

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Marcos Vinícius Pereira de Oliveira

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AGRICULTORES  
FAMILIARES:** estudo de caso dos municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras

Belo Horizonte  
2020

Marcos Vinícius Pereira de Oliveira

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AGRICULTORES  
FAMILIARES:** estudo de caso dos municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Ágnez de Lélis Saraiva

Belo Horizonte

2020

O48p

Oliveira, Marcos Vinícius Pereira de.

Programa Nacional de Alimentação Escolar e agricultores familiares[manuscrito] : estudo de caso dos municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras / Marcos Vinícius Pereira de Oliveira. – 2021.

[12], 133f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Ágnez de Lélis Saraiva

Bibliografia: f. 130-137

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – Minas Gerais. 2. Agricultura familiar – Minas Gerais. 3. Administração Pública Municipal – Rio Pardo de Minas (MG) – Taiobeiras (MG).I. Saraiva, Ágnez de Lélis. II. Título.

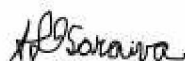
CDU 371.217.2:614(815.1)

Marcos Vinícius Pereira de Oliveira

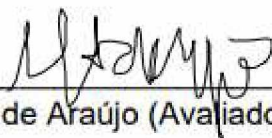
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AGRICULTORES  
FAMILIARES: estudo de caso dos municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Administração Pública da Escola de Governo  
Professor Paulo Neves de Carvalho, da  
Fundação João Pinheiro, como requisito  
parcial para a obtenção do título de bacharel  
em Administração Pública.

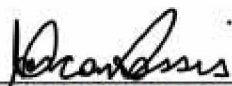
**Aprovada na Banca Avaliadora**



\_\_\_\_\_  
Prof. Ágnez de Lélis Saraiva (Orientador) – Fundação João Pinheiro



\_\_\_\_\_  
Prof.ª. Maria Marta Martins de Araújo (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



\_\_\_\_\_  
Prof. Marcos Arcanjo de Assis (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 20 de janeiro de 2021.

## AGRADECIMENTOS

Neste momento em minha vida, fecha-se um ciclo para que se inicie outro. Fecha-se um ciclo de muito aprendizado, dedicação e empenho na busca por criar bases capazes de contribuir com o serviço público de Minas Gerais, tendo como norte a melhoria de vida dos mineiros. Esse percurso, todavia, não fora trilhado de forma individual ou solitária, e por isso neste momento faço os devidos agradecimentos.

Agradeço primeiramente a Deus por todas as bênçãos a mim concedidas, por me permitir chegar até aqui, e por me fazer reconhecer que seus planos são maiores em minha vida, e que as dificuldades existem para provar que somos capazes de lidar com elas. Aos meus pais, Nadir e Lorivaldo, por toda a atenção, apoio, educação, e lições que aprendi ao longo da vida. Embora, muitas vezes, não conseguisse responder instantaneamente a mensagem diária “Boa noite. Dorme com Deus”, saiba que ela me fortalecia e reafirmava meus objetivos e propósitos pelos quais me fez adentrar ao CSAP. Vocês foram os pilares sustentadores desse ciclo que se concretiza! Agradeço também a minha irmã Mariane por todo o apoio e carinho prestado a mim nestes anos de estudo. Saiba também que você sempre fora inspiração para mim, o que me dava mais forças em continuar com o processo. Aos meus avós maternos, Rita e João de Lero, agricultores familiares locais e inspiração para este estudo. À minha prima Mariany que, embora distante, sempre me apoiava e me alegrava com suas histórias dos “dias de luta e dias de glória”.

Agradeço aos meus amigos do pequeno e pacato distrito de Ferreirópolis, pertencente ao município de Salinas, local onde moro e que tenho enorme apreço e consideração, tendo então minhas raízes fincadas em tal terra. Aos professores da Escola Estadual João José Ferreira, que desde cedo me incentivavam a buscar novos desafios, sendo o conhecimento o principal instrumento para lidar com esses. A Mauro Newton, meu tutor da Guarda Mirim, por todas as lições repassadas, apoio e estímulo que fizeram eu acreditar mais em meu potencial. Muito obrigado!

Agradeço as várias amizades criadas na “república de Dona Ivone” onde morava, haja vista o compartilhamento de alegrias, dificuldades e correrias do dia-a-dia. Deixo um agradecimento especial a Pedro, Matheus, Talles, Allan Douglas, Lucas Galvão, Lucas Adriano, Magno, Samuel, Junior e Pablo. Vocês foram minha segunda família, em terra belo-horizontina. Valeu!

Aos meus amigos do cursinho por todo companheirismo ao longo dos anos, em especial Sabrina, Rafael, Enzo, Petrus, Thales, Sara e Wesley. Ao Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais por permitir que eu me matriculasse no CSAP, o que garantiu minha permanência em Belo Horizonte. Dedico um agradecimento especial aos meus amigos da Regional de Salinas: Cláudio, Peu, Maiara, Takin, Wesley, Caio, Ronaldo, Mezão, Dolores, Nina, Dani e Cleia; e amigos da Sede em Belo Horizonte: Walter, Cida, Riva, Elizete e Sandra Cajá.

Agradeço a oportunidade de ingressar no CSAP, ter tido aulas com ótimos professores, debates e discussões importantes que me fizeram ampliar o meu horizonte de pensamento, além de suscitar maiores reflexões acerca da realidade social.

