelhança com as categorias analíticas elaboradas pelo estudo de Santos (2020), a autora realizou uma revisão sistemática da literatura sobre a implementação do PNAE pelo grupo produtivo dos agricultores familiares que resultou na elaboração de cinco categorias:

- a) Trajetória e marco legal: histórico do PNAE e legislação;
- b) Aspectos político-institucionais: atores sociais, mercado institucional, políticas públicas, processos e controle social;
- c) Atributos da agricultura familiar: denominações utilizadas, gêneros alimentícios e organização social;
- d) Fatores de sucesso: pontos fortes, desenvolvimento e inovação, tecnologia e cidadania;
- e) Dificuldades: dificuldades da agricultura familiar e dificuldade das entidades executoras do PNAE.

Ambas as análises demonstraram que a definição da reserva legal dos 30% dos recursos da alimentação escolar para a agricultura familiar consubstanciou um importante instrumento para garantia de alimentação saudável vinculada à criação de oportunidade econômica para uma categoria social. Contudo, a determinação legal presente na lei não foi capaz, ainda, de assegurar o gozo deste direito pelos seus beneficiários, é preciso acionar uma série de outros instrumentos para materialização da garantia legal, o direito escrito não é necessariamente o direito usufruído.

Conhecer os elementos formais e legais do PNAE em paralelo às questões que orbitam a sua implementação interinstitucional e entre os três níveis federativos (destaque para a atuação do nível local) são essenciais à concretização dos resultados pretendidos pela política. Servindo, também, para orientar as ações de reformulação, reorganização dos instrumentos e até mesmo ampliação dos seus resultados, combatendo os desvios legais e operacionais.

Os resultados obtidos na fase de avaliação do PNAE não são majoritariamente positivos como se espera de qualquer política pública, no entanto, são indiscutíveis a relevância e o papel crucial do programa no fornecimento de alimentação escolar e no acesso dos agricultores familiares ao mercado institucional. Assim, é preciso focar em ações que minimizem os resultados negativos do programa e que maximizem os resultados positivos. O próximo capítulo objetiva analisar as

informações encontradas nos documentos analisados para tentar confirmar a hipótese de que, mesmo com fragilidades, o PNAE foi constituído como uma política contributiva ao desenvolvimento como liberdade e se estabelece a partir de liberdades instrumentais que oportunizam a criação de espaços possíveis de ampliação das capacidades dos agricultores familiares.

5. AGRICULTURA FAMILIAR E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR SOB O VIÉS DAS LIBERDADES INSTRUMENTAIS

5.1 OS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA DO PNAE

Esta subseção destina à articulação concreta entre as liberdades instrumentais senianas e a nova regulamentação do PNAE. O encontro entre a agricultura familiar e a alimentação escolar tem sido alvo de estudos sob variadas perspectivas (econômica, educacional, nutricional, agrícola), mas até o momento poucos trabalhos⁵⁷ estabeleceram uma inter-relação com a abordagem seniana das liberdades instrumentais.

Analisar uma política pública intersetorial a partir de um referencial multidimensional amplia a forma de observar como a política se desdobra e permite categorizá-la a partir de liberdades que a instrumentalizam, mas que também devem se situar enquanto objetivos pretendidos por ela. Mesmo com todas as dificuldades que o circundam, o PNAE permite uma avaliação neste sentido.

No intuito de tipificar e compreender melhor o conteúdo dos achados da tese, eles foram considerados a partir da abordagem dos instrumentos da ação pública (IAP). A execução do PNAE se dá a partir do acionamento de uma série de instrumentos, que não são elementos neutros, mas sim carregados de valores e interesses que conformam a política, ao mesmo tempo, em que são fruto de finalidades e objetivos dos atores que os escolhem. Optou-se pelo uso da abordagem da IAP em complementaridade ao ciclo das políticas.

Na definição de Lascoumes e Le Galés (2012, p.21) “Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador.” Estes autores evidenciam a concepção de que os instrumentos são se tratam de meras escolhas governamentais, eles são na verdade instituições sociais que determinam regras e

⁵⁷ O artigo de Anjos e Becker (2014, p. 99), mesmo que forma breve, trouxe uma discussão importante sobre a importância do PNAE como meio de acesso aos mercados, para elas esta política pública se conforma na “materialização dos pressupostos contidos na obra seminal de Amartya Sen, sobretudo quando atestam que os mercados devem ser vistos como uma construção social capaz de promover a inclusão social e a redução das desigualdades. Com efeito, admitimos que os mercados institucionais guardam estreita afinidade com as recentes modificações na própria concepção de desenvolvimento, onde as variáveis não-econômicas e a expansão das liberdades substantivas passam a ser considerados como parâmetros basilares.”

procedimentos norteadores dos comportamentos entre atores e organizações e influenciam as políticas públicas. Há uma indicação exemplificativa dos tipos de instrumentos: legislativo e regulador (regulamentações, diretrizes, autorizações), econômico e fiscal (taxas, impostos, isenções fiscais), convenção e incentivo (acordos voluntários, regras de conduta, meios de acompanhamento) informativo e de comunicação (conferências, mapas, levantamentos). (LASCOURMES e LE GALÉS, 2012; TOMAZINI, 2018).

A análise da relação entre o PNAE e a participação dos agricultores familiares a partir da comercialização da alimentação escolar permite estudar a implementação da política pelos instrumentos que a estruturam. O processo histórico que o envolve é caracterizado pelas mudanças decorrentes da inclusão dos referenciais de segurança alimentar e nutricional aos seus termos e de acesso ao mercado pela agricultura familiar. É importante entender as mudanças da política, a atuação do Estado e as formas coletivas de ação dos atores. Neste sentido Halpern, Lascoumes e Le Galés (2021, p. 32) afirmam que “As abordagens por instrumentos contribuem para pelo menos três grandes debates sobre “a ação pública”: a mudança nas políticas públicas, o papel do Estado e os meios de ação coletiva.”

A instituição das compras públicas do PNAE pela agricultura familiar construiu mecanismos diferenciados de ação (reserva de 30% dos recursos, dispensa de licitação, prioridade das compras locais), com a participação de novos e velhos atores (estatais, políticos, representações da SAN e da agricultura familiar) e a partir de outros interesses (diretrizes de SAN, instituição de espaços de participação, desenvolvimento local sustentável, fortalecimento da agricultura familiar). O PNAE passou a ser executado enquanto política promotora do direito humano à alimentação escolar e do desenvolvimento rural inclusivo (SCHOTTZ, 2017).

É importante salientar que a IAP foi acionada aqui como um referencial de análise de política pública no que se refere à identificação de instrumentos e mecanismos necessários à concretização da determinação legal dos 30% do PNAE e a partir da perspectiva de que o instrumento não é neutro e pode orientar os rumos da política. Este trabalho não tratou da análise profunda dos instrumentos em si com base na IAP, a análise aprofundada dos instrumentos coube à teoria das liberdades instrumentais.

O quadro 5 apresenta uma tentativa de classificação dos principais instrumentos presentes na relação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar a partir de 2009. A categoria “tipo de relação política” demonstra o papel do Estado em face de cada uma das modalidades de

instrumento, passando da figura do Estado enquanto tutor do social, que tem como principal destaque a promulgação da lei do PNAE, até chegar à relação política da democracia pública, expressa na constituição dos CAE's. O tipo de relação política junto ao tipo de legitimidade do instrumento demonstra os valores carregados por estes instrumentos que geram os mais diversos efeitos na execução da política.

Quadro 5 – INSTRUMENTOS/MECANISMOS DO PNAE PARA COMPRAS COM A AGRICULTURA FAMILIAR

Instrumentos/mecanismos	Tipo de instrumento - IAP	Tipo de relação política	Tipo de legitimidade
Lei 11.947/2009 e resoluções regulamentadoras	Legislativo/regulador	Estado tutor do social	Imposição de interesse geral por representantes eleitos ou altos funcionários
Destinação dos 30%	Econômico/Fiscal	Estado produtor de riqueza - Estado redistribuidor	Busca de uma utilidade coletiva, eficiência social e econômica
Chamada Pública (dispensa de licitação)	Legislativo/regulador	Estado tutor do social	Imposição de interesse geral por representantes eleitos ou altos funcionários
Cardápios	Convenção/incentivo	Estado mobilizador	Estado mobilizador, busca de engajamento direto
Definição de preços	Econômico/Fiscal	Estado produtor de riqueza - Estado redistribuidor	Busca de uma utilidade coletiva, eficiência social e econômica
Conselho de Alimentação Escolar	Convenção/incentivo e Informativo/Comunicacional	Estado mobilizador – Democracia pública	Estado mobilizador, busca de engajamento

			direto – Explicitação das decisões e responsabilização dos atores
Exigência da Declaração de Aptidão ao PRONAF	Convenção/incentivo	Estado mobilizador	Estado mobilizador, busca de engajamento direto
CrITÉrios de Classificação das Chamadas Públicas	Convenção/incentivo	Estado mobilizador	Estado mobilizador, busca de engajamento direto

Fonte: Elaborada pela autora com base em Halpern, Lascoumes e Le Galés (2021, p. 35).

A ação pública orientadora do PNAE também estabeleceu outros elementos (talvez instrumentos) que fazem parte da institucionalização da compra da alimentação escolar por meio da agricultura familiar: **intersectorialidade (interinstitucionalidade) “da” e “para” a política, participação social na definição dos instrumentos, coordenação vertical e horizontal da política, inércia e ausências da agricultura familiar nas discussões, relevância do poder local.**

Tanto os instrumentos propriamente ditos quanto elementos indicados nesta subseção compõem o conteúdo de análise de cada um dos eixos das liberdades instrumentais apresentados a seguir.

5.2 AS LIBERDADES INSTRUMENTAIS NO PNAE

Esta subseção tem como objetivo elencar os elementos, instrumentos e mecanismos que foram identificados no ciclo da política do PNAE e que se relacionam, direta ou indiretamente, à agricultura familiar. A análise destes instrumentos adotou as Liberdades Instrumentais como parâmetros positivos, e a identificação destas no processo de instituição e implementação da política pública do PNAE confirma ou não a indução de espaços para o exercício das liberdades.

5.2.1 As Liberdades Políticas do PNAE

5.2.1.1 A expressão das Liberdades Políticas do PNAE no âmbito federal

Para Sen (2010), as Liberdades Políticas têm relação direta com os regimes democráticos, em que as pessoas devem ter um leque de garantias civis que oportunizem a escolha livre dos seus representantes, com ampla liberdade de expressão política e participação ativa nos diálogos políticos estabelecidos. Os eixos analíticos oriundos desta definição foram: democracia, processo eleitoral, participação política e social, liberdade de expressão, estes foram considerados parâmetros positivos de análise e a sua identificação no ciclo da política do PNAE caracteriza a concretização de cada uma das liberdades instrumentais.

A Liberdade Política tem o condão de materializar a condição de agente (*agency aspect*) das pessoas, pois são elementos básicos que constituem a liberdade humana, e qualquer ausência deste tipo de liberdade caracteriza uma fonte de privação das suas liberdades substantivas. É importante estabelecer a diferença entre liberdades substantivas e liberdades instrumentais. As primeiras são aquelas que os indivíduos desejam como fins em si mesmos e podem melhorar as vidas humanas, as segundas são os meios necessários para concretização da primeira (SEN, 2010). Para se garantir a liberdade substantiva de não passar fome é preciso ver garantida a liberdade instrumental de acesso ao alimento, seja por meio do recebimento de renda que permita a aquisição de alimentos, seja por meio do acesso público à alimentação.

Sen (2010, p. 14) aponta a relevância da Liberdade Política para a condição de agente e ampliação das capacidades individuais e demonstra a sua inter-relação com outros tipos de liberdade:

Este estudo ocupa-se particularmente do papel da condição de agente do indivíduo como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas (interagindo no mercado e até mesmo envolvendo-se, direta ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera política ou em outras esferas).

No caso específico do agricultor familiar, a demanda por reconhecimento de direitos e a luta por espaços de replicação da sua voz são marcas desta categoria social. A agricultura familiar sempre lutou por liberdade política, mas quase nunca foi atendida. Quando isso aconteceu, num momento de orientação governamental voltada ao estímulo à agricultura familiar, um dos

principais meios estatais de respostas foi a instituição de políticas públicas específicas. Assim, ao analisar a reformulação da política pública do PNAE, foi possível identificar a importância da consecução da Liberdade Política dos representantes da agricultura familiar para o redesenho do mercado institucional da alimentação escolar.

A Lei 11.947/2009 caracteriza um instrumento público do tipo legislativo/regulamentador para efetivação da política pública de alimentação escolar brasileira. Mesmo antes da promulgação da lei, o histórico do PNAE demonstrou a existência de **participação social**, concretizada a partir de 2003, dos representantes da agricultura familiar e dos movimentos em defesa da segurança alimentar e nutricional na definição e pressão sobre os rumos que a alteração da política pública do PNAE deveria seguir. Até então, embora os movimentos sociais se organizassem a partir de experiências coletivas, mantendo os debates sobre as suas pautas de interesse, buscando a participação na formulação de políticas públicas, no acesso aos recursos públicos e atuando em rede com os mais variados movimentos sociais, não havia espaços institucionais relevantes para o diálogo participativo (TEIXEIRA, 2002b).

É inegável afirmar que a institucionalização da participação social no governo de Luís Inácio Lula da Silva (PT), permitiu a diversificação dos canais de comunicação entre Estado e organizações da sociedade civil, criando formas variadas de expressão participativa, via conferências, conselhos, grupos de trabalho, orçamentos participativos (SCHOTTZ, 2017).

Para Sen (2010, p. 320) a discussão sobre o desenvolvimento como liberdade deve considerar o exercício das liberdades a partir de duas condições: “os *processos* que permitem a liberdade de ações e decisões” e “as *oportunidades* reais que as pessoas têm, dada as suas circunstâncias pessoais e sociais”. O contexto político em que se deram os debates sobre SAN, agricultura familiar e alimentação escolar foi permeado por *oportunidades* reais que permitiram a organização e discussão coletivas da sociedade civil, mesmo que na forma representativa⁵⁸, e por *processos* políticos adequados que elegeram a participação social como instrumento de ação no âmbito das discussões públicas. Avritzer (2011, p. 13) confirma a ampliação dos espaços de participação no Brasil e destaca a importância das ações até então locais e que foram se expandindo para o âmbito nacional:

⁵⁸ Embora as realidades locais de muitos agricultores familiares fossem caracterizadas pela pobreza rural, pelas intempéries da natureza, por dificuldades econômicas e por privações que negavam oportunidades reais de ampliação das liberdades, havia movimentos representativos (CONTAG, FETRAF, MPA) que demonstravam ao poder público a precarização das condições sociais e de vida dos agricultores.

A participação política no Brasil tem experimentado um crescimento constante desde a democratização. Com a promulgação da Constituição de 1988 foi dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação (AVRITZER, 2009). Nos últimos oito anos, estas formas de participação, cuja presença era fundamentalmente local, expandiram-se para o plano nacional, durante o governo Lula. Esse conjunto de fenômenos aponta na direção da presença de formas ampliadas de participação na democracia brasileira.

A análise do histórico traçado por Schottz (2017) permitiu elencar a miríade de órgãos governamentais e de organizações que estiveram envolvidos na formulação da lei n.º 11.947/2009, em especial na definição do conteúdo do seu artigo 14. Entre os anos de 2003 a 2008, a **Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – CGPAE**, vinculada ao **FNDE (Ministério da Educação)** buscou a interlocução com o **CONSEA** e foram estabelecidos convênios com universidades federais para implantação dos **Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE)**.

O **CONSEA**, em 2004, dialogou diretamente com o **Presidente Lula** sobre a necessária reformulação do arcabouço legal do PNAE, sendo autorizada a apresentação de um Projeto de Lei com base nas demandas de SAN. Foi criado, então, o **Grupo de Trabalho Alimentação Escolar (GT PNAE)** no âmbito do **CONSEA**, sendo formado por dois profissionais com larga experiência no campo da SAN. Além destes atores, o **FBSSAN - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional** teve o papel de reunir as diversas organizações e movimentos sociais que contribuíram para a ampliação do debate e pela busca de apoio na construção do PL. A participação dos **movimentos sociais do campo (CONTAG, FETRAF, MPA, UNICAFES)** foi maior no processo de tramitação do PL do que na sua formulação em si, mas a demanda de acesso ao mercado institucional do PNAE sempre esteve presente.

Estes foram alguns dos atores envolvidos da construção da nova política de alimentação escolar, guiados pelas diretrizes da segurança alimentar e nutricional, pelo fortalecimento da agricultura familiar e pela concepção de desenvolvimento sustentável e desenvolvimento rural local. Mas, houve atores contrários a este processo, como a **Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas – ABERC** que era oposta à proibição da terceirização dos serviços de alimentação escolar e criticava a capacidade da agricultura familiar em fornecer alimentos de qualidade, fatores que colocariam em risco à saúde do estudante e ampliaria o risco de corrupção pela possibilidade da reserva do mercado institucional.

Este movimento desfavorável aos agricultores familiares foi endossado por alguns **parlamentares**⁵⁹ o que dificultou o processo de aprovação do PL no Senado Federal, resultando na aprovação da MP n.º 455/2009, oriunda da articulação entre o governo federal, a **UNDIME e o Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED**, deixando de fora o CONSEA, principal articulador do PL inicial.

O CONSEA expressou o descontentamento com esta decisão e com a interrupção do importante caminho participativo para construção do PL por meio da Exposição de Motivo 01/2009. Houve, assim, a proposição de duas emendas no texto da MP, uma sobre a inclusão da agricultura familiar e outra sobre a vedação da terceirização. Apenas a primeira foi aprovada, diante de outras diversas emendas que tentaram mudar por completo o conteúdo da MP. Após estes embates, houve a conversão da MP n.º 455/2009 na lei n.º 11.947/2009.