Agradeço aos amigos da turma 39 CSAP por todo o convívio ao longo desses 4 anos, em que pude desfrutar de sua companhia e prestígio. Dedico um agradecimento especial a Mylena, Ciro, Isaac, César, Júlia Perdigão, Cunha, Maíra, Lara, Doutor e Guiguiba, pois me ajudaram muito nessa trajetória, principalmente neste ano quando me acalmaram nesta fase acadêmica.

Agradeço a Daniel, Pedro, Patrícia, Adriana, Heyder, Marcão, Vitor e Vander, amigos de meu estágio na Assessoria Estratégica da SEAPA-MG, por me fazerem sentir parte integrante da equipe, e por me ensinar a dinâmica e importância da agricultura para Minas Gerais, assim como disponibilizar todo o suporte necessário na construção deste estudo.

Agradeço ao professor Marcos Antônio Nunes pelo apoio, auxílio e orientação prestada durante o primeiro semestre. Aproveito a ocasião e afirmo que o senhor fora muito importante para mim, pois me instruiu ao mundo e escrita acadêmica. Agradeço também pelos ensinamentos repassados, esses fundamentais para este trabalho.

Agradeço ao professor e meu orientador Ágnez de Lélis Saraiva por todos os ensinamentos fundamentais para a conclusão desta pesquisa, pela paciência, disponibilidade e atenção durante momentos incertos e de muita ansiedade presentes nesse percurso.

Agradeço a todos os envolvidos presentes nessa pesquisa, que dispuseram de seu tempo, atenção e orientações para que essa pesquisa se concretizasse. Muito obrigado!

*“Conhecimento não é aquilo que você sabe, mas o que você faz com aquilo que  
você sabe” – Aldous Huxley*

## RESUMO

Promulgada em 16 de junho de 2009, a Lei Federal nº 11.947/2009, que regulamenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), estipula que dentre o montante de recursos financeiros transferidos pela União para os entes subnacionais, no mínimo, 30% devem ser onerados com gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar. Esse dispositivo legal, no entanto, apresenta dificuldades quanto a seu cumprimento. A presente pesquisa, dessa forma, trabalha com os municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras, localizados na Região Geográfica Imediata de Salinas, no Norte de Minas. Os dois municípios selecionados são os principais receptores do recurso federal da região e, mesmo detendo características socioeconômicas semelhantes, configuram os extremos do desempenho da política pública, de acordo os dados disponíveis (2011-2017). Em virtude disso, a pesquisa apoia-se no seguinte problema: “como as administrações públicas dos municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras estão implementando o artigo 14 da Lei 11.947/2009 e lidando com os nós críticos?”. O objetivo geral compreende “analisar o processo de implementação, à luz dos nós críticos, do artigo 14 da Lei 11.947/2009 pelas administrações públicas dos municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras, em vista do cumprimento do percentual mínimo obrigatório de 30% dos recursos financeiros para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a merenda escolar”. Esse desdobra-se em três objetivos específicos: i) analisar ajustes e adaptações feitas pelas administrações municipais para implementação da norma federal; ii) identificar possíveis dificuldades, desafios e gargalos existentes no processo de implementação do dispositivo nos municípios selecionados; iii) apontar alguns efeitos da norma federal sobre a agricultura familiar a partir da percepção dos atores dos municípios selecionados. Como uma das suas hipóteses, este estudo considera que devido as suas dificuldades econômicas para o cumprimento da lei federal, os municípios fizeram ajustes e adaptações na implementação da aquisição de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar; sendo essa validada a partir da pesquisa.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Alimentação Escolar; Agricultura Familiar.

## **ABSTRACT**

Enacted on June 16, 2009, Federal Law nº. 11,947/2009, which regulates the National School Feeding Program (PNAE), stipulates that among the amount of financial resources transferred by the Union to subnational entities, at least 30% must be burdened with food from family agriculture. This legal provision, however, presents difficulties in its fulfillment. This survey, therefore, works with the municipalities of Rio Pardo de Minas and Taiobeiras, located in the Immediate Geographical Region of Salinas, in the North of Minas Gerais. The two municipalities selected are the main recipients of the region's federal resource and, even though they have similar socioeconomic characteristics, they configure the extremes of public policy performance, according to the available data (2011-2017). As a result, the research is based on the following problem: "how are the public administrations of the municipalities of Rio Pardo de Minas and Taiobeiras implementing Article 14 of Law 11.947/2009 and dealing with critical nodes? The general objective includes "analyzing the process of implementation, in light of the critical nodes, of article 14 of Law 11,947/2009 by the public administrations of the municipalities of Rio Pardo de Minas and Taiobeiras, in order to comply with the mandatory minimum percentage of 30% of financial resources for the purchase of food from family agriculture for school meals. This is broken down into three specific objectives: i) to analyze adjustments and adaptations made by municipal administrations to implement the federal norm; ii) to identify possible difficulties, challenges and bottlenecks in the process of implementing the provision in selected municipalities; iii) to point out some effects of the federal norm on family agriculture based on the perception of actors in selected municipalities. As one of its hypotheses, this study considers that due to their economic difficulties in complying with the federal law, the municipalities made adjustments and adaptations in the implementation of food acquisition from family agriculture for school meals; this being validated from the survey.

**Keywords:** Public Policies; School Feeding; Family Agriculture.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: CICLO DE POLÍTICA DE HOWLETT E RAMESH (1995) .....	29
FIGURA 2: <i>POLICY CICLE</i> DE RUA (2014) .....	33
FIGURA 3: CICLO DE POLÍTICA DE SECCHI (2013) .....	34
FIGURA 4: VALOR A SER TRANSFERIDO À EEX .....	59
FIGURA 5: REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA DE SALINAS .....	79
FIGURA 6: EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI EM RIO PARDO DE MINAS, MINAS GERAIS E BRASIL (1991/2000/2010) .....	91
FIGURA 7: IDEB DE RIO PARDO DE MINAS, MINAS GERAIS E BRASIL SEGUNDO CLASSIFICAÇÃO DE ENSINO (2019) .....	92
FIGURA 8: EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI EM TAIOBEIRAS, MINAS GERAIS E BRASIL (1991/2000/2010) .....	95
FIGURA 9: IDEB DE TAIOBEIRAS, MINAS GERAIS E BRASIL SEGUNDO CLASSIFICAÇÃO DE ENSINO (2019) .....	96

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1: ATORES-CHAVE DA COMPRA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E SUAS SIGLAS PARA OS MUNICÍPIOS DE RIO PARDO DE MINAS E TAIÓBEIRAS .....	19
TABELA 2: VALOR <i>PER CAPITA</i> /ALUNO DIÁRIO CONFORME ETAPA E MODALIDADE DE ENSINO .....	59
TABELA 3: IDHM DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA DE SALINAS (2010) .	80
TABELA 4: RENDA <i>PER CAPITA</i> DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA DE SALINAS (2010) .....	81
TABELA 5: TAXA DE ANALFABETISMO CONFORME DISTRIBUIÇÃO ETÁRIA, 2010 (%) .....	82
TABELA 6: POPULAÇÃO POR LOCALIDADE DE HABITAÇÃO (2010) .....	83
TABELA 7: QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS CONFORME TIPOLOGIA (2017) .....	84
TABELA 8: NÚMERO DE MATRÍCULAS EM ESCOLAS MUNICIPAIS NA REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA DE SALINAS (2011-2019).....	85
TABELA 9: PERCENTUAL DOS VALORES DISPENDIDOS COM AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PROVENIENTES DA AGRICULTURA FAMILIAR EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA DE SALINAS - 2011-2017 (%) .....	87

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AEE – Atendimento Educacional Especializado  
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BPC - Benefício de Prestação Continuada  
CAE – Conselho de Alimentação Escolar  
Ceasa - Centrais de Abastecimento  
CECANE - Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar  
CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CME - Campanha de Merenda Escolar  
CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar  
CNME - Campanha Nacional de Merenda Escolar  
CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica  
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social  
DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf  
DEL - Desenvolvimento Econômico Local  
DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada  
EEx – Entidade Executora  
EJA - Educação de Jovens e Adultos  
Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EPI's - Equipamentos de proteção individuais  
FAE - Fundação de Assistência ao Estudante  
FAO/ONU - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
Fisi – Fundo Nacional de Socorro à Infância  
FJP – Fundação João Pinheiro  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas  
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFSul de Minas - Instituto Federal Sul de Minas  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
ITR - Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial  
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens  
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MEC – Ministério da Educação  
MP – Ministério Público  
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores  
MS - Ministério da Saúde  
MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra  
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
SAN – Segurança Alimentar Nutricional  
Seaf - Seguro da Agricultura Familiar  
SEAPA – Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
Seduc – Secretarias de Estado da Educação  
SIGPC - Sistema de Gestão e Prestação de Contas  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UEx – Unidade Executora  
UFOP - Universidade Federal de Ouro Preto  
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Minas Gerais  
Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
Usaid - *United States Agency for International Development*

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>16</b>
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMAS DE ANÁLISE E SUAS CONTRIBUIÇÕES</b>	<b>22</b>
3.1	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS EM UM ESTADO FEDERATIVO</b>	<b>22</b>
3.1.1	Características e mudanças no federalismo brasileiro pós-1988	23
3.2	<b>CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>26</b>
3.3	<b>ETAPAS E CARACTERÍSTICAS DO CICLO DE VIDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>28</b>
3.4	<b>IMPLEMENTAÇÃO E SEU CAMPO</b>	<b>35</b>
<b>4</b>	<b>PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR</b>	<b>47</b>
4.1	<b>ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: TRAJETÓRIA AO LONGO DOS ANOS</b>	<b>47</b>
4.2	<b>A LEI 11.947/2009 E A RELAÇÃO COM OS AGRICULTORES FAMILIARES: POTENCIALIDADES, BENEFÍCIOS E DESAFIOS</b>	<b>52</b>
4.3	<b>ARRANJO INSTITUCIONAL DA LEI 11.947/2009</b>	<b>55</b>
4.3.1	Aspectos Gerais	56
4.3.2	Aquisição de alimentos da agricultura familiar: aspectos normativos	61
<b>5</b>	<b>AGRICULTURA FAMILIAR E NORTE DE MINAS</b>	<b>68</b>
5.1	<b>AGRICULTURA FAMILIAR: CONCEITUAÇÃO, HISTÓRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>68</b>
5.2	<b>NORTE DE MINAS: FORMAÇÃO HISTÓRICA, POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E CARACTERÍSTICAS AMBIENTAIS</b>	<b>76</b>
5.3	<b>REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA DE SALINAS</b>	<b>79</b>
5.3.1	Rio Pardo de Minas	89
5.3.2	Taiobeiras	93
<b>6</b>	<b>IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE E SEUS NÓS CRÍTICOS</b>	<b>98</b>
6.1	<b>A NORMA FEDERAL FRENTE À REALIDADE MUNICIPAL</b>	<b>98</b>
6.2	<b>ANATOMIA DO PROCESSO GERAL DE IMPLEMENTAÇÃO</b>	<b>102</b>
6.2.1	Sistema Gerencial e Decisório	103
6.2.2	Processo de Divulgação e Informação	105
6.2.3	Sistema de Capacitação	108
6.2.4	Sistema de Seleção	110
6.2.5	Sistemas Internos de Monitoramento e Avaliação	113
6.2.6	Sistemas Logísticos e Operacionais	116
6.3	<b>PONTOS POSITIVOS DA RELAÇÃO DO PNAE E OS AGRICULTORES FAMILIARES: PERCEPÇÃO DOS ATORES-CHAVE</b>	<b>121</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>125</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>131</b>
<b>8</b>	<b>APÊNDICE</b>	<b>139</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A política de alimentação escolar é uma das mais antigas desenvolvida pelo Estado brasileiro para a educação básica, tendo atravessado governos e se mantida firme, o que a tornou uma forte aliada no combate à fome e à subnutrição no país. Com o texto constitucional de 1988, ela passou ser um dever do Estado, garantido no seu artigo 208, inciso VII (BRASIL, 1988). Esse dever se materializa por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que contempla todos os “alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público)” no âmbito nacional (BRASIL, 2020).

Coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e operacionalizado por estados, Distrito Federal e municípios, o PNAE tem como característica sua amplitude, demonstrada através dos números apontados no balanço de 2019 do Ministério da Educação (MEC): 150 mil escolas públicas beneficiadas, 40 milhões de alunos atendidos, 50 milhões de refeições diárias; com um investimento de R\$ 4 bilhões realizado por meio de transferências de recursos financeiros, de caráter suplementar, aos entes federativos (MEC, 2019).

Com a promulgação da Lei nº 11.947/2009 novas diretrizes e normas são estipuladas, destacando, para fins dessa pesquisa, a obrigatoriedade de aquisição de 30% dos recursos financeiros transferidos com gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar (BRASIL, 2009, art. 14, caput). Essa inovação legal possibilitou pontos positivos na política, como o fortalecimento do produtor rural (CALDAS; ÁVILA, 2013); educação alimentar e melhoria da suplementação alimentar e nutricional do público atendido (SANTOS; EVANGELISTA; OLIVEIRA, 2012), desenvolvimento local (TURPIN, 2009 *apud* SARAIVA *et al*, 2012).

Não obstante os estudos tenham apontado benefícios provenientes da legislação federal, a implementação do dispositivo que prevê a inclusão dos agricultores familiares ao PNAE pode apresentar dificuldades diversas (SARAIVA *et al*, 2010; SILVA *et al*, 2013). Vale considerar que o PNAE, apesar da sua importância e amplitude, é um programa formulado pelo Governo Federal para ser implementado nos demais níveis de governo. Tendo em vista as dimensões territoriais do país com toda a sua heterogeneidade, a sua diversidade cultural e as graves e profundas desigualdades entre os entes subnacionais, a sua implementação poderá ser

complexa. O mesmo se aplica para o estado de Minas Gerais que apresenta também diversidades e desigualdades entre os seus 853 municípios.

Em virtude disso, optou-se por trabalhar com a Região Geográfica Imediata de Salinas, localizada no Norte de Minas e que é compreendida na Região Geográfica Intermediária de Montes Claros. A região de análise possui um contingente populacional de 43% localizado em zonas rurais (IBGE, 2010), bem como a maioria dos estabelecimentos agropecuários ser de tipologia familiar (IBGE, 2017), fatores esses que contribuem para a escolha da região. Além disso, pela pesquisa necessariamente envolver ida ao campo, haja vista a necessidade de entrevistas *in loco* com os atores-chave locais, que interagem diretamente na implementação do PNAE, e tendo em vista a presença do graduando na região durante o cenário atípico de pandemia de COVID-19, corroborou-se a escolha da região citada. Após isso, foram selecionados dois municípios para identificar como eles estão implementando a compra da agricultura familiar prevista no dispositivo da referida Lei Federal. Para isso, formulou o seguinte problema sintetizado nesta questão: como as administrações públicas dos municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras estão implementando o artigo 14 da Lei 11.947/2009 e lidando com os seus possíveis nós críticos?

É preciso destacar que tal artigo 14, que institui a obrigatoriedade do percentual mínimo de compra da agricultura familiar, por si só representaria uma política pública, uma vez que ele proporciona o desenvolvimento de novos processos internos e externos necessários para que essa se concretize. Além disso, seu cumprimento requer necessariamente maior interação entre os atores, cujo envolvimento acaba por criar uma rede, em que cada um detém direitos e deveres. Ademais, ao se escolher um determinado artigo para realizar a análise de implementação, focaliza-se esforços no intuito de entender as causas das dificuldades existentes no nível municipal de implementação de uma política pública formulada a nível federal.

Para proceder as análises recorreu-se aos estudos de políticas públicas, com especial atenção à implementação. Pois, é neste momento do ciclo que a política de fato acontece (RUA; ROMANINI, 2013). Estes estudos trazem contribuições para compreender os recursos necessários, as tensões e as dificuldades presentes nesta etapa do ciclo das políticas públicas. A partir destes estudos estabeleceu-se os

procedimentos para análise da implementação por parte dos municípios da Lei Federal 11.947/2009.

Diante do seu problema pesquisa, este estudo apresenta como seu objetivo geral: analisar o processo de implementação, à luz dos nós críticos, do artigo 14 da Lei 11.947/2009 pelas administrações públicas dos municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras, em vista do cumprimento do percentual mínimo obrigatório de 30% dos recursos financeiros para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a merenda escolar. Para cumprir o seu objetivo geral, propõe 3 (três) objetivos específicos: i) analisar ajustes e adaptações feitas pelas administrações municipais para implementação da norma federal; ii) identificar possíveis dificuldades, desafios e gargalos existentes no processo de implementação do dispositivo nos municípios selecionados; iii) apontar alguns efeitos da norma federal sobre a agricultura familiar a partir da percepção dos atores dos municípios selecionados. Como sua hipótese, este estudo considera que devido as suas dificuldades econômicas para o cumprimento da Lei Federal, os municípios fizeram ajustes e adaptações na implementação da aquisição de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar (SILVA; MELO, 2000).