Este processo de construção das novas diretrizes, objetivos, instrumentos e mecanismos para execução na política de alimentação escolar no Brasil contou com elementos importantes para efetivação da Liberdade Política dos grupos de agricultura familiar, além das organizações representantes da SAN.

Os eixos definidos para esta liberdade instrumental – **democracia, processo eleitoral, participação política e social, liberdade de expressão** – permitiram demonstrar que as discussões envidadas para a garantia de uma reserva do mercado institucional para a agricultura familiar e seus grupos específicos só foi possível pela existência de um **regime democrático**, potencializado pela mudança de orientação governamental que passou a adotar a **participação social** como uma forma importante de construção das políticas públicas. A relevância desta participação social, ao ser convertida também em **participação política**, possibilitou que o direcionamento da política fosse influenciado pelas ideias e interesses dos grupos envolvidos e não apenas pelas decisões dos governantes e burocratas que formularam a política.

Outro elemento atrelado ao regime democrático de direito refere-se à oportunidade de escolha livre dos governantes via **processo eleitoral**. A eleição de um presidente sensível às temáticas da segurança alimentar e nutricional, da agricultura familiar, do desenvolvimento rural e local e receptivo à participação social oportunizou arazoável ampliação de espaços de Liberdades Políticas, mesmo ocorrendo reorientações das decisões públicas por conta das tensões e conflitos

⁵⁹ Senador José Agripino Maia (DEM), Senador Francisco Dornelles (PP-RJ), o então Governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral.

envolvidos em torno do PNAE. Além disso, parlamentares voltados a esta temática também foram importantes nos embates travados no âmbito da tramitação das propostas legislativas, ao mesmo tempo em que, outros parlamentares, orientados por pautas inversas (indústria dos alimentos processados, terceirização de empresas de alimentos), também tensionaram contrariamente o processo de disputa em torno da reserva dos 30% dos recursos para a agricultura familiar.

Um último exemplo de instrumento característico da **participação social** foi a instituição dos Conselhos de Alimentação Escolar como instância de fiscalização e assessoramento da execução do PNAE. Os CAE's, considerados como instrumentos de ação pública (LASCOUMES e LE GALÉS, 2012), são propostos pela atuação mobilizadora do Estado que estimula a participação direta dos atores sociais envolvidos na política, além disso pressupõe a necessidade de responsabilização pelo monitoramento, fiscalização e implementação do PNAE.

Até aqui, os achados da pesquisa indicaram elementos e instrumentos do PNAE que refletiram o exercício positivo das Liberdades Políticas. Mas, além dos interesses contrários aos referenciais da SAN e do fortalecimento à agricultura familiar que prejudicaram o processo de formulação e promulgação da lei do PNAE, o instrumento do CAE, pensado como oportunidade de ampliação da participação social (controle social) no PNAE, tem sido fragilizado pelos problemas que envolvem a sua instituição.

Conforme consta no Relatório de Avaliação do CMAP, diversas falhas foram identificadas na constituição e atuação dos CAE's, seja por falta de apoio em infraestrutura, transporte e materiais físicos por parte dos entes federativos, seja pela ausência de afinidade e preparo técnico para execução das atividades voltadas ao controle social. Segundo o documento Relatório:

(...) os relatórios de fiscalização da CGU apresentados como resultados do Programa de Sorteios de Municípios e vários acórdãos do TCU revelam que, na maioria das vezes, os conselhos foram criados apenas para permitir que entes federativos não sejam impedidos de receber recursos federais, e que, após a formalização, os conselheiros sequer se reúnem. Além disso, quando se dispõem a desempenhar suas atribuições, os CAE encontram restrições severas ante a falta de estruturas físicas – local apropriado, meios de locomoção – e suporte humano para o bom desempenho de suas atividades. (CMAP, 2020, p. 123).

Assim, no que pese a oportunidade criada pela lei do PNAE de um espaço de participação direta pelos atores sociais, ele é prejudicado em razão de “*processos inadequados*” no momento da ação pública. A garantia de um CAE atuante, participativo e com condições de exercício das funções a que se destina concretiza a ampliação das Liberdades Políticas dos indivíduos envolvidos na implementação do PNAE, garantido que os seus objetivos sejam atingidos.

A reserva de vagas específicas para os agricultores familiares nos CAE's também poderia ter um resultado positivo para o cumprimento das determinações legais do PNAE voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, tendo em vista que o agricultor familiar é quem melhor pode apresentar as dificuldades, barreiras e necessidades atrapalham a comercialização com o PNAE.

A síntese desta subseção na Figura 5.

Figura 5 – LIBERDADES POLÍTICAS DO PNAE



Fonte: Elaborado pela autora.

5.2.1.2 A expressão das Liberdades Políticas do PNAE no âmbito local

A análise anterior teve a ordem federal como *locus* dos documentos e acontecimentos que envolveram a formulação do PNAE. Esta subseção é composta pela análise dos elementos presentes no âmbito local da implementação do PNAE nas cidades de Bonfinópolis de Minas (MG) e Ourém (PA) como casos de sucesso do programa e Brasilândia de Minas (MG) e Santa Izabel do Pará (PA) como casos de insucesso, segundo critérios definidos no Relatório do CMAP.

Os fatores explicativos dos resultados positivos dos municípios de Bonfinópolis de Minas e de Ourém centraram-se nos aspectos institucionais, normativo-procedimentais, organização e estruturação dos agricultores familiares e relação entre o poder público e a sociedade civil locais.

O município de Bonfinópolis de Minas apresentou uma forte **tradição associativa** (16 comunidades), organizando-se em associações e depois no formato de cooperativa, canalizando as demandas individuais para um formato de demanda coletiva, o que permitiu uma **ampla interlocução com a prefeitura local e as secretarias envolvidas no PNAE**, além de chamar a atenção para a **importância política local da agricultura familiar**.

Um dos efeitos dessa tradição organizativa, em um município cuja economia é essencialmente agrícola, foi o crescimento da relevância política da agricultura familiar. A partir das entrevistas, foi possível depreender que agricultores familiares têm há algum tempo ocupado posições importantes na administração municipal ou em órgãos e conselhos vinculados às políticas de desenvolvimento rural ou de alimentação escolar. Essa circunstância permitiu que, ao longo dos últimos anos, uma articulação abrangente e complexa pudesse ser construída entre o poder público municipal – prefeitura e secretarias de Agricultura e Educação –, entidades representativas da agricultura familiar – o sindicato local, a Central de Associações dos produtores familiares e, a partir desta, a Cooperativa –, a Emater e profissionais ligados à execução do programa de alimentação na rede de ensino – diretores(as), nutricionistas, merendeiras. (CMAP, 2020, p. 182).

Os benefícios do trabalho coletivo também foram identificados na revisão bibliométrica realizada no relatório, apontando a importância desta forma de organização para o processo de participação política dos agricultores familiares nas instâncias de decisão governamentais:

Nesses debates, a via da ação coletiva é constantemente destacada como elemento estratégico para que os agricultores familiares consigam atender às exigências legais e políticas impostas no plano local. A organização desse segmento socioproductivo em cooperativas e associações desponta como um caminho para a superação da dispersão geográfica da produção, permitindo-lhes maiores ganhos de escala, novas possibilidades de agroindustrialização e ampliação do poder de barganha nas negociações tanto com o poder público quanto com outros grupos privados. (CMAP, 2020, p. 168).

A **articulação entre o poder público e as entidades de agricultura familiar** tem o potencial de demonstrar o efeito positivo do exercício das Liberdades Políticas no âmbito local de execução do PNAE. A análise do estudo de caso em Bonfinópolis de Minas demonstrou que ali ocorreu uma implementação participativa do programa de alimentação escolar, em que a cooperativa de agricultores familiares trabalhou diretamente com os responsáveis estatais em cada fase das compras da alimentação escolar. Houve um processo de interlocução entre agricultores, nutricionistas, diretores, merendeiras, em que a capacidade de oferta dos produtos pelos agricultores familiares foi considerada para elaboração dos cardápios e para efetivação da compra de alimentos dos agricultores. O **mapeamento da possibilidade de oferta dos agricultores** apresentou-se como um importante instrumento local para implementação adequada do PNAE, os gêneros alimentícios incluídos no cardápio e na Chamada Pública eram definidos a partir dos alimentos produzidos pela agricultura familiar local e não o contrário.

Além disso, o protagonismo político dos agricultores na gestão local permitiu a criação de um leque de outras **políticas públicas de apoio ao desenvolvimento rural do agricultor familiar**. A articulação destas políticas públicas municipais (concessão de suplementos para correção do solo, compra de equipamentos) conseguiu direcionar-se às necessidades específicas dos grupos locais e ampliou os resultados da política nacional.

Assim, em Bonfinópolis de Minas se desenhou um arranjo institucional importante para a garantia de cumprimento da reserva dos 30% para a agricultura familiar, por meio do trabalho articulado entre as Secretarias de Agricultura e de Educação para identificação dos possíveis agricultores fornecedores, definição do cardápio a partir da capacidade de oferta, organização e ampla divulgação da Chamada Pública e fomento de outras políticas públicas. Este espaço de articulação é aperfeiçoado pela relação dialógica e participativa entre os órgãos públicos e a entidade de assistência técnica local, a central de associações e a cooperativa de agricultores.

Em Ourém, outro município considerado como caso de sucesso, embora os agricultores não tivessem apresentado a mesma organização coletiva vista em Bonfinópolis de Minas, houve a atuação importante do Conselho de Alimentação Escolar. O espaço de **participação e controle social** reservado pela lei n.º 11.947/2009 à sociedade civil foi amplamente utilizado pelo CAE de Ourém.

Neste município, o PNAE atuou como política indutora da organização das compras com a agricultura familiar por meio da instituição e do trabalho atuante do CAE, o qual foi responsável pela dinamização da relação entre a Secretaria de Agricultura e a Secretaria de Educação.

As entrevistas com os atores institucionais de Ourém demonstraram que o CAE, presente em diversas fases do processo de aquisição de alimentos para a alimentação escolar, não apenas cumpre o papel de monitorar o cumprimento das regras estabelecidas pelo FNDE na execução local do PNAE, mas também opera como um eixo articulador da própria política no município. É o Conselho que, de certo modo, dinamiza a parceria da Secretaria de Agricultura - Seagri e da Secretaria de Educação – Semed locais na construção de uma estratégia bem-sucedida, a partir da gestão municipal, da política de compra pública de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar. (CMAP, 2020, p. 216/217).

O CAE de Ourém orientou a pauta de compras dos gêneros alimentícios e conseguiu repetir um **arranjo institucional participativo** (como em Bonfinópolis de Minas) a partir da articulação entre os órgãos do poder público (Secretarias de Educação (nutricionistas), Agricultura e Finanças, Setor de Licitação da Prefeitura, Vigilância Sanitária e Ministério Público), Emater local e os próprios agricultores familiares⁶⁰.

O retrato destas experiências além de configurar a existência de espaços para a Liberdade Política seniana, também representa a ideia de integração solidária produzida no âmbito local apontada por Milton Santos (2017). No processo de implementação do PNAE, os atores envolvidos organizam-se a partir de um interesse comum e coletivo (garantia de participação dos agricultores familiares na compra da alimentação escolar) e conseguem se fortalecer horizontalmente a partir de ações localmente construídas, mesmo diante de um cenário mais amplo que impõe regras sociais e mercadológicas mais excludentes (SANTOS, 2006).

Como visto, o processo de formulação e implementação do PNAE é tensionado pelos interesses de grupos com maior poder econômico e político, fator que pode se intensificar no meio local de execução da política. Diante deste contexto, os movimentos de solidariedades horizontais dos agricultores de Bonfinópolis de Minas e de Ourém garantiram o atendimento dos objetivos da política pública, assim como dos anseios participativos dos agricultores familiares tanto no encaminhamento da execução do PNAE quanto nos ganhos econômicos a partir deste mercado institucional. As horizontalidades são resultado de um processo de **coesão dos atores sociais** em

⁶⁰ Não foi possível identificar se a participação dos agricultores familiares na execução do PNAE em Ourém se deu por meio de um representante com assento no CAE local, pois não houve o detalhamento de quem eram os membros que compunham o CAE nas vagas destinadas à sociedade civil.

prol dos interesses coletivos para manutenção de outras formas de vida diferentes da lógica global, ressaltando a relevância do meio geográfico local (SANTOS, 2017).

A seguir, a síntese dos fatores positivos para a Liberdade Política nos municípios de sucesso na comercialização com o PNAE.

Figura 6 - LIBERDADES POLÍTICAS DO PNAE LOCAL



Fonte: Elaborado pela autora.

O relatório estudou ainda dois casos de insucesso na operacionalização do PNAE, nos municípios de Brasilândia de Minas (MG) e Santa Izabel do Pará (PA). Alguns dos fatores explicativos para as dificuldades de compra com a agricultura familiar representam obstáculos às

Liberdades Políticas. O primeiro motivo apontado foi a **ausência de organizações coletivas dos agricultores familiares** que fossem atuantes no processo de incentivo e esclarecimento das regras de funcionamento do PNAE, revelando dificuldades na participação destas entidades nos processos de implementação local do programa. “Não há, portanto, de modo geral, uma articulação dentro do segmento da agricultura familiar que estimule sua participação no programa e que pudesse, inclusive, favorecer uma maior pressão do setor junto ao poder público local.” (CMAP, 2020, p. 221). Somado a isto, o relatório apontou que **a interlocução entre poder público e agricultores familiares é precária**, não havendo por parte dos órgãos públicos municipais mobilizações dos agricultores familiares para acessarem o PNAE.

O descompromisso municipal com a agricultura familiar, refletido pela **ausência de políticas públicas municipais** voltadas ao desenvolvimento rural local e à estruturação produtiva e social dos agricultores familiares nos dois municípios, foi indicado como fator contributivo para desarticulação dos grupos de agricultores familiares dos dois municípios. Brasilândia de Minas sequer contava com uma Secretaria da Agricultura ou com uma política de ATER efetiva.

A ausência de um arranjo institucional que privilegiasse uma relação aproximada entre os órgãos governamentais responsáveis pelas compras da alimentação escolar e os atores responsáveis pela organização da oferta dos alimentos confirma a dificuldade da implementação satisfatória do PNAE. A ausência de um processo coletivo e participativo dos agricultores, ao mesmo tempo que contribui para este resultado negativo, também é fruto desta desarticulação, inserida num movimento de retroalimentação.

Outra constatação prejudicial à concretização das Liberdades Políticas referiu-se aos espaços de participação social em formato de conselhos, os quais não mantinham uma atuação relevante ou até mesmo estavam inativados. Esta ausência contribuiu para a inexecução da regra de compra dos 30% da agricultura familiar.

O distanciamento e a ausência de canais de comunicação entre poder público e sociedade civil constitui outro limitador importante para a implementação da regra de inclusão da agricultura familiar no PNAE. De um lado, a precária organização dos agricultores dificulta a mobilização de ações coletivas que visem estruturar a categoria para a atividade produtiva, a inserção em canais de comercialização, a articulação com atores envolvidos com o programa e o exercício legítimo de pressão sobre o poder público local. De outro, a gestão municipal não incentiva a participação social, mormente quando a pauta em questão não se configura como prioridade governamental, como foi o caso da agricultura familiar nesses dois municípios estudados. Instâncias de participação social e de interação Estado/Sociedade não são atuantes ou mesmo estão inativados. No caso do PNAE, dois conselhos teriam o potencial de induzir a participação dos agricultores no programa: o

Conselho de Alimentação Escolar, que, nos casos estudados, é pouco atuante, não apresentando ações de articulação com o segmento dos agricultores ou de cobrança da gestão municipal sobre o cumprimento da cota mínima de aquisição de alimentos da agricultura familiar; e o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, que, em ambos os municípios, estava desativado. (CMAP, 2020, p. 225).

Por fim, pode-se notar que o PNAE é uma política resultante de um processo democrático participativo não linear, assim como, é uma política que busca ampliar espaços participativos para garantir sua ação enquanto promotora da segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento rural sustentável. Sen (2010, p. 198/199) ressalta a importância das Liberdades Políticas para eliminação de privações e ampliação das capacidades dos indivíduos mediante a participação do povo no direcionamento da ação governamental:

Precisamos também considerar o impacto da democracia e das liberdades políticas sobre a vida e as capacidades dos cidadãos. (...). Os direitos políticos e civis dão às pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a ação pública apropriada. A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos (votar, criticar, protestar etc.) pode realmente fazer a diferença. Essa é uma parte do papel “instrumental” da democracia e das liberdades políticas.

Os instrumentos de participação social para formulação e implementação do PNAE, os instrumentos de controle social do PNAE juntos a um processo de permeabilidade governamental (em âmbito federal e em âmbito local) são exemplos que conseguem dar concretude ao “papel instrumental” das liberdades políticas. Quando os agricultores familiares participam efetivamente dos rumos da política, os resultados do programa são alcançados de forma mais ampla e os beneficiários do PNAE percebem os efeitos positivos da política: estudantes têm acesso a uma alimentação mais segura e saudável, agricultores percebem melhorias nas suas condições de vida, nas suas atividades produtivas, veem seu produto sendo comercializado, ampliam sua renda e fortalecem a categoria social. Por último, a circulação dos recursos no município mostra-se estratégica para o desenvolvimento econômico local, afirmando-se a importância de uma outra liberdade instrumental: as Facilidades Econômicas.

5.2.2 As Facilidades Econômicas do PNAE

As liberdades do tipo Facilidades Econômicas têm relação direta com as oportunidades que os indivíduos detêm para utilização de recursos econômicos com finalidade de consumo, troca ou

produção (SEN, 2010). Os eixos analíticos definidos a partir da conceituação seniana foram: acesso ao mercado, renda e recursos econômicos.

Antes de iniciar a discussão sobre as Facilidades Econômicas em si, é importante estabelecer a inter-relação entre as liberdades instrumentais, especialmente, acerca da relevância da Liberdade Política para a consecução da Facilidade Econômica. Sen (2010) aponta que as Liberdades Políticas, além de incentivar e fornecer informações necessárias à solução de problemas econômicos, permitem espaços de debates públicos para a construção das necessidades econômicas, ou seja, a importância das Liberdades Políticas reflete-se não apenas no campo das soluções dos problemas públicos econômicos, mas também na definição destes problemas públicos. Os direitos políticos e civis básicos que garantem a participação política e social podem ser tidos a partir de três considerações na sua relação com as Facilidades Econômicas:

- 1) sua importância *direta* para a vida humana associada a capacidades básicas (como a capacidade de participação política e social);
- 2) seu papel *instrumental* de aumentar o grau em que as pessoas são ouvidas quando expressam e defendem suas reivindicações de atenção política (como as reivindicações de necessidades econômicas);
- 3) seu papel *constutivo* na conceituação de “necessidades” (como a compreensão das “necessidades econômicas” em um contexto social). (SEN, 2010, p. 195).

Neste sentido, a experiência da reformulação do PNAE a partir de um processo participativo teve o potencial de demonstrar a importância deste tipo de liberdade para o redirecionamento da política, criando um espaço de comercialização para sujeitos diferentes dos fornecedores convencionais ligados à indústria alimentícia. A participação dos grupos de defesa da segurança alimentar e nutricional e da agricultura familiar conseguiu pressionar o Estado de forma suficiente para demonstrar a necessidade econômica e social dos agricultores serem incluídos no mercado da alimentação escolar, tanto pela persistência da pobreza rural deste grupo quanto pelas dificuldades permanentes de comercialização.

Dito isso, pode-se perceber que o direcionamento obrigatório de parte das compras públicas do PNAE para a agricultura familiar teve o condão de caracterizar esta política pública como um tipo concreto de Facilidade Econômica para os agricultores familiares, independentemente dos instrumentos criados. O objetivo específico do PNAE que previu a **reserva de 30% dos recursos** disponibilizados para compra da alimentação escolar criou uma oportunidade direta de acesso dos agricultores familiares ao **mercado institucional**. É inegável o potencial desta previsão para a

ampliação das possibilidades de comercialização e incremento da renda de agricultores que, de maneira geral, têm sérias dificuldades para usufruir dos benefícios das relações mercantis.

A reformulação do PNAE analisada a partir da ótica da comercialização com a agricultura familiar permite perceber uma gama maior de instrumentos que se vinculam às Facilidades Econômicas, dentre eles a **destinação dos 30% em si, a Chamada Pública, os cardápios, a definição dos preços e a exigência da Declaração de Aptidão ao PRONAF**. A natureza do tipo de relação política que orienta estes instrumentos coloca a política pública na condição de produtora e redistribuidora de riquezas e, ao mesmo tempo, busca assegurar a mobilização dos atores sociais envolvidos neste mercado institucional.

Pensar a **destinação dos 30%** a partir do eixo analítico do acesso ao mercado mostra que a concretização desta determinação dependerá do acionamento de diversos mecanismos, principalmente, no seu processo local de implementação. A análise histórica não permitiu identificar quais critérios foram adotados para estabelecer o valor de 30% dos recursos federais totais, mas ele foi definido a partir do diálogo estabelecido entre o Estado e a sociedade civil (SCHOTTZ, 2017).

Esta previsão de acesso ao mercado tem relação com os outros dois eixos de análise que se referem à **geração/distribuição de renda e de recursos econômicos**. As diretrizes da lei n.º 11.947/2009 não determinaram a transferência direta de renda e recursos econômicos aos agricultores, mas sim estimularam o seu fortalecimento a partir da priorização da comercialização com grupos da agricultura familiar. A Resolução CD/FNDE/MEC n.º 26/2013 foi mais direta em apresentar como objetivo o fortalecimento da agricultura familiar e sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico local, o que estaria mais aproximado da necessidade de geração de renda e de recursos econômicos para esta categoria social.

Outros dois instrumentos estruturados pelo PNAE e quem têm relação entre si são a **definição dos preços dos gêneros alimentícios** a serem adquiridos e os **critérios de classificação considerados nas Chamadas Públicas**. Via de regra, a legislação regulamentadora dos processos licitatórios segue como preceito classificatório o valor mais vantajoso para a administração pública (BRASIL, 1993), no entanto, o processo de chamamento público, previsto pelo artigo 14, apontou outros elementos como mais relevantes.

A lei n.º 11.947/2009 e a Resolução CD/FNDE/MEC n.º 26/2013 consideraram como critérios para classificação das propostas de venda a condição de ser agricultor familiar e todas as

diferenciações contidas nesta definição (assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas), bem como a importância do critério geográfico de produção dos gêneros alimentícios. A escolha destas regras criou condições especiais para a participação dos agricultores familiares no processo de aquisição da alimentação escolar, a fim de efetivar a garantia dos 30%. Estes mecanismos seguem comprometidos com os interesses do desenvolvimento sustentável local, fortalecimento da agricultura familiar, justiça social e alimentação saudável (SCHOTTZ, 2017).

Ressalta-se que a legislação também preconizou que os **preços** a serem trabalhados devem ser definidos previamente pela Chamada Pública, a partir dos valores praticados no âmbito do comércio local, a fim de que não haja supervalorização ou desvalorização dos produtos, bem como para que os agricultores conheçam os preços que serão pagos pelos gêneros alimentícios previamente. No intuito de assegurar a efetiva participação econômica dos agricultores familiares, a legislação autorizou a inclusão de despesas de frete, embalagens, encargos e outros custos necessários ao fornecimento do produto. Há uma tentativa de estimular a participação dos agricultores em face dos tradicionais obstáculos presentes na comercialização de base familiar (dificuldade logística, custos de beneficiamento, encargos tributários, etc.).

A **Chamada Pública** também foi definida como instrumento diferenciado de compra, por prever procedimentos mais simples e céleres que as licitações tradicionais, com a finalidade de reduzir as barreiras burocráticas que envolvem as compras públicas, estimular a Facilidade Econômica prevista e aproximar-se das orientações de SAN.

à medida que a chamada pública foi sendo atualizada pelas novas normativas (Resolução nº 26/2013 e nº 04/2015), sua diferença específica em relação aos procedimentos licitatórios ficou mais evidente, principalmente pela clara definição de que o menor preço não se constituía em um critério de seleção dos/as fornecedores/as da agricultura familiar. Em seu lugar foram estabelecidos critérios de prioridade que buscaram concretizar, no âmbito da chamada pública, a incorporação dos princípios e diretrizes da SAN no PNAE. (SCHOTTZ, 2017, p. 212).

Os **cardápios** foram fundamentais para a inclusão dos agricultores familiares no mercado institucional do PNAE. O Manual do FNDE para *Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar* (FNDE, 2016) indicou o mapeamento dos produtos da agricultura familiar local como etapa necessária à definição e indicação dos produtos a serem incluídos nos cardápios. O mapeamento deve ser realizado a partir da articulação entre os órgãos governamentais (Secretarias de Educação e Agricultura), as entidades representativas dos agricultores e as

entidades de ATER, respeitando as referências nutricionais, os hábitos alimentares locais, a vocação agrícola local, a sazonalidade e a escala das produções. Todos estes requisitos reunidos devem atuar como estímulos à destinação da produção da agricultura familiar local para os mercados institucionais do PNAE. Não basta instituir um canal de Facilidade Econômica, mas é preciso criar condições favoráveis para o exercício desta liberdade.

A legislação do PNAE instituiu como último requisito para participação dos agricultores nas compras públicas que eles fossem detentores da **Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP**⁶¹. Para acessar o mercado institucional do PNAE não basta apenas ser agricultor familiar, é preciso ter a comprovação legal desta condição com base nos requisitos instituídos pela Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei n.º 11.326/2006)⁶². Também foram equiparados à condição de agricultores familiares: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária.

A DAP, como o próprio nome diz, surgiu vinculada à possibilidade de acesso ao crédito do PRONAF e acabou se tornando a principal condição autorizativa para acesso às políticas públicas de estímulo à agricultura familiar. Quando analisada sob o viés das Facilidades Econômicas, a DAP tem uma dupla função: ratifica a especificidade do público beneficiário que pode acessar esta reserva de 30% dos recursos, mas também pode servir de barreira ao acesso dos agricultores, por não conseguirem comprovar a sua condição de agricultor familiar às entidades de emissão da DAP ou por não conseguirem requerer o documento no tempo hábil das Chamadas Públicas.

O relatório do CMAP apontou como uma das dificuldades relacionadas à exigência das DAP's, sua validade exígua de apenas 2 anos. Este curto período de tempo obriga os agricultores familiares a estarem constantemente atualizando sua DAP e, muitas vezes, quando tentam acessar as Chamadas Públicas se dão conta de que estão com as DAP's vencidas e não têm tempo suficiente para resolver esta pendência. Na tentativa de minimizar este entrave e facilitar a participação dos agricultores familiares, o CMAP sugeriu em seu relatório:

⁶¹ A DAP foi substituída pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF, este será obrigatório a partir de 1º de novembro de 2022. O CAF foi instituído pelo Decreto nº 9.064, de 2017 e incluiu uma nova forma de classificação dos empreendimentos familiares rurais.

⁶² a) não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; b) utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; c) tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo e d) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Para além das razões técnicas ou jurídicas que possam justificar uma vigência tão curta para fins de enquadramento para a obtenção de crédito do PRONAF, não há motivos para considerar essa vigência para a participação no PNAE. Dificilmente o agricultor familiar deixará de sê-lo em um período tão curto de tempo. Assim, poderia ser articulado junto ao MAPA um ajuste na regulamentação da DAP no sentido de relativizar sua validade para fins de participação no PNAE. Estabelecendo-se um prazo de validade maior – como de cinco anos, por exemplo –, seria permitido ao agricultor participar das chamadas públicas sem recorrer a trâmites burocráticos desnecessários, além de reduzir-se o risco de inabilitação à participação nos processos de compra de alimentos. (CMAP, 2020, p. 227).

Os agricultores familiares podem participar do processo de venda para o PNAE de forma individual ou coletiva (organizados em grupos informais) com a DAP Física, ou por meio de suas organizações (associações e cooperativas) com a DAP Jurídica (deve ser composta por mais de 60% de agricultores familiares detentores de DAP Física). No caso da participação de forma coletiva, ela foi autorizada para facilitar os processos de organização dos agricultores familiares e assegurar o acesso dos mesmos de maneira mais qualificada, garantindo a capacidade para fornecimento dos produtos, a qualidade dos produtos, o barateamento das despesas de produção e entrega das mercadorias, além da contribuir para a regularidade documental.

Contudo, a possibilidade de participação das organizações detentoras de DAP Jurídica também pode levar à concentração do mercado institucional em poucos ou em um único grupo, por apresentarem melhores condições de organização, capacidade produtiva e de fornecimentos dos gêneros em face de agricultores individuais ou organizados de maneira informal. Um eventual processo de concentração deste mercado institucional estaria impossibilitando o acesso de outros agricultores familiares – menos estruturados e que dependem destes recursos para melhorar suas condições de trabalho de vida – às Facilidades Econômicas geradas pela lei do PNAE.

Chegando às discussões dos aspectos econômicos no âmbito local, o caso de sucesso do município de Bonfinópolis de Minas (MG) demonstrou que o trabalho coletivo também apresentou resultados positivos para as Facilidades Econômicas. A organização em formato de cooperativa contribuiu para a ampliação da escala de produção, ofertando uma produção agrícola em maior quantidade e mais variada; contribuiu para uma gestão flexível do fornecimento, havendo, quando necessário, a troca de produtos ou de fornecedores dentre os cooperados sem deixar de cumprir o que foi acordado na Chamada Pública e contribuiu para facilitar o “espinhoso” processo de organização documental dos agricultores.

Em Bonfinópolis, a organização dos cardápios a partir da capacidade produtiva dos agricultores locais foi fundamental para a participação dos mesmos nas Chamadas. “A diretriz que

preside tal estratégia é, aparentemente, simples: para cumprir e elevar a cota de aquisição de 30% de compra de produtos agrícolas familiares, a prefeitura compra tudo que a agricultura familiar do município tem condições de fornecer.” (CMAP, 2020, p. 217). O arranjo institucional local tem o papel de conhecer a produção agrícola municipal e elaborar o cardápio e a chamada a partir dos gêneros alimentícios que os agricultores familiares produzem, não adianta solicitar abacaxi se as produções locais plantam laranja.

Em Ourém, o outro município de sucesso, o CAE assumiu o papel de articulador da compra da alimentação escolar, orientando a organização da parte documental dos agricultores familiares e contribuindo para a definição de uma pauta de compras também baseada na capacidade de fornecimento dos agricultores, mesmo na ausência de uma entidade coletiva que os aglutinasse.

O mapeamento da produção agrícola local realizado a partir de um arranjo institucional que privilegia a participação dos agricultores familiares, num exercício de Liberdades Políticas para execução do PNAE, funcionou, também, como um mecanismo para garantia do exercício da Facilidade Econômica prevista pela lei n.º 11.947/2009. Neste sentido, o relatório ratifica que: “Uma chamada pública de compra de alimentos de produtores familiares, promulgada sem uma apuração prévia do contexto local, correria o risco de se tornar apenas uma formalidade inócua.” (CMAP, 2020, p. 217).

Outro mecanismo contributivo da Facilidade Econômica foi identificado nos casos municipais de sucesso e referiu-se aos selos de inspeção sanitária. A legislação sanitária ainda é um obstáculo importante para comercialização de produtos agrícolas produzidos em pequena escala, especialmente aqueles de origem animal. Tanto em Bonfinópolis de Minas quanto em Ourém a articulação entre o Poder Público foi realizada para conceder selos sanitários municipais, a partir de adaptações e adequações produtivas em cumprimento das regras sanitárias e cursos de boas práticas agrícolas voltados para os agricultores.

O último elemento dos dois casos de sucesso relaciona-se aos eixos de geração de renda e recursos econômicos, apresentando-se mais como um resultado da política do que propriamente um instrumento/mecanismo. A destinação e execução dos 30% dos recursos da alimentação escolar com agricultores locais qualifica o PNAE como um instrumento de desenvolvimento. Ao possibilitar que os agricultores acessem um mercado institucional, mantêm-se os recursos no âmbito local, estes valores passam a circular na economia dos municípios e abre-se a possibilidade

de aumento da renda das famílias agricultoras. Esta circulação de recursos no ambiente micro tem o condão de replicar os benefícios advindos do acesso a bens econômicos por meio do PNAE

A implementação do PNAE vista como um instrumento favorável ao desenvolvimento rural local sugere a ampliação das capacidades dos agricultores familiares destes municípios. Santos (2017) já apontava a importância dos circuitos localizados nos territórios locais. Quando se possibilita que os recursos permaneçam no nível local, constituem-se alternativas à dispersão de recursos originadas do acesso de indústrias de grande porte aos mercados. Estas indústrias estão situadas em grandes centros e, normalmente, destinam seus recursos para outras localidades diferentes dos municípios.

Um canal de comercialização longo, globalmente orientado, acentua as desigualdades econômicas, enquanto canais curtos de comercialização diminuem as distâncias entre fornecedores e consumidores e permitem que os resultados positivos advindos da participação nos mercados sejam sentidos pela população local.

Os casos de insucesso dos municípios de Brasilândia de Minas e Santa Izabel do Pará reforçaram o papel estruturante dos instrumentos apresentados acima, pois a ausência ou o não funcionamento dos mesmos prejudicaram a operacionalização do PNAE. O principal problema foi a lacuna da apresentação dos documentos exigidos pelas Chamadas Públicas, com destaque para a não apresentação das DAP's e dificuldade na emissão das notas fiscais dos alimentos.

No aspecto do incentivo à participação nas Chamadas Públicas, as gestões dos municípios têm resistência em adotar o chamamento público a partir de critérios diferenciados, reforçando o tradicional e complexo uso das licitações. Eles mantêm a priorização do critério do menor preço e da participação de grupos formais, elementos que privilegiam grupos de outras localidades e que não são, muitas vezes, compostos por agricultores familiares.

Foi isso que se observou em Santa Izabel do Pará, onde chamadas com o estabelecimento dos critérios de menor preço e de priorização de grupos formais acabaram por propiciar a entrada de cooperativas de outras regiões do estado que, segundo relatos, não seriam organizações genuínas de agricultores familiares. Essa prática aparenta ser recorrente: a fim de se inserir nos mercados institucionais, constituem-se cooperativas de fachada que, na verdade, intermedeiam os produtos de agricultores familiares ou, no pior dos casos, apenas utilizam suas DAPs para legalizar a cooperativa. (CMAP, 2020, p. 221).

As dificuldades do atendimento às normas sanitárias nos municípios de insucesso também foram identificadas como limitadoras ao acesso dos agricultores familiares nas compras públicas da alimentação escolar.

Por fim, duas outras questões relacionadas aos contratos das Chamadas Públicas afetam as Facilidades Econômicas do PNAE: a incerteza sobre a compra dos produtos e o atraso nos pagamentos dos contratos. Ambos os problemas refletem o descompromisso dos gestores locais em relação à importância do desenvolvimento rural e à valorização dos agricultores familiares como estratégias para o desenvolvimento do município como um todo. O descumprimento da compra dos produtos presentes no contrato e o atraso nos pagamentos geram um sentimento de descrédito em torno no programa, tendo em vista que os agricultores têm custos relevantes na sua produção e dependem dos recursos para custear seus gastos domésticos e produtivos. Aguardar três, quatro meses para receber os valores é inviável para qualquer produtor, especialmente para um agricultor familiar.