Em vista do seu problema de pesquisa e dos seus objetivos, este estudo está estruturado, além desta introdução, em mais 5 (cinco) capítulos, sendo eles: um segundo onde são apresentados os procedimentos metodológicos e a justificativa da escolha dos municípios. Um terceiro que é dedicado preponderantemente aos estudos de políticas públicas, particularmente, a implementação que constitui o referencial teórico para embasar a discussão do tema. Um quarto capítulo dedicado ao PNAE, trajetória, potencialidades e desafios, além da análise do arranjo institucional definido pela Lei 11.947/2009 e como ela define os procedimentos para a compra dos alimentos da agricultura familiar. No quinto capítulo apresenta-se os agricultores familiares em termos institucionais e acadêmicos, a história e características do Norte de Minas, e detalha especificamente a Região Geográfica Imediata de Salinas. O sexto capítulo dispõe acerca das análises da implementação da referida Lei Federal pelos dois municípios selecionados. E, por fim, são apresentadas algumas considerações finais do estudo.

## 2 METODOLOGIA

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos da coleta e tratamento dos dados e a forma como eles foram analisados. Para o desenvolvimento do estudo, utilizou-se da abordagem preponderantemente qualitativa, e secundariamente quantitativa. A primeira fora pautada na análise de conteúdo da legislação federal que regulamenta a compra de alimentos da agricultura familiar e a análise do discurso dos entrevistados, atores-chave no processo de implementação. Além disso fora elaborado o referencial teórico acerca das discussões sobre políticas públicas.

Realizou-se também a coleta de dados sobre as características dos municípios em fontes como Censo 2010, Censo Agropecuário 2017 e Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. Já a coleta de dados da implementação do referido dispositivo da Lei 11.947/2009 foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com os atores-chave envolvidos no processo de implementação do PNAE nos municípios selecionados.

Enquanto a abordagem quantitativa traduziu-se, principalmente, na utilização dos dados referentes aos valores financeiros destinados a compra de alimentos para a merenda escolar nos municípios selecionados e, entre eles, o percentual que foi destinado para a agricultura familiar. Ressalta-se que estes dados estão dispostos no *site* do FNDE para os anos de 2011 a 2017, com os valores transferidos em cada ano e suas referidas despesas com compras da agricultura familiar para alimentação escolar. Este intervalo de tempo permite ver se os municípios cumpriram o disposto no artigo 14 da referida Lei Federal.

A pesquisa selecionou como espaço territorial a ser analisado a Região Geográfica Imediata de Salinas, que está compreendida na Região Geográfica Intermediária de Montes Claros<sup>1</sup>. A Região Geográfica Intermediária exerce o papel de intermediação entre a Unidade de Federação e as Regiões Geográficas Imediatas, de modo que, preferencialmente, é incluída uma Metrópole ou Capital Regional (REGIÕES, 2008 *apud* IBGE, 2017). A Região Geográfica Imediata de Salinas possui 14 (quatorze) municípios: Berizal, Curral de Dentro, Fruta de Leite, Indaiabira, Ninheira, Novorizonte, Padre Carvalho, Rio Pardo de Minas, Rubelita, Salinas, Santa

---

<sup>1</sup> Por Região Geográfica Imediata entende-se estruturas próximas aos centros urbanos com capacidades de atender as necessidades imediatas das populações (IBGE, 2017).

Cruz de Salinas, São João do Paraíso, Taiobeiras, Vargem Grande do Rio Pardo (IBGE, 2017). Desses, selecionou-se para o estudo de caso 2 (dois) municípios: Rio Pardo de Minas e Taiobeiras.

Para a seleção desses dois municípios observou-se as seguintes características: i) demográficas e ii) o cumprimento – ou não – do percentual mínimo obrigatório de compra familiar descrito na Lei nº 11.947/2009. Segundo dados do IBGE-Cidades para o ano de 2020, o município de Rio Pardo de Minas tem uma população estimada de 31.045 habitantes e cerca de 57% dela vivendo na sua área urbana e Taiobeiras tem uma população estimada de 34.394 e um 81% dela residindo em sua área urbana. Estes dois municípios apresentam grandes contingentes populacionais para o padrão dos municípios da sua Região Geográfica Imediata. Enquanto Taiobeiras apresenta uma elevada taxa de urbanização, Rio Pardo de Minas tem ainda uma grande população rural. Nos dois casos, destaca-se as atividades rurais e indica importância desta parcela da população para o abastecimento de alimentos da agricultura familiar (IBGE, 2017).

Os dados relativos ao espaço temporal desta pesquisa (2011-2017), mostram diferenças quanto ao cumprimento do percentual mínimo obrigatório de compras da agricultura familiar para alimentação escolar. O município de Rio Pardo de Minas demonstra habilidade satisfatória em cumprir o percentual mínimo obrigatório previsto na Lei 11.947/2009, atendendo-o em todos os anos. Enquanto isso, Taiobeiras não cumpriu o percentual definido na Lei Federal em nenhum dos anos analisados. As situações diferentes em municípios localizados em uma mesma região, dotados com características socioeconômicas semelhantes, induzem a indagações sobre as razões das diferenças e justificam a pesquisa. Ao mesmo tempo reforça a importância do problema de pesquisa sobre a forma de implementação da Lei 11.947/2009.