Ao assinar o contrato com a prefeitura, o agricultor tem que tomar uma série de providências para cumprir com o fornecimento dos gêneros alimentícios dentro do cronograma estabelecido, o que implica investimentos e trabalho. Quando a prefeitura deixa de comprar conforme o acordado, o produtor pode ficar sem vias de comercialização para seus produtos, tendo que internalizar os prejuízos, como relatado em Santa Izabel do Pará. De modo similar, o atraso no pagamento pelos produtos fornecidos gera incertezas no planejamento do fluxo financeiro familiar, comprometendo a renda do agricultor (...). (CMAP, 2020, p. 222 e 223).

Mesmo existindo situações contrárias ao usufruto das Facilidades Econômicas, a ampliação dos resultados do PNAE beneficiou os agricultores familiares ao criar uma reserva de espaço econômico, oportunizando geração de renda, comercialização de produtos mais saudáveis, melhoria das condições de vida e participação efetiva na execução da política pública. Os discursos cruzados da soberania e segurança alimentar e nutricional, da sustentabilidade, da agroecologia conseguiram imprimir suas nuances da política do PNAE e uniram-se ao discurso do fortalecimento econômico e social da agricultura familiar, para exigirem do Estado que a categoria social fosse alçada à condição de elemento estratégico para as novas diretrizes do PNAE.

A vinculação entre desenvolvimento de capacidades humanas e acesso aos mercados pelos agricultores é ratificada por Amartya Sen (2010) e correlacionada à ausência de liberdades individuais, bem como às restrições ao desenvolvimento:

Como veremos, entre os desafios cruciais do desenvolvimento em muitos países atualmente inclui-se a necessidade de libertar os trabalhadores de um cativeiro explícito ou implícito que nega o acesso ao mercado de trabalho aberto. De modo semelhante, a negação do acesso aos mercados de produtos frequentemente está entre as privações enfrentadas por muitos pequenos agricultores e sofridos produtores sujeitos à organização

e restrições tradicionais. A liberdade de participar do intercâmbio econômico tem um papel básico na vida social (SEN, 2010, p.6).

Embora Sen chame a atenção para a relevância do acesso ao mercado e as facilidades advindas deste espaço, para ele os elementos renda, bens pessoais econômicos e capital não podem estar em primeiro plano como variáveis únicas de indicação de desenvolvimento, é preciso considerar as capacidades e habilidades que o indivíduo deve ver incrementadas para escolher e decidir sobre os desafios coletivos impostos (PINHEIRO, 2012, p.27) – ter capacidade, por exemplo, para seguir o caminho que escolher em relação aos efeitos da globalização sobre o mundo rural. Contudo, diante das condições de precariedade de vida, será que estes indivíduos estão aptos a decidir de forma livre, consciente e informada?

É inegável que o aspecto econômico do desenvolvimento se sobressai numa sociedade em que o sentido do público é frágil e tido como “ruim”, de “baixa qualidade”, “ineficiente”, por isso grande parte da sociedade entende que é preciso ter renda para poder comprar todos aqueles bens básicos que poderiam ser acessados de uma forma coletiva e pública (educação, saúde, transporte). São serviços públicos pelos quais se paga onerosos tributos, mas que os resultados são sentidos timidamente. De uma forma simplista, é preciso ter dinheiro para acessar as funcionalidades e ampliar as capacidades humanas para, então, ter a possibilidade de escolher o melhor caminho para cada indivíduo no Brasil.

Síntese dos instrumentos positivos para as Facilidades Econômicas na Figura 7.

Figura 7 - FACILIDADES ECONÔMICAS DO PNAE



Fonte: Elaborado pela autora.

5.2.3 As Oportunidades Sociais do PNAE

As liberdades envolvidas nas Oportunidades Sociais refletem possibilidades de se levar uma vida livre de privações nos aspectos sociais. As oportunidades ligadas à saúde e à educação mais se destacam, mas ainda podemos considerar o acesso a bens culturais, o livre trabalho, o acesso à tecnologia, etc. Do conceito seniano destacam-se como eixos de análise: a saúde, educação, qualidade de vida, trabalho, bens culturais e acesso à tecnologia.

A legislação do PNAE apresenta as Oportunidades Sociais, notadamente, nas **diretrizes instituídas pelo Programa** voltadas aos alunos da rede pública de ensino e aos agricultores familiares. A principal Oportunidade Social defendida diz respeito ao direito à alimentação saudável e segura para os estudantes. O direito à alimentação escolar alça a política do PNAE à condição de instrumento direto para consecução das Oportunidades Sociais de Sen.

A oferta da alimentação escolar deve se dar por meio da aquisição de alimentos variados, seguros e que respeitem a tradição e a cultura dos alimentandos, considerando as diferenças biológicas de saúde e de vulnerabilidade social dos indivíduos. O referencial da segurança alimentar e nutricional direciona o PNAE a assegurar liberdades relacionadas à melhoria da saúde dos estudantes. A alimentação escolar servida a partir de produtos frescos, saudáveis, orgânicos, *in natura*, sem excesso de sal, açúcar e gorduras tem sido uma das estratégias para reduzir os danos decorrentes da epidemia de obesidade que atinge o Brasil⁶³.

O estímulo à **saúde alimentar** por meio do PNAE é voltado diretamente aos estudantes, mas a agricultura familiar também é impactada por esta determinação em um duplo sentido, tanto como agente estratégico de promoção das práticas seguras de produção e fornecimento de alimentos, quanto como usuária do programa de alimentação escolar, seja pelos filhos dos agricultores, seja pelo próprio agricultor enquanto estudante.

A Resolução CD/FNDE/MEC n.º 26/2013 é incisiva na sua apresentação ao ressaltar a importância dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal⁶⁴ e das **políticas intersetoriais que devem estar articuladas, educação, saúde, agricultura, sociedade civil, ação social**, para execução do PNAE paralelamente ao fortalecimento da agricultura familiar.

Ao definir as justificativas e razões para a implementação dos regulamentos da lei do PNAE, ocorreu uma articulação importante entre as garantias sociais almejadas pela política pública e a parceria com a agricultura familiar, que refletem a interligação entre as liberdades instrumentais, especialmente no aspecto educacional. O acesso aos resultados de um processo educativo emancipador contribui para o exercício das Liberdades Políticas e as Facilidades Econômicas. Neste sentido, Sen (2010, 59) afirma que:

Por exemplo, o analfabetismo pode ser uma barreira formidável à participação em atividades econômicas que requeiram produção segundo especificações ou que exijam rigoroso controle de qualidade (uma exigência sempre crescente no comércio globalizado). De modo semelhante, a participação política pode ser tolhida pela incapacidade de ler jornais ou de comunicar-se por escrito com outros indivíduos envolvidos em atividades políticas.

⁶³ Segundo dados do Ministério da Saúde e da Organização Panamericana da Saúde 12,9% das crianças brasileiras entre 5 e 9 anos de idade têm obesidade, assim como 7% dos adolescentes na faixa etária de 12 a 17 anos. No Brasil, a obesidade, uma doença crônica, elevou-se ao patamar de 72%, saindo de 11,8% em 2006 para 20,3% em 2019. Disponível em: <https://abeso.org.br/obesidade-e-sindrome-metabolica/mapa-da-obesidade/>. Acesso em: 8.9.2022.

⁶⁴ **CONSIDERANDO** que o Artigo 6º da Constituição Federal, após a EC 064/2010, estabelece que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição;”. (BRASIL, 2013).

A **promoção da educação** é um indicador de impacto quando se fala da agricultura familiar. O Censo Agropecuário 2017, ao avaliar a escolaridade dos agricultores familiares, apresentou forte discrepância entre as regiões do Brasil. Os percentuais de agricultores familiares que declararam saber ler e escrever variaram de índices menores que 10% dos agricultores (região Nordeste), até índices próximos aos 100% (região Sul). O usufruto das políticas públicas poderia ser facilitado caso os agricultores acessassem elementos educativos básicos que os permitissem conhecer os procedimentos previstos na lei e no seu contexto. No PNAE, seria possível para os agricultores conhecer os caminhos da publicização das chamadas públicas, a leitura dos documentos em si, a diferenciação entre os tipos de documentos solicitados (DAP, certidões, declarações), a construção dos projetos de venda e até mesmo o acesso às informações nos espaços digitais (sites, e-mails, diários oficiais). Além da educação, o processo de inclusão digital dos agricultores é fundamental.

Outro ponto de reconhecimento de Oportunidades Sociais a partir do PNAE refere-se ao trabalho do agricultor familiar. O trabalho exaustivo e invisível dos agricultores familiares é uma realidade no Brasil, mesmo a maioria dos produtos que compõem o consumo alimentar brasileiro ser produzida por pequenos agricultores familiares (48% do café e banana, 80% da mandioca, 42% do feijão, 69% do abacaxi, segundo dados do IBGE (2017)). Além da dificuldade em acessar os mercados convencionais com preços justos para seus produtos, o reconhecimento do trabalho rural ainda não foi concretizado. Quando o PNAE reserva um espaço de mercado para o agricultor familiar, também está reservando um espaço de reconhecimento e relevância para o tipo de trabalho exercido pelo mesmo, atrelado às práticas ambientais mais sustentáveis e produzindo um alimento mais saudável, muitas vezes agroecológico.

A visão seniana indica que a ausência de trabalho (emprego) gera efeitos negativos para a geração de renda e pode desencadear problemas de ordem psicológica, como desmotivação para o trabalho e a perda da autoconfiança. Pode haver intensificação da exclusão da vida social, tensões familiares e até mesmo o adoecimento físico do indivíduo (SEN, 2010). No âmbito do trabalho rural, estes elementos podem ser reforçados pela sua estigmatização como algo atrasado e precário. Quando uma política pública como o PNAE caminha na via contrária destes efeitos e institui um processo de **valorização do trabalho rural e familiar**, alçando o agricultor familiar à

categoria estratégica responsável pela alimentação escolar segura e saudável, ela se torna um instrumento para criação de Oportunidades Sociais para este tipo de trabalhador.

A oportunidade de acesso a bens culturais também pode ser sinalizada como conteúdo das Oportunidades Sociais, pois a legislação não apenas exige uma **alimentação saudável e segura, mas que respeite os hábitos culturais e locais de alimentação dos beneficiários**. Considerando a dimensão continental do Brasil, este elemento torna-se ainda mais relevante, os hábitos alimentares variam entre regiões e devem orientar a elaboração dos cardápios localmente e em paralelo à realização do mapeamento da produção agrícola local. Trata-se de uma ordem cíclica positiva:

Figura 8 – OPORTUNIDADES SOCIAIS DO PNAE VIA BENS CULTURAIS



Fonte: Elaborado pela autora.

Sen (2010) destaca que a base de uma sociedade deve se estruturar por meio de altos níveis de alfabetização e educação básica, adequados serviços de saúde e saneamento, reformas agrárias efetivas para a ampliação das capacidades humanas e consequente ampliação das oportunidades econômicas. Ele explica o “milagre” econômico do Japão a partir desta lógica de desenvolvimento, avaliando aspecto renda como elementar, mas atrelado aos aspectos de base social em face das diversas dimensões que envolvem o desenvolvimento humano: “O desenvolvimento econômico do Japão foi claramente muito favorecido pelo desenvolvimento dos recursos humanos relacionado com as oportunidades sociais que foram geradas.” (SEN, 2010, p. 61 e 62).

Quando o processo de aquisição da alimentação escolar deixa de ser guiado apenas por critérios de menor preço e são incluídas questões culturais, locais, ambientais e nutricionais, valoriza-se este tipo de mercado, dando um sentido qualitativo ao mesmo. Não se trata apenas de um espaço de mercado, mas também de um lugar de criação de Oportunidades Sociais para aqueles que o acessam, interrelacionando elementos que contribuem para a constituição positiva da qualidade de vida dos indivíduos. Segundo Sen (2010), estes aspectos dão um tom diferenciado à noção de desenvolvimento, complementado a importância da renda e ressaltando os elementos sociais.

Os casos analisados nos municípios de Bonfinópolis de Minas e Ourém demonstraram a qualificação que o PNAE pode ganhar quando executado a partir de critérios diferenciados e comprometidos com o desenvolvimento local sustentável, os quais foram previstos pela legislação.

As entrevistas apontam que a cota de aquisição da agricultura familiar qualifica a capacidade de compra dos municípios, imprime diversidade à alimentação escolar e, sem qualquer prejuízo à oferta, cria a possibilidade de tornar o PNAE um vetor de investimento socioeconômico local, sobretudo nos municípios mais rurais e mais pauperizados. (CMAP, 2020, p. 219).

Em Brasilândia de Minas, município considerado como insucesso na execução do PNAE, a ausência de acesso a bens tecnológicos (incluídas as tecnologias sociais⁶⁵) foi colocada como um obstáculo para a aquisição de produtos com agricultores familiares: “A necessidade de

⁶⁵ O conceito de Dagnino (2010, p. 9) para Tecnologia Social: “Isto é, o do desenvolvimento de uma tecnologia coerente com os princípios do que se denomina no Brasil “Economia Solidária”. Uma tecnologia substancialmente diferente da tecnologia convencional ou Tecnologia Capitalista (TC), que é produzida pela e para a empresa privada. [...] Ou seja, um conjunto de indicações de caráter sociotécnico alternativo ao atualmente hegemônico capaz de orientar as ações de fomento, planejamento, capacitação e desenvolvimento de TS dos implicados com esses empreendimentos: gestores das políticas sociais e de C&T, professores e alunos atuantes nas incubadoras de cooperativas, técnicos de institutos de pesquisa, trabalhadores etc.

implementos técnicos para desenvolver a agricultura familiar, no âmbito dos assentamentos, é também aludida: “Os assentados têm demanda por tecnologia, por trator.”” (CMAP, 2020, p. 196). A pesquisa bibliométrica do relatório também confirma a importância da tecnologia tanto para a qualificação dos processos produtivos dos agricultores quanto como um resultado positivo da destinação de recursos da alimentação escolar para fornecedores da agricultura familiar:

A ótica da inovação e seus desdobramentos foi enfatizada por Franzoni e Silva (2016), para quem a nova normatização do PNAE – ao estabelecer uma reserva importante de mercado para um segmento socioprodutivo até então excluído da circulação de valores via compras públicas – abriu um espaço importante para a incorporação de tecnologias sociais aplicadas à viabilização de cadeias agroalimentares curtas.

[...]

Martins e Lima (2017) apontam mudanças positivas em inovação gerencial – processos de planejamento e gestão – e tecnológica – adoção de tecnologias recomendadas – nos sistemas analisados, influenciadas por características da produção e dos respectivos produtores. (CMAP, 2020, p. 160 e 161).

Os estudos incluídos na análise bibliométrica do relatório indicam outros resultados socialmente positivos a partir da implementação do PNAE: o redesenho do PNAE fortaleceu a discussão sobre a sustentabilidade ambiental atrelada à questão da alimentação saudável, estimulou o desenvolvimento local como um todo, além da síntese que envolve valores diferenciados do aspecto renda:

Wagner, Gehlen e Schult (2016) apontam que a participação dos agricultores familiares no programa não pode ser considerada somente pela ótica da geração de renda, já que a aquisição de produtos não está relacionada apenas ao mercado. Segundo os autores, o reconhecimento social enquanto produtores de alimentos, a apropriação do direito conquistado e as mudanças nas estruturas de oportunidades também são elementos relevantes a serem considerados. Assim, embora possam ser observadas algumas incongruências no processo de compra e venda de produtos da agricultura familiar através dos programas governamentais, eles possibilitam modificações na organização sociopolítica e produtiva dos atores, propiciando e fomentando novas possibilidades comerciais e de organização social que incidem diretamente na dinâmica socioeconômica de seus respectivos territórios.

Figura 9 - OPORTUNIDADES SOCIAIS DO PNAE

Fonte: Elaborado pela autora.

Os elementos apresentados até aqui tentam concretizar as liberdades do tipo Oportunidades Sociais fomentadas pelo PNAE. Para a efetivação das três primeiras liberdades instrumentais discutidas – LP, FE e OS – é preciso que a política esteja situada num ambiente democrático e transparente. Relações econômicas, políticas e sociais baseadas na veracidade e no acesso livre à informação devem ser o eixo norteador para a implementação de uma política pública.

5.2.4 As Garantias de Transparência do PNAE

A Garantia de Transparência é um tipo de liberdade instrumental que se liga, em primeiro plano, à necessidade de informação confiável, clareza, inibição de atos corruptivos e ilícitos, e, em segundo plano, conecta-se à necessidade de fiscalização, monitoramento, prestação de contas e avaliação dos processos. Estes fatores estão aproximados do conceito de *accountability*⁶⁶, considerado como um campo de relações formais e não formais de fiscalização e controle dos agentes públicos enquanto responsáveis pelas políticas públicas que implementam, sendo obrigados a prestar contas daquilo que foi feito e justificar aquilo que não foi feito a partir de mecanismos que assegurem o cumprimento da obrigação (SEN e DRÈZE, 2015).

Os eixos de análises definidos nesta liberdade foram: acesso à informação, transparência, monitoramento e atos ilícitos. Os instrumentos e mecanismos de ação para compra da alimentação escolar devem ser executados a partir de informações claras, submetidos a constantes monitoramentos e fiscalizações, a fim de garantir os resultados pretendidos pela política e evitar desvios de finalidade, em especial da destinação dos recursos públicos.

A legislação do PNAE determina como linhas de atuação para a garantia de transparência: **prestação de contas** pelos entes governamentais, **monitoramento/fiscalização internos** de responsabilidade do FNDE, **monitoramento/fiscalização in loco** pelos CAE's e fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo (Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, Tribunal de Contas da União, Ministério Público). Além do controle tradicional realizado pelos órgãos de controle, a lei do PNAE ressaltou em suas diretrizes a necessidade de participação da comunidade no **controle social** das ações de implementação do programa, tanto por meio do CAE quanto pela possibilidade de denúncias formuladas pela sociedade civil e entidades.

Estas ações ocorrem durante a implementação da política (monitoramento, fiscalização e denúncias) e depois que os recursos foram aplicados (prestação de contas, fiscalização e denúncias).

⁶⁶ O Dicionário de Políticas Públicas define *accountability*: O termo inglês *accountability* foi traduzido ou usado como fiscalização, responsabilização ou controle, embora o uso mais aceito e, por conseguinte, mais difundido, seja o da prestação de contas. Assim, cumpre fundamentalmente aos governantes e tomadores de decisão, ao assumirem uma responsabilidade pública, a obrigação ineludível de prestar contas da sua atuação, do manejo dos recursos públicos, ou ainda do cumprimento de programas prioritários para o conjunto ou algum setor da população. (ESPINOSA, 2012, p. 16)

Todos estes mecanismos têm o objetivo de gerar informações fidedignas e assegurar a adequada implementação da política, demonstrando como foram aplicados os recursos destinados à compra da alimentação escolar. Além das determinações relacionadas ao fornecimento da alimentação escolar em si, a obrigatoriedade de destinação dos 30% de recursos para a agricultura familiar requer atividades de monitoramento e fiscalização direcionadas ao cumprimento deste requisito, sobretudo no âmbito municipal.

A **transparência das informações** prestadas a título de prestação de contas é essencial para garantia de novos recursos para o ente que apresenta suas contas e pode apontar dados importantes que indiquem entraves na compra com a agricultura familiar. Mas, para a concretização da Garantia de Transparência, é necessário mais do que uma prestação de contas em conformidade, devendo-se estabelecer procedimentos eficientes de monitoramento e fiscalização do programa.

A efetividade na distribuição dos recursos do PNAE, assim como a capacidade de evitar fraudes e desperdícios, dependem de um conjunto estruturado de coleta e tratamento de dados que forneçam as informações necessárias para a atuação orientada dos gestores públicos – MEC, FNDE, secretarias de educação – e dos controles institucionais e sociais. Portanto, a indisponibilidade de informações da AE não deve ser entendida como uma mera formalidade descumprida pela gestão do FNDE, mas como uma causa importante para a ocorrência de desperdícios e de fraudes. (CMAP, 2020, p. 104).

A construção das regulamentações do PNAE apresentou determinações e instrumentos importantes para a Garantia de Transparência, no entanto, o que tem ocorrido na prática vai na contramão desta liberdade instrumental.

O estudo realizado por Lopes (2017) a partir de relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União junto aos municípios distribuídos nas cinco regiões brasileiras indicou a ocorrência de irregularidades nas prestações de contas em todas elas. Em muitos casos irregulares, a ilegalidade é decorrente da **falta de estrutura técnica, procedimental e de gestão** nos poderes públicos municipais. São erros operacionais que não objetivam fraudar a legislação do PNAE diretamente, mas que, pelo vício de forma, acabam por fragilizar o processo de execução da política.

Na esfera institucional federal, a avaliação do CMAP apontou **fragilidades em todas as formas de acompanhamento da implementação do PNAE**, no monitoramento, na avaliação e no controle social do programa. Em que pese a existência de uma série de sistemas⁶⁷ de dados

⁶⁷ Elencados na nota de rodapé 52.

relacionados ao PNAE, há desarticulação entre o monitoramento, a avaliação, a prestação de contas e a fiscalização, havendo um maior empenho da gestão do programa para realização das duas últimas ações.

O monitoramento do PNAE foi caracterizado pela carência de um sistema informatizado que fornecesse informações regulares, abrangentes e em profundidade que pudessem orientar o processo decisório do programa.⁶⁸ O **acompanhamento eficiente das fases de execução da política** são fundamentais para o alcance dos objetivos e resultados do programa, sem se desvirtuar das suas diretrizes.

Do mesmo modo, a avaliação institucional do PNAE mostrou-se frágil, pois não há um planejamento normatizado com a definição de indicadores e critérios que permitam avaliar os resultados da política para orientação das decisões. Via de regra, as avaliações são feitas de maneira pontual e esporádica, mas foram identificados esforços no sentido de estruturar um sistema eficiente de avaliação com a consequente elaboração de produtos que sejam utilizados na condução dos rumos da política pública.

No âmbito local, a Garantia de Transparência pode ser vinculada ao controle social a ser implementado pelos CAE's, como um importante espaço de participação social e política e de monitoramento e fiscalização do PNAE. Contudo, os achados do relatório não são favoráveis a este exercício, pois são diversas as dificuldades que envolvem a atuação do CAE nos municípios, sendo indicados problemas relativos à existência e composição do CAE, falta de interesse /ou capacidade técnica dos conselheiros para atuarem em conformidades com as normativas do PNAE e ausência de apoio dos governos locais na estruturação dos CAE's.

A relação entre a transparência na implementação do PNAE e as suas respectivas informações demonstram a interdependência entre as liberdades de Garantia de Transparência e a Liberdade de Participação. A disponibilização de informações reais sobre o programa a partir de sistemas ativos de monitoramento e avaliação orientam a atuação dos implementadores da política, mas também permitem que a sociedade civil, exercitando sua liberdade de participação, possa acompanhar a aplicação dos recursos da alimentação escolar. Além do apoio dos governos locais, os CAE's precisam ter acesso a dados claros e seguros que orientem a sua atuação, além de ações de capacitação que possam qualificar a trabalho dos conselheiros.

Neste sentido, o Relatório do CMAP conclui que:

⁶⁸ O FNDE indicou a construção do Signae, sistema que centraliza todas as informações de gestão do PNAE.

O fortalecimento do controle social deve privilegiar a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação das políticas públicas, viabilizando cada vez mais o exercício do papel do cidadão brasileiro no acompanhamento da aplicação dos recursos executados pelos governos. Nesse sentido, é primordial a disponibilização, em transparência ativa, das informações gerenciais produzidas pelo MEC e pelo FNDE a partir de suas rotinas de monitoramento e de avaliação. Também é fundamental a melhoria na estruturação dos CAE para que os conselhos possam melhor desempenhar suas atribuições, destacando-se a realização permanente de capacitação dos membros, a adequação das estruturas físicas – local apropriado, meios de locomoção – e a disponibilização de suporte humano para o bom desempenho de suas atividades. (CMAP, 2020, p. 148).

Um último instrumento desenhado pela legislação do PNAE e ressaltado pelo Relatório CMAP refere-se à **obrigação de publicização dos atos administrativos** relacionados à compra da alimentação escolar. A publicidade dos atos administrativos está vinculada ao direito ao acesso à informação e a conseqüente garantia de transparência, pois não basta apenas publicar o conteúdo dos atos, mas também concretizar o acesso à informação de forma qualificada. Esta determinação constitui um direito fundamental previsto na Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXIII⁶⁹ e deve ser replicada nas normativas, regulamentos e editais públicos.

No caso da compra da alimentação escolar pelo PNAE, muitas vezes os atos burocráticos que a envolve dificultam o acesso dos agricultores interessados em participar do processo, seja por não saberem da existência deste espaço público de comercialização, seja por não entenderem os procedimentos de forma construtiva⁷⁰. A legislação determina que as Chamadas Públicas devem

⁶⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (grifo nosso).

⁷⁰ Durante a escrita da tese, fui contactada, enquanto advogada, por uma associação de agricultoras familiares que foram inabilitadas em uma Chamada Pública pela não apresentação de um documento exigido (Certidão de Regularidade com a Receita Federal). Ao questioná-las sobre qual documento elas apresentaram, pois elas asseguravam que os documentos foram devidamente apresentados, percebi que o documento constante no envelope de habilitação foi uma Certidão Judicial Criminal Negativa do Tribunal Regional Federal e não a Certidão da Receita Federal. Mesmo considerando a possibilidade de equívoco por parte do grupo produtivo, ao analisar o texto da Chamada Pública é possível perceber que ela poderia facilitar a obtenção destes documentos, por exemplo, com a simples inclusão do link da Receita Federal em que são obtidas estas certidões. O poder local tem a responsabilidade de facilitar e estimular o acesso dos agricultores familiares às Chamadas Públicas criando estratégias que simplifiquem o processo burocrático de contratação com o poder público. É preciso considerar o baixo nível de escolaridade comum a muitos grupos produtivos como fator limitante que dificultam o entendimento da diferença entre tantos documentos. Uma outra medida possível, deveria ser a oportunidade de abertura de prazo para regularização documental previsto pela legislação de forma facultativa, mas que, nesta Chamada específica, não foi incluída. Estas duas medidas são determinações simples e que podem ser essenciais à participação dos agricultores familiares nestes editais ao descomplicarem etapas previstas no edital.

ser amplamente divulgadas nos espaços físicos de acesso público, nos canais oficiais de divulgação e em jornais de circulação regional e local para que os agricultores familiares possam ter acesso às informações relativas à participação no certame. Além da ampla publicação das Chamadas e dos seus requisitos, é preciso descomplicar o seu conteúdo, traduzindo as suas exigências para uma **linguagem acessível** aos agricultores que compõem o público alvo do edital. Assim determina a legislação (Resolução CD/FNDE/MEC 26/2013):

Art. 26 As EEx. deverão publicar os editais de chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar em jornal de circulação local e na forma de mural em local público de ampla circulação, divulgar em seu endereço na internet, caso haja, e divulgar para organizações locais da agricultura familiar e para entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou do estado. Se necessário, publique-se em jornal de circulação regional, estadual ou nacional e em rádios locais.

No aspecto das estratégias locais de publicidade dos editais do PNAE, o município de Bonfinópolis de Minas adotou a utilização de **carros de som percorrendo as comunidades rurais e programas de rádio locais** para divulgação das Chamadas Públicas, além das formas tradicionais de publicação. Estas medidas foram apontadas como fatores importantes para a efetivação do alto percentual de compra da alimentação escolar com os agricultores familiares neste município. No sentido contrário, em Brasilândia de Minas, constatou-se a ausência de publicidade ampla do instrumento de compra, – lá não foi adotado o modelo de Chamada Pública, mas sim uma licitação voltada à agricultura familiar, o que intensificou o processo burocrático de compra – este foi publicado apenas no diário oficial municipal e no mural do órgão público local.

Em parte, o problema pode ser agravado pela natureza e pela restrita divulgação do instrumento usado para atrair os agricultores familiares ao programa. Em primeiro lugar, as entrevistas apontaram que esse instrumento é uma licitação, e não uma chamada pública. Trata-se de uma licitação exclusivamente dirigida à agricultura familiar, mas não ficou claro se os termos formais coincidem com os de uma chamada pública convencional ou se remetem à fórmula da tomada de preços ou do pregão. Trata-se, em todo caso, de uma inadequação presente em muitos outros municípios, de conforme pesquisadores do PNAE em Minas Gerais apontaram. Além disso, a licitação tem uma divulgação deficiente: ela é feita apenas pelo portal virtual da prefeitura, sem, pelo que se pôde verificar, o emprego de outros meios auxiliares de publicização. (CMAP, 2020, p. 194).

Nos municípios de sucesso analisados o controle social exercido pelos CAE's também foi considerado como contributivo para a boa implementação do programa. Em Ourém, a atuação do CAE foi fundamental para as compras com a agricultura familiar superarem o limite mínimo de 30%. O CAE exerceu a sua função de controle social para garantir a implementação adequada do

PNAE, atuando diretamente na articulação entre os atores públicos e os agricultores familiares e na organização dos procedimentos relativos às compras. O CAE de Ourém esteve aproximado tanto do processo de gestão do PNAE, quanto do controle social em si, por meio de uma frutífera participação política e social. A importância do CAE para uma boa execução do PNAE está refletida na entrevista realizada pelo CMAP com a Secretaria de Educação municipal de Ourém (2020, p. 203):

O CAE dá toda essa diretriz para que a gente possa, junto com essa equipe, seguir o que está sendo dito pelo MEC, através do PNAE, porque tem toda uma legislação, o seguimento das per capitas que a gente precisa atingir, a questão do valor nutricional, então isso a gente discute junto. [...] Pela experiência que a gente tem, em um primeiro momento a gente faria uma proposta para o presidente do CAE aí levava para discutir [...] Do segundo ano em diante, agente já constrói a pauta junto [com o CAE]”

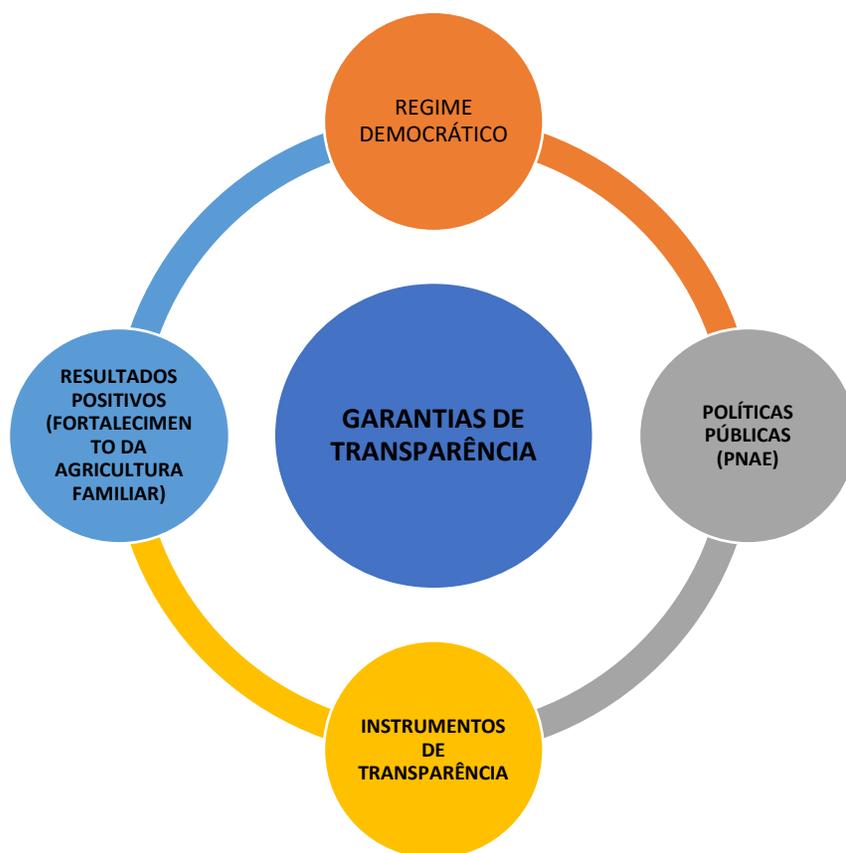
Os elementos que compõem a Garantia de Transparência no PNAE, portanto, relacionam-se aos fatores de sucesso e insucesso dos municípios na aquisição dos produtos da agricultura familiar e podem ser classificadas em três vertentes de análise interdependentes – transparência a partir da informação, transparência a partir do *accountability* e transparência a partir do acompanhamento das ações dos implementadores. A implementação acertada da regra dos 30% vincula-se ao acesso qualificado dos agricultores às informações dos processos e procedimentos necessários à compra pública, à prestação de contas em conformidade com a legislação e assegurando o bom uso dos recursos públicos e, por fim, ao exercício de ações de monitoramento, fiscalização e controle social em paralelo às ações de implementação do programa.

A efetivação destes mecanismos assegura liberdades do tipo Garantia de Transparência e é possível num sistema democrático, mas este mesmo sistema depende de relações transparentes entre Estado e Sociedade para prosperar. Segundo Sen (2010, p. 209), é basilar estabelecer condições e circunstâncias que fortaleçam e ampliem o alcance do processo democrático, “Por mais valiosa que a democracia seja como uma fonte fundamental de oportunidade social (reconhecimento que pode requerer uma defesa vigorosa), existe ainda a necessidade de examinar os caminhos e os meios para fazê-la funcionar bem, para realizar seus potenciais.”

A política pública do PNAE e seu mercado institucional só são possíveis a partir de uma democracia constituída, que permite alcançar resultados positivos (mesmo que não previstos) por meio da existência de diversos instrumentos que consolidem a transparência dos procedimentos públicos e evite fraudes, reforçando o sistema democrático do qual fazem parte. Mais uma vez,

percebe-se a necessidade de um ciclo positivo das ações para a relação entre Garantias de Transparência, política pública do PNAE e regime democrático como condições favoráveis ao desenvolvimento dos agricultores familiares.

Figura 10 – CICLO DA GARANTIA DE TRANSPARÊNCIA



Fonte: Elaborado pela autora

5.2.5 A Segurança Protetora no PNAE

O último tipo de liberdade instrumental diz respeito à necessidade de promover meios de segurança social e econômica que reduzam privações decorrentes de situações de vulnerabilidade social extrema, recorrentes ou advindas de alterações materiais inesperadas que afetem negativamente a qualidade de vida das pessoas. Em outras palavras, a perspectiva seniana parte do pressuposto que o ideal de desenvolvimento deve ser tomado em duas linhas: privações persistentes

e endêmicas (devem ser contidas pela articulação de todas as liberdades instrumentais) e privações súbitas e severas (há preponderância do papel da Segurança Protetora). Sen (2010) é categórico ao defender que nestas condições é essencial a determinação de “disposições institucionais fixas” que livrem as pessoas da fome, da miséria e da pobreza.

No Brasil, a instituição de programas de proteção social distribuidores de renda (Bolsa Família), de alimentos (PAA e PNAE), de medicamentos (Farmácia Popular) são algumas das medidas instrumentais voltadas à eliminação das privações relativas à pobreza e demonstram a necessidade de articulação entre elementos como renda, alimentos, saúde, etc. Para análise da Segurança Protetora, foram elencados os seguintes eixos analíticos: renda direta, alimentação e rede de segurança social.