Cabe reforçar neste momento que este estudo tem como seu tema a implementação pelas administrações públicas da Lei 11.974/2009, em seu artigo 14, que trata da compra de alimentos da agricultura familiar, tendo como recorte os municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras, de modo a entender como esses estão implementando a norma federal. Ressalta-se ainda que no artigo 2º da lei estão explícitas as diretrizes para a compra de alimentos da agricultura familiar, que vão além do percentual dos recursos previstos para a merenda escolar, como se verá mais adiante. Portanto, para verificar se as diretrizes e os objetivos desta política estão

sendo atingidos, fora necessário a coleta de dados qualitativos através de entrevistas semiestruturadas com atores municipais responsáveis pela implementação da norma no município, o que exigiu estender o recorte temporal para o ano de 2020.

Em vista dos inúmeros atores envolvidos no programa da merenda escolar, a escolha dos entrevistados no nível local foi guiada pela sua importância estratégica na implementação da referida Lei Federal, sendo eles: gestor municipal, nutricionista, agricultor familiar participante da política pública, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Técnico Extensionista da Emater-MG. A justificativa para cada qual é apontada logo abaixo:

- a) Gestor municipal responsável por implementar o PNAE: a sua escolha é justificada porque é ele quem realiza os procedimentos para o recebimento dos recursos financeiros transferidos e sua destinação, ou seja, a contratação de gêneros alimentícios para a alimentação escolar das escolas municipais.
- b) Nutricionista: a escolha deste deve-se ao fato dele ser o responsável pela elaboração de cardápio da merenda escolar, com observância das leis que regem a matéria, bem como os hábitos alimentares locais. A partir disso, o cardápio proposto pode ser um facilitador ou empecilho para os agricultores familiares entregarem os produtos.
- c) Um agricultor familiar participante do programa e responsável por ofertar os alimentos para as Entidades Executoras.
- d) Um diretor do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. A escolha deste ator para as entrevistas acontece em virtude de o sindicato ser o representante da categoria dos agricultores familiares nos municípios. E, também, por ser um importante meio aproximação do agricultor familiar com programas públicos como, por exemplo, a compra de alimentos para a merenda escolar.
- e) Técnico Extensionista da Emater-MG: esta agência é, também, uma das responsáveis interligar os agricultores familiares ao programa realizando diversas ações, tais como: emissão de DAP, orientação e elaboração do projeto de venda, prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural, mobilização dos agricultores, entre outras.

Como informado, os dois municípios selecionados apresentaram diferentes resultados quanto ao cumprimento do dispositivo do artigo 14 da Lei 11.947/2009, em, que um conseguiu cumprir a legislação em todos os anos (Rio Pardo de Minas), enquanto o outro não (Taiobeiras). Por isso, faz-se necessário a criação de siglas no intuito de permitir a análise das respostas dos atores-chave locais para melhor compreensão dos resultados, bem como preservar a identidade dos entrevistados. Sendo assim, expõe-se a tabela abaixo:

Tabela 1: Atores-chave da compra de alimentação escolar e suas siglas para os municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras

Ator-chave	Rio Pardo de Minas	Taiobeiras
Gestor Municipal	GM1	GM2
Nutricionista	N1	N2
Agricultor Familiar	AF1	AF2
Sindicato dos Trabalhadores Rurais	*	STR2
Técnico Extensionista	TE1	TE2

Fonte: Elaboração própria.

\* Não foi possível realizar a entrevista em virtude da indisponibilidade do entrevistado

As nove entrevistas foram realizadas presencialmente no mês de novembro, o que permitiu a coleta das informações necessárias. Destaca-se que para ator fora elaborado um roteiro semi-estruturado com questões pertinentes à sua realidade e de acordo com suas atribuições legais determinadas pela legislação federal, conforme exposto nos Apêndices A, B, C, D, E. As dúvidas secundárias sobre o processo foram solucionadas posteriormente via contato *online* com os envolvidos. As respostas e depoimentos das entrevistas são documentos importantes e amplamente explorados nas pesquisas como meio de acesso a informações necessárias para compreensão do fenômeno em análise. Os roteiros das entrevistas foram elaborados a partir da metodologia de Draibe (2001) – sendo essa apresentada posteriormente - em que as questões compreenderam os subsistemas expostos pela autora.

Acresce também informar que os agricultores familiares entrevistados foram indicados pelos secretários municipais de educação e pela Emater-MG. Os agricultores familiares executores, no entanto, possuem uma relação diferente quanto

ao ingresso ao PNAE. O AF 1, de Rio Pardo de Minas, é uma cooperativa, detentora de DAP jurídica, da qual participam 33 (trinta e três) famílias, sendo então composta por 33 (trinta e três) homens e 16 (dezesesseis) mulheres. Salienta-se que tal cooperativa é nova, com origem neste ano de 2020, tendo já adentrado ao PNAE municipal por meio da oferta de polvilho, feijão, banana, melancia e mandioca.

Por sua vez, o AF 2 participa do PNAE do município de Taiobeiras como um fornecedor individual, detentor de DAP física, tendo uma área de plantio de 2 (dois) hectares. A composição dos envolvidos nesse processo envolve 4 (quatro) pessoas: o agricultor entrevistado, sua esposa e filho, e outro indivíduo que os ajudam de forma não efetiva. Sua relação com o programa perdura há 12 (doze) anos, desde sua antiga propriedade. Este fornece produtos alimentícios a merenda do município antes mesmo da promulgação da Lei 11.947/2009. Os principais itens ofertados são o feijão, cenoura, alface, batata doce e banana.