De maneira geral, o PNAE é instituído como um programa direcionado à materialização do **direito humano à alimentação dos estudantes** de toda a educação básica orientado pelo princípio da universalidade. A alimentação escolar visa o desenvolvimento biopsicossocial, o crescimento e o atendimento das necessidades nutricionais dos alunos e, em muitos casos, constitui a única ou mais importante refeição feita por crianças e adolescentes das escolas públicas⁷¹. Considerando este objetivo primordial do PNAE, é possível dizer que esta política constitui um instrumento para viabilização da Segurança Protetora dos alunos, pois tem o potencial de reduzir os prejuízos decorrentes da ausência de acesso regular às refeições que possam caracterizar situações de fome e de insegurança alimentar e nutricional.

Ainda no campo da relação entre o PNAE e o educando, a Lei n.º 11.947/2009 determina que, mesmo em casos de suspensão do repasse dos recursos aos Estados, Municípios e Distrito Federal⁷², a destinação de alimentos aos discentes deverá ser mantida por estes entes públicos e o FNDE poderá realizar o repasse direto dos recursos, pelo prazo de 180 dias, às unidades executoras

⁷¹ Carta do Observatório da Alimentação Escolar – ÓAÊ “destinada a eleitoras/es e candidatas/os nos âmbitos federal e estadual, contendo propostas que podem ser implantadas para garantir o direito de toda e todo estudante a se alimentar adequadamente.”

Disponível em:
<http://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/PropostaCandidatosOAE.docx.pdf>

⁷² Lei n.º 11.947/2009:

Art. 20. Fica o FNDE autorizado a suspender os repasses dos recursos do PNAE quando os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios:

I - não constituírem o respectivo CAE ou deixarem de efetuar os ajustes necessários, visando ao seu pleno funcionamento;

II - não apresentarem a prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos para execução do PNAE, na forma e nos prazos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE;

III - cometerem irregularidades na execução do PNAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

das escolas atingidas e com dispensa de procedimento licitatório para assegurar a **aquisição emergencial dos gêneros alimentícios**. O CAE deverá acompanhar e atestar que a alimentação escolar foi ofertada pelo ente público neste período, consagrando a Garantia de Transparência necessária a esta relação pública.

A relevância da obrigatoriedade da disponibilização da alimentação escolar deve ser acionada mesmo em casos de incongruências no processo de execução da política, a fim de que não se criem ou ampliem situações de insegurança alimentar para os alunos.

Como visto, na visão seniana a Segurança Protetora é ainda mais imperiosa quando ocorrem crises que afetam o indivíduo, sejam elas econômicas, ambientais, sociais, de saúde, etc. Assim como ocorreu em 2020, quando, durante a Pandemia de COVID-19, o poder público federal incluiu o artigo 21-A na Lei n.º 11.947/2009:

Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae. (Incluído pela Lei nº 13.987, de 2020).

Com a experiência restritiva da Pandemia, em que vários alunos passaram por situações de fome que não puderam ser amenizadas pela alimentação escolar, inscreveu-se na lei do PNAE a possibilidade de distribuição direta e imediata dos gêneros alimentícios aos responsáveis pelos alunos, por meio de **“kits de alimentação”**. O papel estruturante do PNAE ganhou ainda mais evidência durante este período, sendo ressaltado o seu valor protetivo para milhões de crianças e adolescentes.

Até aqui foi falada da Segurança Protetora direcionada aos alunos que, pela sua relevância, precisou ser destacada nesta tese. Mas, pensar como esta liberdade instrumental se articula a partir da relação entre a lei do PNAE e os agricultores familiares é o foco deste estudo. O primeiro argumento relaciona-se à **oportunização de renda a partir deste mercado institucional**, mesmo não se tratando de uma distribuição direta de renda, há a possibilidade de repartição dos recursos do PNAE como uma liberdade econômica e que pode ser responsável pela redução de privações às quais o agricultor poderia estar sujeito caso não disponibilizasse daquele aporte de renda.

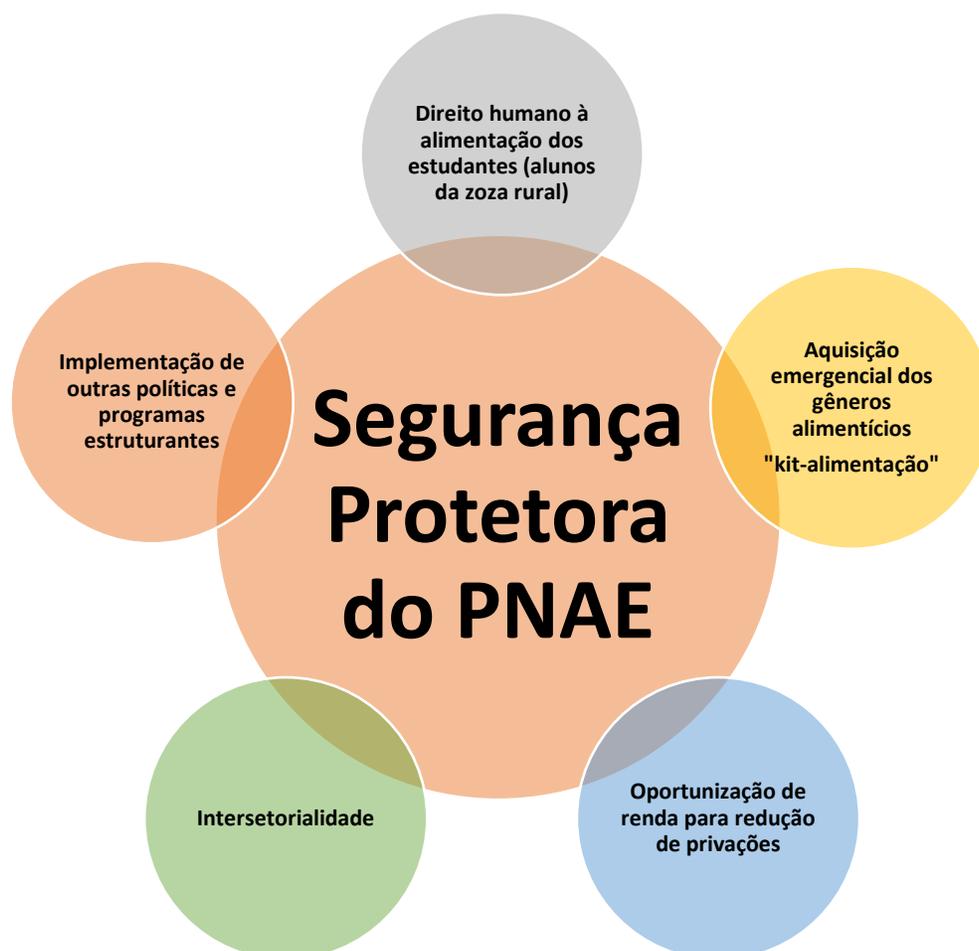
Um segundo argumento favorável diz respeito ao fato de que muitas das escolas beneficiadas pelo PNAE têm seus **alunos oriundos da zona rural e que são beneficiados pela**

prestação da alimentação escolar. Os índices de pobreza rural ainda são alarmantes e o acesso à uma alimentação segura, saudável e, possivelmente, fornecida por agricultores pais de alunos podem ser um fator para amenização deste quadro.

O último argumento parte das diretrizes que orientam a Resolução CD/FNDE/MEC 26/2013, em que constam a relevância dos direitos sociais consagrados pelo artigo 6º da Constituição Federal, incluídas a **previdência social e à assistência aos desamparados**. Outra orientação enaltece a **intersectorialidade necessária à execução do PNAE**, por meio da instituição de políticas, programas, ações governamentais e não governamentais que articulem ações voltadas à educação, saúde, agricultura e desenvolvimento social. O PNAE estabelece ações que objetivam a alimentação escolar e também o fortalecimento da agricultura familiar e o consequente desenvolvimento econômico e social local, mas, para tanto, precisa estar acompanhado pela **implementação de outras políticas e programas estruturantes** que cuidem das mais diversas necessidades sociais que envolvem tanto o aluno, quanto o agricultor familiar.

O PNAE deve caminhar junto a políticas de crédito rural, de melhoria da infraestrutura em áreas rurais, de garantia de safras, de estímulo produtivo, de previdência e seguridade social, de educação e saúde, dentre outras, sozinho ela não dá conta de todas as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares mais pobres.

Figura 11 - SEGURANÇA PROTETORA DO PNAE



Fonte: elaborado pela autora.

5.2.6 O encadeamento entre as Liberdades

A análise do PNAE e sua relação com a agricultura familiar sob o viés das Liberdades Instrumentais confirmou a interdependência entre cada uma delas. Há uma definição individual de cada uma das liberdades que remete a importantes aspectos da vida em sociedade, compondo a perspectiva chamada Desenvolvimento como Liberdade. O desenvolvimento que liberta os

indivíduos precisa ter como base pelo menos as cinco liberdades instrumentais previstas na obra seniana. É a articulação entre elas que permitirá a ampliação das capacidades humanas.

“As políticas públicas visando ao aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas mas inter-relacionadas” (SEN, 2010, p.25).

O encontro entre alimentação escolar e agricultura familiar reflete o encadeamento das liberdades instrumentais apontadas por Sen (2010). O movimento dos agricultores familiares, após décadas de lutas, concretizou a possibilidade de participação social num ambiente permeável às suas demandas, e é inegável que a gestão pública do PNAE se aproximou de uma série de demandas colocadas por eles.

A oportunidade do diálogo político de forma coletiva é a marca do exercício da liberdade política. Como consequência, este movimento participativo gerou oportunidades para a participação econômica, expressando aquilo que Sen (2010) chamou de facilidades econômicas, em que o acesso ao funcionamento dos mercados pode garantir a geração de renda e de intitamentos econômicos para a agricultura familiar. Como terceiro encadeamento destas liberdades, a participação política somada à participação econômica está envolvida no engendramento de oportunidades sociais em que a melhoria das condições de vida ganha relevo, ampliando a rede de segurança protetora, por meio da redução da pobreza e vulnerabilidade rurais, e ampliando a própria segurança alimentar dos filhos e netos dos agricultores que consomem a alimentação escolar das escolas rurais. A relação positiva entre produção e consumo é evidente.

No entanto, ao mesmo tempo que prevê a necessidade de interconexão entre as liberdades, Amartya Sen faz um alerta importante sobre a sua concepção de desenvolvimento. O conjunto de liberdades instrumentais é caracterizado por uma amplitude de sentidos que pode levar a uma falta de operacionalidade conceitual e o compara com a dificuldade em se estabelecer uma definição uníssona de qualidade de vida. O próprio autor informa que as cinco liberdades não são as únicas e o seu conteúdo pode afastar-se da concretude desejada, por exemplo, no âmbito da avaliação de políticas públicas.

Neste sentido, esta seção da tese teve como objetivo tentar “preencher” a teoria das Liberdades Instrumentais, buscando dar-lhe concretude e demonstrar a possibilidade dela ser acionada como um referencial de análise de política pública. Em cada uma das Liberdades Instrumentais, elencaram-se instrumentos e mecanismos do PNAE que se vincularam em alguma

medida aos eixos de análise definidos nesta tese como parâmetros positivos, além de ausências que foram caracterizadas como prejudiciais ao exercício destas liberdades. Ressalta-se que, pelas características específicas do PNAE, houve maior concentração de dados concretos em algumas liberdades do que em outras, como por exemplo a Liberdade Política e a Facilidade Econômica.

A síntese das análises documentais pode apontar como resultados que:

a) A reformulação do PNAE a partir de uma base participativa permitiu a identificação de vetores de participação social e política como reflexos do exercício das Liberdades Políticas;

b) A inclusão do controle social por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar como instrumento de ação pública conforma outra expressão das Liberdades Políticas;

c) A destinação de 30% dos recursos para compra da alimentação escolar criou a oportunidade de acesso ao mercado para os agricultores familiares e é representativa da liberdade Facilidade Econômica, além disso, instrumentos específicos foram propostos para contribuir com o processo de comercialização (Chamada Pública, definição de preços locais, cardápios);

d) Ao adotar referenciais baseados na segurança alimentar e nutricional e no desenvolvimento sustentável a lei do PNAE estimulou espaços de Oportunidades Sociais, em que elementos culturais, sociais, educativos e de saúde passaram a fazer parte do processo de aquisição da alimentação escolar. A compra pública passou a ser prevista de uma maneira mais qualificada, criando oportunidades sociais importantes, bem como apontando a necessidade de articulação entre os tipos diversos de liberdades instrumentais;

e) Para a implementação adequada dos procedimentos de compra da alimentação escolar com a agricultura familiar, foram estabelecidos instrumentos de monitoramento, avaliação e controle social que refletem a liberdade de Garantia de Transparência, além da necessidade de transparência dos dados e informações relativos ao PNAE.

f) Por fim, a lei do PNAE mantém proximidade com a liberdade de Segurança Protetora, por se tratar de um programa de distribuição da alimentação escolar aos estudantes (sendo sua importância acentuada durante a pandemia de COVID-19), além de permitir a redistribuição de recursos que antes eram destinados de forma genérica a fornecedores mais estruturados e industrializados. Neste novo cenário, os agricultores familiares passam a ter maiores chances de acessar recursos.

O quadro 6 sistematiza as ações concretas identificadas para cada uma das liberdades instrumentais.

Quadro 6 – LIBERDADES INSTRUMENTAIS COMO PARÂMETROS POSITIVOS DO PNAE

LIBERDADE INSTRUMENTAL	EIXOS	INSTRUMENTOS	AÇÃO CONCRETA
Liberdade Política	<p>Democracia Processo eleitoral Participação política Participação social Liberdade de expressão</p>	<p>Leis e resoluções; Conselhos de Alimentação Escolar.</p>	<p>Participação social e política dos grupos de SAN e AF; Permeabilidade governamental (eleição presidente Lula e parlamentares sensíveis à causa); Atuação do CONSEA; Papel participativos dos CAE's. Tradição associativa; Interlocução entre instâncias do poder público; Importância política da AF nos municípios; Participação e controle social dos CAE's; Coesão dos atores sociais; Arranjo institucional dialógico e participativo.</p>
Facilidade Econômica	<p>Renda Acesso ao Mercado Recursos econômicos</p>	<p>Leis e Resoluções; Reserva dos 30%; Chamada Pública; Cardápio; Definição de preço; Critérios de classificação da Chamada Pública.</p>	<p>Acesso ao mercado institucional; Reserva de recurso para AF; Procedimento licitatório simplificado; Mapeamento da produção agrícola; Preços locais; Trabalho coletivo (associações e cooperativas); Mapeamento agrícola orienta cardápio e Chamada Pública; Adequação da produção para atendimento das regras sanitárias.</p>
Oportunidades Sociais	<p>Saúde Educação Qualidade de Vida Trabalho Bens culturais Acesso à Tecnologia</p>	<p>Lei e Resoluções; Chamada Pública.</p>	<p>Promover alimentação segura, saudável e variada; Educação para garantir acesso às políticas públicas; Reconhecimento e oportunidade do/de trabalho da AF; Respeitos aos hábitos culturais e locais; Qualificação da política para além do critério econômico; Defesa da sustentabilidade ambiental; Acesso à tecnologia, inclusive tecnologia social; Articulação entre políticas públicas de apoio à AF; Fornecimento de bens tecnológicos; AF como pauta dos governos locais.</p>
Garantias de Transparência	<p>Acesso à informação Transparência Monitoramento Atos ilícitos</p>	<p>Leis e Resoluções; CAE's.</p>	<p>Publicização e sistemas de informações do PNAE; Meios diversos para dar publicidade acerca das Chamadas Públicas municipais; Prestação de contas; Monitoramento; Fiscalização;</p>

			Preços estabelecidos previamente e baseados em contações locais prévias; Controle social; Publicidade das Chamadas públicas via carro de som e rádio nas zonas rurais; Atuação regular e participativa dos CAE's; Controle Social; Utilização das Chamadas Públicas.
Segurança Protetora	Renda direta Alimentação Rede de Segurança Social	Legislação do PNAE	Garantia de alimentação escolar; Aquisição emergencial dos gêneros alimentícios; Entrega de “kits alimentares”; Articulação entre políticas e programas estruturantes; Geração de renda para eliminar privações; Articulação entre políticas públicas estruturantes.

Fonte: Elaborado pela autora.

Diante destas discussões, é possível dizer que a alteração da política pública do PNAE fomentou a criação de instrumentos e espaços de ampliação das liberdades instrumentais para os agricultores familiares. As mudanças ocorridas no conteúdo da política pública qualificaram-na como um instrumento para promoção do Desenvolvimento como Liberdade, mas este processo ainda não expressou todo o seu potencial, sendo identificados gargalos técnicos, procedimentais, além de problemas vinculados à ausência de articulação interinstitucional e a complementação entre políticas voltadas à agricultura familiar.

Para se pensar na minimização das dificuldades que permeiam a implementação do PNAE, é necessária a junção de medidas no âmbito federal, mas especialmente conhecer medidas estratégicas que têm sido adotadas no âmbito local. Os casos de sucesso analisados demonstraram que um arranjo institucional comprometido com a qualidade e segurança da alimentação escolar em paralelo ao fortalecimento dos agricultores familiares gera resultados positivos para todos os sujeitos envolvidos e contribui para o desenvolvimento local.

As estratégias de parceria entre o poder público local e os agricultores familiares, a atuação comprometida e participativa dos CAE's, o conhecimento sobre o quê e quanto é produzido pelos agricultores familiares, a facilitação do acesso à informação, a garantia de compra e de recebimento da renda, a articulação de políticas de estímulo à agricultura familiar e a adequação de procedimentos sanitários à realidade dos agricultores são exemplos de medidas adotadas localmente. Elas não estão expressamente previstas na legislação do PNAE, mas são defendidas

pelas suas diretrizes e pensadas pelos implementadores e beneficiários da política nos municípios, a fim de que os resultados positivos aconteçam.

Estas relações locais refletem as horizontalidades pensadas por Santos (2010), em que o espaço geográfico local permite um conjunto de produções localizadas e interdependentes que possuem natureza econômica, social e cultural diversas, mas que se vinculam por uma solidariedade comum.

A sobrevivência do conjunto, não importa que os diversos agentes tenham interesses diferentes, depende desse exercício da solidariedade, indispensável ao trabalho e que gera a visibilidade do interesse comum. Tal ação comum não é obrigatoriamente o resultado de pactos explícitos nem de políticas claramente estabelecidas. A própria existência, adaptando-se a situações cujo comando frequentemente escapa aos respectivos atores, acaba por exigir de cada qual um permanente estado de alerta, no sentido de apreender as mudanças e descobrir soluções indispensáveis. (SANTOS, 2010, p. 110).

As alterações da Lei do PNAE criaram uma série de novos instrumentos, mecanismos e exigências no âmbito federal e que ainda estão em processo de apropriação do âmbito municipal e estadual. Para poder ser implementada nos municípios, os gestores, implementadores e beneficiários devem caminhar num sentido de interesse comum, orientados pelos referenciais de SAN, de desenvolvimento local sustentável e de inclusão dos grupos produtivos excluídos dos mercados convencionais. O processo histórico e legislativo do PNAE vincula-se às Liberdades Instrumentais de Sen (2010), pois foram criados espaços de ampliação dos conteúdos destas liberdades e o espaço ideal para o exercício das mesmas, com certeza, será o espaço local de implementação do PNAE. Arrisca-se dizer que aproximar produção e consumo, alimentação escolar e agricultura familiar foi fundamental para tornar o PNAE uma política de ampliação das capacidades humanas dos agricultores familiares e indutora do Desenvolvimento como Liberdade.

Esta perspectiva relaciona-se diretamente com a necessidade de avaliar o desenvolvimento a partir de uma abordagem múltipla em que as políticas públicas atuem como instrumentos que busquem o equilíbrio entre a atuação governamental e a das instituições políticas e sociais com o funcionamento dos mercados, por exemplo. Neste sentido, Sen (2010, p.169) reitera a necessidade da estruturação de uma frente de desenvolvimento ampla, “[...] é preciso haver uma abordagem integrada e multifacetada, visando a um progresso simultâneo em diferentes frentes, incluindo diferentes instituições que se reforcem mutuamente.” A reformulação do PNAE foi guiada por uma organização intersetorial, a fim de atender às demandas advindas do campo da segurança alimentar

e nutricional articuladas aos grupos envolvidos com a agricultura familiar, nas palavras de Maluf (2009, p. 3):

Por fim, cabe destacar que, desde a construção da proposta que resultou na nova lei até, principalmente, sua materialização em todos os municípios do país, o PNAE envolve um exercício nada óbvio da perspectiva do direito à alimentação e da intersectorialidade reivindicada pelo enfoque da soberania e da segurança alimentar e nutricional que vem sendo desenvolvido no Brasil. Considere-se não só a multiplicidade de atores com olhares distintos e interesses nem sempre coincidentes, como também as relações nem sempre harmoniosas entre os entes federados. No mínimo, assiste-se à criação de um elo institucional entre a escola e a atividade de ensino e a agricultura de base familiar, mediada pelos alimentos (os bens alimentares) e pela alimentação (o modo como nos apropriamos desses bens).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta Tese, discuti a reformulação legal da política de alimentação escolar brasileira – PNAE – e a sua conexão com a agricultura familiar, a partir da base teórica das Liberdades Instrumentais. A realidade apreendida demonstrou que o PNAE pode ser tido como um instrumento da noção de desenvolvimento, que se direciona à ampliação das liberdades dos sujeitos agricultores. A seguir sintetizo as razões desta percepção.

Ao retomar o primeiro objetivo específico desta tese, *contextualizar a reformulação do PNAE a partir do encontro entre alimentação escolar e agricultura familiar*, verifiquei que a reorientação do PNAE não foi construída apenas como uma benesse do Estado frente a um problema público. Ela aconteceu a partir de uma articulação complexa entre diversos atores sociais que puderam ser ouvidos e passaram a ocupar espaços até então rígidos. A aproximação entre alimentação escolar e agricultura familiar foi dirigida por referenciais não conectados diretamente ao elemento renda, mas que destacavam sua importância no estímulo ao fortalecimento dos agricultores familiares e ao desenvolvimento rural local. Os sujeitos representativos destes novos referenciais ecoaram suas demandas por meio de um processo participativo determinante para a estruturação do PNAE nos moldes atuais.

O encadeamento histórico de reformulação do PNAE, a partir das fases do ciclo da política pública, expressou uma importante relação entre os elementos postos na sua agenda política – melhora da qualidade da alimentação escolar, desenvolvimento sustentável e apoio à agricultura familiar – e as determinações concretizadas na sua formulação. Os instrumentos definidos para a etapa da implementação da política representaram não apenas uma opção técnica, mas sim uma escolha social, econômica, política e de saúde pública. Ela reconheceu a necessidade de ofertar alimentos seguros e saudáveis nas escolas, reconheceu que o PNAE constitui uma importante oportunidade de mercado institucional regular e, por fim, reconheceu que os agricultores familiares deveriam ser incluídos neste mercado por duas razões: pelas dificuldades socioeconômicas históricas que os atingem e pela aptidão que eles têm em produzir de maneira sustentável e segura. Aqui, iniciei a aproximação ao segundo objetivo específico da tese *identificar os novos instrumentos e mecanismos gerados a partir da reorientação do PNAE*.

Na esfera local de implementação do PNAE, a experiência dos municípios estudados pelo CMAP confirmou o papel instrumental do programa e, ainda, revelou mecanismos eleitos para

tornar possível a compra dos gêneros alimentícios com agricultores familiares coletivamente organizados. Foram arranjos institucionais às vezes simples, às vezes complexos, que articularam o poder público, os agricultores familiares, os Conselhos de Alimentação Escolar e as entidades de ATER, unidos pelo desejo comum de ofertar uma alimentação mais saudável e comprada das mãos dos agricultores familiares locais.

O processo regulamentador do PNAE e o contexto político-institucional expressos por meio dos documentos foram aproximados das liberdades instrumentais, constituindo o substrato necessário ao terceiro objetivo da tese, *analisar o conteúdo das novas determinações e diretrizes da política relacionadas às compras com a agricultura familiar e os seus respectivos instrumentos, baseando-se no referencial das liberdades instrumentais*. Analisei as informações destacadas na tentativa de traduzir o conteúdo das Liberdades Políticas, das Facilidades Econômicas, das Oportunidades Sociais, das Garantias de Transparência e da Segurança Protetora.

Já a análise dos estudos de caso, serviu para delinear minimamente a realidade local da implementação do PNAE, fornecendo subsídios que puderam ser utilizados como concretizadores de cada uma das liberdades instrumentais de Sen. As expressões e situações dos quatro municípios, em maior ou menor grau, conseguiram ilustrar os cinco tipos de liberdades instrumentais necessárias para efetivação das liberdades substantivas e, conseqüente, ampliação das capacidades dos agricultores. Neste caminho, tentei dar conta do quarto e último objetivo *analisar o conteúdo de quatro casos de implementação local do PNAE no que se refere à aquisição de produtos com a agricultura familiar, com base no referencial das liberdades instrumentais*.

Os resultados destes objetivos específicos dialogam com a conclusão positiva para a pergunta principal desta pesquisa: *A alteração da política pública do PNAE, em 2009, fomentou a criação de instrumentos e espaços de expressão das liberdades instrumentais para os agricultores familiares?*. A análise dos achados documentais refletiu que as novas determinações legais caminharam no sentido de ampliar as possibilidades de exercício das liberdades instrumentais por parte dos agricultores familiares. A lei do PNAE criou oportunidades de participação social e política, estabeleceu um canal direito de comercialização, oportunizou condições favoráveis para o acesso a garantias sociais, tudo isso envolvido por um rol de exigências de transparência pública, sem abandonar a segurança protetora da rede que se estabelece entre o PNAE e outras políticas públicas.

No entanto, mesmo com um panorama positivo, as análises do PNAE também apresentaram um cenário negativo para a efetivação dos resultados. A avaliação documental do programa identificou uma série de problemas distribuídos entre questões de ordem institucional, normativo procedimental, de organização e estruturação dos agricultores familiares e de interação entre poder público e sociedade civil locais. Foram obstáculos que vão desde a ausência de documentação habilitadora dos agricultores familiares para concorrer às Chamadas Públicas até a fragilidade no processo de monitoramento e avaliação do programa no nível federal.

Localmente, estas conclusões negativas exigem um compromisso do poder público em considerar a agricultura familiar como vetor de desenvolvimento socioeconômico local e como fornecedor principal de uma alimentação escolar saudável e segura. Este compromisso deve ser traduzido em apoio aos agricultores familiares por meio da instituição de outras políticas públicas estruturantes e pela oportunização de participação social dos próprios agricultores. Na esfera federal, é necessário estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação efetivo que permita correções na execução do programa, além do aumento dos valores *per capita* a serem destinados à compra da alimentação escolar e o estabelecimento de critérios de focalização e universalização dos benefícios do programa para os municípios mais pobres e precários. Propõe-se garantir igualdade de tratamento na implementação do PNAE na medida das desigualdades dos sujeitos beneficiários.

Como consideração geral, a construção da categoria social da agricultura familiar, a partir de uma realidade complexa e multidimensional, é impactada pelas nuances de uma noção de desenvolvimento baseada na preponderância do aspecto econômico, exigente de uma atuação tecnicizada, rápida e global. Diante das dificuldades que os agricultores familiares menos estruturados têm de se adequar às exigências de um mercado intenso e seletivo, buscar concepções de desenvolvimento que considerem outros fatores, além da renda, é fundamental. A aproximação da realidade do agricultor familiar de um desenvolvimento que preze pelo respeito às múltiplas necessidades do sujeito, ampliando seu leque de liberdades de escolha para levar a vida que deseja, pode ser materializada pela implementação de políticas públicas que se interconectem para estruturação dos diversos aspectos da vida do agricultor. O PNAE, mesmo com todos os percalços que afetam sua implementação, consubstanciou em seu âmbito formal o compromisso com a criação de oportunidades para o sujeito agricultor e, além disso, os achados no âmbito local (casos de estudo) também confirmaram esta vocação.

Talvez estas considerações finais caminhem mais num sentido propositivo do que conclusivo. Inclusive pelo fato de que para avaliar se os espaços de liberdades instrumentais criados pela lei do PNAE se convertem em aumento das capacidades reais dos agricultores familiares, é necessária a realização de estudos junto a cada um dos municípios que acessem o PNAE. Não é possível afirmar que os espaços de exercício de liberdades instrumentais representem diretamente a ampliação das capacidades dos agricultores.

Neste sentido, entendendo que uma tese de doutorado não é o final de uma etapa, mas, na verdade, o começo de outra, tenho como compromisso social, acadêmico e profissional a continuidade dos estudos sobre a problemática aqui debatida, avaliando a implementação do PNAE em municípios que compõem o Território de Identidade em que atuo, o Território do Recôncavo da Bahia.

Além disso, o momento político e institucional conturbado que temos vivido nos últimos cinco anos (2018-2022), com o aprofundamento da situação de insegurança alimentar e nutricional no Brasil, o desmonte das políticas públicas de combate à fome e de estímulo aos agricultores familiares e o risco de manutenção da própria ordem democrática brasileira, reforça a relevância de se estudar o PNAE e ratificar o seu papel estruturante e libertador.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, n.º 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 15 jul. 2020.
- ANDRADE, S. F. *et al.* Índice de Desenvolvimento Como Liberdade. Uma Proposta Teórico-Metodológica de Análise. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, RS, v. 14, n. 34, p. 5-59, abr./jun., 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/752/75244834002.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.
- ANJOS, F. S. dos; BECKER, C. Agricultura familiar e mercados institucionais: o desenvolvimento como liberdade. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, p. 92–101, 2014.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. SciELO - Editora FIOCRUZ. Edição do Kindle, 2012.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, R.R.C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Diálogos para o desenvolvimento. v. 7, Brasília: Ipea, 2011.
- BACCARIN, J. G. et al. Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Rev. Econ. Sociol. Rural** [online]. 2017, vol.55, n.1, p.103-122.
- BANDONI, D. H. et al. Desafios da regulação sanitária para a segurança dos alimentos adquiridos da Agricultura Familiar para o PNAE. **Vigilância Sanitária em Debate**, v. 2, n. 4, p. 107–114, 2014. Disponível em: <<http://www.visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/473/173>>. Acesso em: 10 nov. de 2018.
- BARROS, J.D'A..**A expansão da História**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.
- BECKER, C.; ANJOS, F. S. São os mercados institucionais da agricultura familiar um instrumento para o desenvolvimento rural? Estudo de caso em municípios do sul do Brasil. **Rev. Fac. Agron. La Plata**. V. 114, n.º Esp.1. Agricultura Familiar, Agroecología y Territorio: 143-152.
- BONENTE, B. I.; ALMEIDA FILHO, N. Há uma Nova Economia do Desenvolvimento? **Revista de Economia**, v. 34, n. 1 (ano 32), p. 77-100, jan./abr. 2008. Editora UFPR.
- BOULLOSA, R. de F. Mirando ao Revés nas Políticas Públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Revista Pensamento & Realidade**. Ano XVI, v. 28, n.º 3. 2013.

BUAINAIN, A.M.; ROMEIRO, A.R.; C. GUANZIROLI. Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural. **Sociologias**, Porto Alegre, RS, ano 5, nº 10, p. 312-347, jul./dez. 2003.

BRANDÃO, C. R. O trabalho como festa: algumas imagens e palavras sobre o trabalho camponês acompanhado de canto e festa. In: MENEZES, M. A de; GODOI, E. P. de. (Orgs.). **Diversidade do campesinato: expressões e categorias**. V.1. São Paulo: UNESP e NEAD, 2009.

BRASIL, **Lei n.º 6.746 de 10 de dezembro de 1979**. Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6746.htm. Acesso em: 16 set. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 16 set. 2018.

_____. Lei n.º 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8913.htm>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jul. 2006.

_____. **Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e dá outras providências. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 5 ago. 2018.

_____. **Resolução n.º 38, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, 2009b. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-16-de-julho-de-2009>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. **Resolução n.º 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. Resolução n.º 4, de 2 de abril de 2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE n.º 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Diário Oficial da União**. 8 abr., 2015. Disponível em: <

http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/https___mail.mda_.gov_.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2018.

_____. **Resolução n.º 6, de 8 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13511-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-6,-de-08-de-maio-de-2020>. Acesso em: 27 jun. 2021.

CALDAS, E. D. L.; ÁVILA, M. L. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Espaço Acadêmico**, v. 148, n. XIII, p. 77–84, 2013.

CANDIDO, A. **Parceiros do Rio Bonito**: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida. 8.^a ed. São Paulo: Editora 34, 2001.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARNEIRO, M. J. Pluriatividade no campo: o caso francês. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 11 (32): 89-105, São Paulo, 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_32/rbcs32_06.htm>. Acesso em: 20 mai. 2018.

CASTRO, J. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

CAZELLA, A. A.; MATTEI, L.; SCHNEIDER, S. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Eds.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre/RS: 1, p. 1–19, 2004.

CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. et.al. **A pesquisa qualitativa enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

CHMIELEWSKA, D.; SOUZA, D.; LOURETE, A. A. O programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado: estudo de caso no estado de Sergipe. **IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, p. 1–40, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5061:o-programa-de-aquisicao-de-alimentos-da-agricultura-familiar-paa-e-as-praticas-dos-agricultores-participantes-orientadas-ao-mercado-estudo-de-caso-no-estado-de-sergipe&catid=170:2012&directory=1>. Acesso em: 20 nov. 2018.

CMAP - Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos. **Relatório de Avaliação Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - Ciclo CMAP – 2020**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a->

informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/relatorio_avaliacao-cmag-2020-pnae.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

COIMBRA, F.; SOUSA, M.T.C. Outra globalização é possível: contribuições de Milton Santos e Amartya Sen. **Cadernos Zygmunt Bauman**, v.4, n.º 8, p. 174-184, 2014. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/bauman/article/view/3044>. Acesso em: 19 nov. 2019.

CONSTANTY, H.F.P-H.; ZONIN, W. J. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sustentabilidade: o caso do município de Marechal Cândido Rondon. **Desenvolv. Meio Ambiente**, v. 36, p. 371–392, 2016.

CONTAG; DIEESE. **Anuário Estatístico da Agricultura Familiar**. 2022. Disponível em: <<https://ww2.contag.org.br/contag-lanca-anuario-estatistico-da-agricultura-familiar-20220728>>. Acesso em: 1 jul. 2022.

CRESWELL, J W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: Grimson, A (comp.). **La cultura en las crisis latino-americanas**. 1º ed. Buenos Aires: Clacso, p. 195-216, 2004.

DAGNINO, R. **Tecnologia Social: ferramenta para construir outra sociedade**. Ed. Komedi. 2009. Disponível em: <http://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/47974/IDL-47974.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 out. 2022.

DALTO, K. K. S. **Índice de desenvolvimento como liberdade: uma proposta metodológica aplicada ao Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Santa Cruz. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – Ilhéus, BA: UESC, 2019.

DALTO, K. K. S.; PIRES, M. M.; AGUIAR, P. C. B. Desenvolvimento como Liberdade no Brasil. **Sociedade & Natureza**, [S. l.], v. 33, 2021. DOI: 10.14393/SN-v33-2021-59137. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/59137>. Acesso em: 19 oct. 2022.

DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (Org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. 470p.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1984. Disponível em: <<https://idoc.pub/documents/understanding-public-policy-by-thomas-dyepdf-klzdd2xrw7lg>>. Acesso em: 29 fev. 2020.

DYE, Thomas D. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In Heidemann, F. G.; Salm, J. F. (2010). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB.