Salienta-se que as informações obtidas por meio das entrevistas possibilitaram a construção de análises das falas de cada ator-chave entrevistado e, através delas, pôde-se corroborar argumentos, ideias e inferências sobre a implementação do programa nos dois municípios. Além disso, a exposição das falas dos entrevistados fora feita de forma organizada, prezando-se pela sequência de atores-chave da mesma localidade. Optou-se por essa forma de transcrição por permitir observar várias concepções e ideias daqueles que lidam diariamente com a mesma realidade, porém, em alguns casos, com perspectivas diferentes.

Além das entrevistas, as análises recaíram também sobre o conteúdo da legislação e sobre os dados municipais. Estes foram resultados de pesquisa nos *sites* oficiais das prefeituras e câmaras municipais no intuito de verificar a existência de normas municipais que operacionalizem a Lei 11.927/2009.

Vale ressaltar que a pesquisa analisa a implementação por parte dos municípios quanto ao cumprimento do percentual mínimo obrigatório de 30%, dos recursos financeiros da merenda escolar para compra de produtos da agricultura familiar. As análises são direcionadas apenas para as redes municipais de ensino e as escolas sob sua responsabilidade, não incorporando as escolas estaduais presentes no município. Esta separação é necessária pelas seguintes razões: i) enquanto cada município representa uma Entidade Executora como um todo - o que demonstra uma gestão do PNAE centralizada em relação a rede municipal de ensino - no estado, cada escola, por meio do Caixa Escolar, é responsável por executar o

programa, configurando a sua gestão descentralizada. Em virtude disso, devido à escassez de tempo e de recursos, não é possível realizar a pesquisa também nas escolas estaduais dos municípios. Além disso, nos dados disponíveis no *site* do FNDE, não há um detalhamento suficiente na prestação de contas das escolas estaduais por município que possibilite analisá-las, o que inviabiliza a escolha e reforça a opção pelas redes municipais de ensino.

Informa-se que a Prefeitura Municipal de Rio Pardo de Minas atende 14 (quatorze) escolas, sendo 5 (cinco) na zona urbana e 9 (nove) na zona rural. Destaca-se que essas escolas rurais também se desdobram em 25 (vinte e cinco) pontos de atendimento devido à grande distância existente entre as comunidades e a sede do município. Em virtude disso, a prefeitura mantém pontos de atendimento com uma estrutura mínima para o aprendizado do alunado, tendo, então, que deslocar os professores e a merenda escolar para tais pontos. As categorias de ensino sob responsabilidade do município são a Educação Infantil, Ensino Fundamental anos iniciais e finais, Educação de Jovens e Adultos e Ensino Especial.

Já a Prefeitura Municipal de Taiobeiras atende a 9 (nove) escolas, sendo 4 (quatro) na zona urbana e 5 (cinco) localizadas na zona rural, o qual compreende as categorias de Educação Infantil Integral, Pré-escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio (Escola Família Agrícola Nova Esperança).

Este é um estudo de caso de duas unidades municipais do estado de Minas Gerais. Os estudos de casos têm entre as suas finalidades a produção de conhecimentos aprofundados sobre acontecimentos ou problemas que se deseja estudar e, também, estabelecer diálogos com as teorias (BORGES, 2007). Neste estudo, o diálogo será principalmente com os estudos de políticas públicas, com as abordagens que analisam estas a partir de um ciclo complexo e, no ciclo, com estudos que se dedicam a implementação. Este estudo procura compreender os possíveis nós críticos presentes na implementação de políticas públicas com as características ou afinidades do programa de compra de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMAS DE ANÁLISE E SUAS CONTRIBUIÇÕES

Este capítulo se propõe a debater políticas públicas, tendo como objetivo principal expor algumas das teorias e conceitos capazes de envolver o presente objeto de estudo, com ênfase na fase de implementação. Ele fora dividido em 3 (três) subseções. Na primeira aborda-se a questão da relação entre política pública e federalismo; na segunda aprofunda-se a discussão acerca do *policy cycle* e como esse é enxergado na literatura acadêmica; na terceira expõe-se de forma mais acentuada o objeto da pesquisa, que é a implementação de uma política pública.

#### 3.1 Políticas Públicas em um Estado federativo

A política pública como uma área de conhecimento voltada, entre outras coisas, a estudos sobre as ações dos governos para resolver problemas e demandas da sociedade teve seus primeiros passos nos EUA, ainda na primeira metade do século XX. Estes estudos iniciais tiveram entre os seus objetivos compreender os motivos que levavam a adoção de certas medidas e as razões para que muitas delas não produzissem os efeitos desejados na solução dos problemas que as demandaram. Na Europa, por sua vez, os estudos desta época eram direcionados para as relações entre Estado e suas instituições com a sociedade. Além disso, no contexto da Guerra Fria e do fortalecimento da tecnocracia, os estudos de políticas públicas no âmbito governamental buscavam formas de combater os efeitos deste conflito (SOUZA, 2006).

Apesar do termo ser bastante comum e popularizado, definir política pública, no entanto, não é algo tão trivial haja vista a diversidade de autores e estudos que abordam o tema. Isso torna esse conceito polissêmico e objeto de debates e definições distintas, às vezes até ambíguas, que vão desde uma visão mais estrita que considera o Estado em ação, até outras mais amplas que consideram a não ação do Estado frente a problemas públicos como política pública também (MARQUES, 2013).