ENAP. **Controle Institucional e Social dos Gastos Públicos**. Sergio Ricardo de Brito Gadelha. Brasília, ENAP, 2017. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3161/1/M%C3%B3dulo%201%20PDF.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

ESPEJO, F.; BURBANO, C.; GALLIANO, E. **Home-Grown School Feeding: a framewor to link school feeding with local agricultural production**. Rome: WFP, 2009.

ESPINOSA, R. M. **Accountability**. In.: Dicionário de Políticas Públicas. CASTRO, C. L. F. de; GONTIJO, C. R. B.; AMA-BILE, A. E. de N. (Org.). Barbacena: EdUEMG, 2012.

FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura). **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional**. Relatório 2014. Brasília, 2014. Disponível em: http://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/arquivos/files/SOFI4_10_09-2.pdf. Acesso em: 22 set. 2022.

FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura). **Alimentação escolar: Países da ALC conheceram política pública em missão ao Brasil**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1604364/>. Acesso em: 22 set. 2022.

FLEXOR, G; KATO, K.; LEITE, S. P. **Transformações na Agricultura Brasileira e os desafios para a Segurança Alimentar e Nutricional no século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2022.

FORBELONI, J. V. **Políticas públicas de economia solidária: uma avaliação do PCPR II na microrregião de Angicos do Rio Grande do Norte**. 2014. 232f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

FUNDO NACIONAL DE DEENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Manual de Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar**. 2.^a ed. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/8595-manual-de-aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-produtos-da-agricultura-familiar-para-a-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar>. Acesso em: 10 set. 2018.

FUNDO NACIONAL DE DEENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **PNAE Histórico**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/programas-suplementares/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 10 set. 2018.

GRISA, C. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 280 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C. A agricultura familiar nas políticas para a agricultura familiar. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (Orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. p. 290-313, 2017. Disponível em:

<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_1756/Agricultura%20Familiar_WEB_LEVE.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

GRISA, C; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural** [online]. 2014, vol.52, supl.1, pp.125-146.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 624p.

HAM, C. e HILL, M.: **The policy process in the modern capitalista state**, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993.

HALPERN, C., LASCOUMES, P., LE GALÉS, P. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: OLIVEIRA, O. P., HASSENTEUFEL, P. **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Enap, 2021.

IBGE. **Atlas do espaço rural brasileiro**. Coordenação de Geografia. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento Rural: Conceito e medida. **Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília**, v. 21, n. 3, p. 379-408, set./dez. 2004.

LASCOUMES, P.; LE GALÉS, P. Ação Pública abordada pelos seus instrumentos. **R. Pós Ci. Soc.** Maranhão. V.9, n.18, jul/dez, 2012. p. 19-43.

LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n.º 48, p. 101-110, dez. 2013.

LINDBLOM, C. E. The Science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, vol. 19, n.º, p. 79-88, 1959. Disponível em: <<https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2020.

LOPES, B. D. J. **Análise da Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE a partir de Instrumentos de Avaliação de Políticas e Fiscalização de Programas Governamentais**. Tese (Doutorado em Economia Rural). 2017. 168 f. Centro de Ciências Agrárias. Departamento de Economia Rural. Programa de Pós-graduação em Extensão Rural. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, MG, 2017.

Manual de redação da Presidência da República. Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos; Gilmar Ferreira Mendes, Nestor José Forster Júnior [et al.] (coord.). – 3. ed., rev., atual. e ampl. – Brasília: Presidência da República, 2018.

MALUF, R. Compras governamentais para a alimentação escolar e a promoção da agricultura familiar. **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura**. n.27. 2009.

MALUF, R.; MENEZES, F. **Caderno "Segurança Alimentar"**. 2000. Disponível em: <<https://www.agencia.cnptia.embrap/a.br/gestor/pimenta/catalogo/REC000gvxlxe0t02wx7ha0g934vg3vl6b05.html>>. Acesso em: 28/3/2022.

MATTEI, L. O Papel E A Importância Da Agricultura Familiar No Desenvolvimento Rural Brasileiro Contemporâneo. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, suplemento especial, p. 83-91, out./dez., 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/280298771_O_PAPEL_E_A_IMPORTANCIA_DA_AGRICULTURA_FAMILIAR_NO_DESENVOLVIMENTO_RURAL_BRASILEIRO_CONTEMPORANEO>. Acesso em: 20 out. 2018.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea**. Tradução: Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010.

MENEZES, F.; PORTO, S.; GRISA, C. **Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil: um resgate histórico**. Brasília: Centro de Excelência contra a Fome, 2015. Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.mds.gov.br%2Fwebarquivos%2Fpublicacao%2Fseguranca_alimentar%2FPAA_Institucional_Estud01_Historico_lowres.pdf&clen=2017777&chunk=true. Acesso em: 8 mar. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. 2ª ed. - versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.fn.de.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-agricultura-familiar>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Políticas Públicas para Agricultura Familiar**. 2013. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/politicas_publicas_baixa.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2018.

MULLER, P.; SUREL, Y. **Análise das políticas públicas**. Pelotas, EDUCAT, 2002.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**. 2001, v. 15, n. 43, p. 83-100. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000300009>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

NIEDERLE, P. A.; FIALHO, M.A.V.; CONTERATO, M.A. A pesquisa sobre Agricultura Familiar no Brasil – aprendizagens, esquecimentos e novidades. **RESR**, Piracicaba, São Paulo, Vol. 52, Supl. 1, p. S009-S024, 2014 – Impressa em fevereiro de 2015.

NOGUEIRA, R. P. Capacidades humanas, desenvolvimento e políticas públicas. *In*: RODRIGUES, V. A. (Org. e coord.). **Observatório Internacional de Capacidades Humanas**,

Desenvolvimento e Políticas Públicas: estudos e análises. Brasília: UnB/Observa RH/Nesp. - 2013. p. 7 - 264.

NOGUEIRA, M.A. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** 3ª ed. Cortez Editora, 2015.

OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **Do campo ao prato: a participação da agricultura familiar na alimentação escolar.** 2021. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/materiasinvestigativas/do-campo-ao-prato-a-participacao-da-agricultura-familiar-na-alimentacao-escolar/>. Acesso em: 20 de set. 2022.

PAIVA, J. B. de. **Hábitos alimentares regionais no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um município do sertão baiano: uma abordagem qualitativa.** Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Nutrição, Salvador, 2011.

PASQUALOTTO, N., KAUFMANN, M.P., WIZNIEWSKY, J. G. **Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável.** 1. ed. E-book. Santa Maria, RS: UFSM, NTE, 2019. Disponível em: https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/358/2019/09/MD_Agricultura-Familiar.pdf. Acesso em: 30 jul. 2022.

PEIXINHO, A.M.L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE.** Dissertação de Mestrado Profissional. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, p. 133, 2011.

_____, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

PICOLOTTO, E.L. A emergência dos “agricultores familiares” como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. **Mundo Agrário**, v. 9, nº 18, jan./jun. 2009.

PIETRO, M.S.Z.Di. **Direito administrativo.** 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PINHEIRO, M.M.S. As Liberdades Humanas como Bases do Desenvolvimento: Uma Análise Conceitual da Abordagem das Capacidades Humanas de Amartya Sen. **1794 Texto para discussão.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

RAMOS, Á. Definição de “Agricultura Familiar” como categoria socioeconômica. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, v. 21, n. 2, p. 10–28, 2016. Disponível em <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6547682.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

ROCHA, A.G.P. **Políticas públicas e participação: os atores sociais na política de desenvolvimento territorial no estado da Bahia.** 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2010.

ROSSI, P. e MELLO, G. **Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha à ré.** Nota do Cecon, n.1, abr. de 2017. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.eco.unicamp.br/images/arquivos/NotaCecon1_Choque_recessivo_2.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2022.

SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 2, n. 2, p. 250-269, mai./ago., 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/1555/863>. Acesso em: 19 jul. 2022.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** 4ª. ed. 2ª. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M.L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** 19ª ed. Rio de Janeiro – RJ. Record. 2016.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 27ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

SANTOS, L. F. dos. **Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pela agricultura familiar: quadro teórico-analítico e evidências empíricas em territórios rurais.** Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração. Natal, RN, 2020.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas.** Coletânea, Vol. 1, ENAP, 2006.

SCHOTTZ, Vanessa. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar.** 2017. 232 f. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2017.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan./jun. P. 88-125, 2004.

SCHNEIDER, S.; NIEDERLE, P. A. Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura. In: FALEIRO, F. G.; FARIAS NETO, A. L. (Orgs.). **Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais.** Planaltina: Embrapa Cerrados, p. 989-1014, 2008.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n.º 3 (119), p. 511-531, jul./set., 2010. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/rep/a/MWKqhnDFRzCwv9DKsFWZZhv/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 12 jul. 2022.

SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. **Rivista di Economia Agraria**, v. LXV, n.º. 2, p. 225–257, 2010.

SILVA, D. W. **Produzindo prerrogativas de cidadania: o acesso da agricultura familiar à política de fornecimento de produtos para a alimentação escolar**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Porto Alegre, RS, 221 f., 2015.

SILVA, N. G. A. **Desenvolvimento como liberdade em realidades assentadas**: uma avaliação das políticas públicas dos assentamentos rurais de Russas-CE. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Natal, RN, 278 f., 2016.

SILVA, S. P. Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar. Texto para discussão – **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** - Brasília - Rio de Janeiro - Ipea, 2019.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SEN, A.; KLIKSBURG, B. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, A.; DRÈZE, J. **Glória Incerta**: A Índia e suas contradições. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Gl%C3%B3ria_incerta/FYydBgAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=0. Acesso em: 9 set. 2022.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A.. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia Política**, n.º 24, p.105-121. Curitiba, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, ano 8, n.º 16, p.20-45, jul/dez, Porto Alegre, 2006.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

TATAGIBA, L. F. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. 2003. 189p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279838>. Acesso em: 3 mar. 2020.

TEIXEIRA, E. C. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação

da Realidade. **Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas**. AATR-BA, p. 1-11, 2002a. Disponível em: <http://dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

_____, E. C. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3ª ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002b.

TOMAZINI, C. As análises cognitivas de políticas públicas: uma agenda de pesquisa. **Revista Política Hoje**, v. 27, n. 1, p. 25-41, 2018. Disponível em: <[://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/239107](http://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/239107)>. Acesso em: 26 de outubro de 2019.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 181-199.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902010000400019>. Acesso em 23 de maio de 2018.

VEIGA, J. E. **A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

VEIGA, J. E., **Desenvolvimento sustentável – desafio do século XXI**. Rio de Janeiro, Garamond, 2005.

VELHO, O. G. O conceito de camponês e sua aplicação à análise do meio rural brasileiro (1969). *In*: WELCH et. al. (orgs.). **Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, NEAD, 2009, p. 89-96, v.1.

VILLELA, G. **Quebrados, estados e municípios renegociaram dívidas nos anos 90**. Acervo O Globo. Matéria de Jornal. 2017. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/quebrados-estados-municipios-renegociaram-dividas-nos-anos-90-15705924#:~:text=Acesso em: 4 jul. 2020>.

VILELA, S.L.de O. Perspectivas para a agricultura familiar brasileira: elementos de um projeto político de desenvolvimento rural, para além de uma “questão tecnológica” in DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (Orgs.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_1756/Agricultura%20Familiar_WEB_LEVE.pdf>. Acesso em: 10 de julho de 2018.

WANDERLEY, M. de N.B. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n.º 2. p. 29-37. jul-dez. 2000. Editora da UFPR.

_____, M. de N.B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro.** XX Encontro anual da ANPOCS. p. 1-18, 1996. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Ra%C3%ADzes%20Historicas%20do%20Campesinato%20Brasileiro%20-%20Maria%20de%20Nazareth%20Baudel%20Wanderley%20-%201996.pdf>>. Acesso 10 de setembro de 2017.

_____, M. de N.B. **Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade.** Rio de Janeiro, p. 42-61, 2004. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/leaa/files/2014/06/Texto-6.pdf>>. Acesso em: 22 de abril de 2017.

_____, M. de N. B. O agricultor familiar no Brasil: um ator social da construção do futuro. In: PETERSEN, P. (Org.) **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**, Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009.

_____, M. de N. B. “Franja Periférica”, “Pobres do Campo”, “Camponeses”: dilemas da inclusão social dos pequenos agricultores familiares. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (Orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro.** p. 66-83, 2017. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_1756/Agricultura%20Familiar_WEB_LEVE.pdf>. Acesso em: 10 de julho de 2018.

WELCH, C.A. et al. **Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas.** São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, NEAD, 2009.

WOORTMAN, K. Com parente não se negueia: o campesinato como ordem moral. In: **Anuário Antropológico.** Brasília: Editora UnB, p. 11-71, 1990.

ZAMBAM, N. J.; KUJAWA, H. A. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social/Public policies in Amartya Sen: agent condition and social freedom. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017. ISSN 2238-0604. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486>>. Acesso em: 06 jul. 2021.

ZAMBAM, N. J.; LEAL, D. J. A pobreza como privação de capacidades (*capabilites*): referências sobre a necessidade de políticas públicas no Brasil em tempos de grave crise. **Direito e Desenvolvimento**, v. 11, n. 2, p. 167-185, 2020.

ANEXO A – MATRIZ DE SOLUÇÕES E PROBLEMAS

Fonte: Relatório de Avaliação Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - Ciclo CMAP – 2020, p. 229 a 231.

Problema observado	Solução local observada	Medidas sugeridas no âmbito federal
Documentação (DAP, Nota Fiscal)	- Acompanhamento sistemático da validade das DAPs	- Flexibilizar a vigência da DAP para fins de participação das chamadas públicas; - Protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar.
Desconhecimento de direitos e de procedimentos para acesso a políticas públicas	- Reuniões de sensibilização e orientação entre atores institucionais e produtores rurais; - Campanhas informativas através de rádios locais ou carros de som que circulem pelas comunidades rurais.	- Estratégia de comunicação com os agricultores familiares; - Estabelecimento de parcerias com órgãos de ATER e academia.
Precária organização coletiva	- Utilização de políticas públicas estruturantes para promover a organização dos agricultores familiares.	- Estabelecimento de parcerias com órgãos de ATER e IFES.
Falta de estruturação produtiva	- Utilização de políticas públicas estruturantes para promover a estruturação produtiva dos agricultores familiares.	- Estabelecimento de parcerias com órgãos de ATER e IFES.
Desestímulo dos agricultores para a participação no programa	- Reuniões de sensibilização e orientação entre atores institucionais e produtores rurais; - Campanhas informativas através de rádios locais ou carros de som que circulem pelas comunidades rurais; - Encurtamento do prazo de pagamento aos agricultores fornecedores pelos produtos entregues nas escolas.	- Estratégia de comunicação com os agricultores familiares.
Não priorização local do Desenvolvimento Rural e da agricultura familiar	- Mapeamento da agricultura familiar existente no município; - Priorização de compra, para o PNAE, dos alimentos produzidos pela agricultura familiar local; - Implementação de políticas públicas locais ou parcerias institucionais que assegurem aos agricultores familiares do município as condições objetivas	- Recompensa para os municípios com bom desempenho na aquisição da agricultura familiar; - Aprimoramento da capacidade de monitoramento.

	necessárias à participação no programa.	
Inexistência de órgão voltado à agricultura	. Organização institucional da secretaria de Agricultura e estímulo à participação de representantes dos agricultores familiares no CAE e no CMDRS.	- Elaboração, divulgação e distribuição de protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar.
Ausência de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar	- Articulação político-Institucional para a formulação de políticas públicas locais direcionadas às necessidades produtivas específicas da agricultura familiar.	- Protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar; - Estabelecimento de parcerias com órgãos de ATER e IFES.
Serviço de ATER precário ou inexistente	- Articulação político-institucional para garantir a instalação local de escritórios da Emater ou a visita periódica de técnicos de Ater às comunidades rurais.	- Estabelecimento de parcerias com órgãos de Ater e IFES.
Descontinuidade administrativa		- Protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar; - Aprimoramento da capacidade de monitoramento; - Programas de formação dos quadros técnicos permanentes nas prefeituras municipais.
Condições da chamada pública incompatíveis com a realidade dos agricultores locais	Mapeamento da agricultura familiar existente no município (localização, tamanho da área, culturas etc.).	- Aprimoramento da capacidade de monitoramento; - Acompanhamento do cumprimento da Resolução nº 6/2020.
Problemas de regularização sanitária	- Operacionalização sistemática de vistorias e expedição de selos de inspeção que permitam a comercialização dos produtos nos limites do município; - Sistematização e difusão de manuais de boas práticas produtivas; - Parceria com entidades certificadoras.	- Estabelecimento de parcerias com órgãos de Ater e IFES.
Atrasos no pagamento e não garantia da compra	- Compromisso institucional com o encurtamento do prazo de pagamento aos fornecedores; - Instituição de salvaguardas que impeçam a descontinuidade dos contratos de compras estabelecidos no âmbito do PNAE.	- Protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar; - Aprimoramento da capacidade de monitoramento.
Distanciamento entre poder público	- Promoção da entrada de representantes da agricultura	- Inserir representação dos agricultores familiares no CAE;

e agricultores familiares	familiar local nos conselhos com participação da sociedade civil (CAE e CMDRS); - Reuniões periódicas entre agricultores familiares e representantes da administração municipal sobre a operacionalização do PNAE.	- Protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar.
Instâncias de participação social não atuantes ou desativadas (CAE e CMDRS)	- Promoção da entrada de representantes da agricultura familiar local nos conselhos com participação da sociedade civil (CAE e CMDRS); - Estabelecimento de calendário de reuniões dos conselhos e formalização das deliberações.	- Inserir representação dos agricultores familiares no CAE; - Protocolo de boas práticas para a inclusão da agricultura familiar;