Em relação as definições, este estudo considera que a política pública “consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 6). Especificamente enquanto objeto de estudo, Mead (1995 *apud* SOUZA, 2006, p. 24) reconhece “a política pública como um campo que

analisa o governo à luz das questões públicas”. Lynn (1980 *apud* SOUZA, 2006, p.24), por sua vez, apresenta uma definição mais ampla e até certo ponto vaga, ao considerar que o termo diz respeito a “um conjunto de ações que produzirão efeitos específicos”. E a clássica e primitiva definição de Laswell (1958 *apud* SOUZA, 2006, p. 24) que considera as “decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. Ou seja, ele deixa evidências de que as políticas públicas são objetos de disputas e que elas distribuem custos e benefícios e, por isso, há perdedores e ganhadores através delas.

Diante disso, é correto afirmar que através das políticas, os governos buscam intervir em determinados problemas que afetam a realidade social por meio de ações que devem ser estrategicamente planejadas para produzir os resultados pretendidos na superação dos problemas que as demandaram. Em virtude disso, as análises das políticas públicas se mostram necessárias para entender, entre outras coisas, como se dá as ações do governo sob à realidade; como são implementadas e os problemas de implementação das políticas; e como são distribuídos os seus custos e benefícios. No entanto, antes de prosseguir com os estudos específicos de políticas públicas, o objeto da presente pesquisa, torna-se necessário discorrer um pouco sobre o federalismo brasileiro, pois este arranjo político e institucional tem grande efeito sobre a sua provisão, uma vez que o próprio programa de compras de alimentos da agricultura familiar, Lei Federal 11.947/2009, revela uma característica do federalismo brasileiro, ou seja, a formulação de programas centralizados no governo federal para serem implementados pelos entes subnacionais.

### 3.1.1 Características e mudanças no federalismo brasileiro pós-1988

Estudos sobre a formação e funcionamento das federações dão especial atenção a distribuição das competências e responsabilidades nos textos constitucionais, estes são considerados os documentos fundadores e onde encontram-se os fundamentos do pacto federativo. A distribuição das competências legislativas e administrativas contidas nestes documentos fundadores diz muito sobre o tipo de federação que se tem e sobre as relações intergovernamentais possíveis de se estabelecer (ABRÚCIO, 2005; SOUZA, 2005). Neste sentido, para se compreender o funcionamento do federalismo e da federação brasileira é necessário recorrer a Constituição Federal de 1988.

O texto aprovado em 1988 e ainda em vigor, apesar das suas mais de 100<sup>2</sup> (cem) emendas, é considerado com fortes inclinações para a descentralização na provisão das políticas públicas (ABRÚCIO, 2005). Em grande medida, esta consideração baseia-se no fato dela conferir aos municípios brasileiros o *status* de entes da federação, juntamente com os estados subnacionais e a União. Nestas condições, os municípios conseguiram algum nível de autonomia administrativa, política e financeira. Com isso, eles ganharam condições de prover no nível local políticas e programas para o bem-estar de sua população ou que constituíssem agendas locais voltadas para os problemas demandados por suas populações (SOUZA, 2005; TAVARES, 2005).

Uma outra característica importante relacionada ao texto constitucional é a distribuição das competências, que diz respeito àquelas que são comuns, concorrentes e exclusivas. Estas dizem respeito ao tipo de federalismo predomina em uma federação. Quando há a predominância das exclusivas, o federalismo tende a ser predominantemente competitivo. E quando há um maior número de competências comuns e estas são mais abrangentes, predomina relações cooperativas ou centralizadas entre os entes da federação (MACHADO; PALOTTI, 2015). Desta forma, a Constituição Federal de 1988 ampliou no número das competências comuns entre os entes da federação. Muitas delas para serem implementadas envolvem a União, os estados e os municípios em diversas áreas das políticas públicas. Esta característica do texto constitucional de 1988 fez com que alguns estudos considerassem que ela previsse um federalismo cooperativo para o país (ABRUCIO, 2005; ABRÚCIO; FRANCEZE, 2007). Outros destacaram a ambiguidade do texto por apresentar competências comuns para algumas políticas e exclusivas para outras, ao mesmo tempo que concentra na União imensas competências legislativas e de provisão de políticas. Neste sentido, é possível conviver para políticas públicas diferentes, federalismo competitivo, cooperativo e centralizado (SOUZA, 2005; TAVARES, 2005; ARRETICHE, 2010).

Em relação às competências legislativas, há uma grande concentração de poderes na União que, segundo Tavares (2016), aproxima o Brasil de um Estado

---

<sup>2</sup> Esta referência às mais de 100 (cem) emendas constitucionais refere-se ao ano de 2021, quando o Brasil atingiu a marca de 108 (cento e oito) emendas. Informações disponíveis em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm). Acesso em: 26 jan. 2021.

centralizado. Souza (2005, p. 111), reconhece e descreve o caráter ambíguo do texto constitucional e sua tendência a centralização legislativa ao afirmar que:

Desde a promulgação da Constituição de 1988, outorgar o rótulo de centralizado ou descentralizado ao federalismo brasileiro parece não dar conta da sua atual complexidade. A federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso Nacional e por limitações na capacidade de legislar sobre políticas próprias – esta última também constrangida por decisões do poder Judiciário. Além do mais, poucas competências constitucionais exclusivas são alocadas aos estados e municípios

Neste sentido, a União, a partir de sua ampla competência legislativa exclusiva (BRASIL, 1988, arts. 22, 61 e 62) e de alterar o texto constitucional pela via de emendas (BRASIL, 1988, art. 60), apresenta poderes demasiadamente grandes para definir as normas gerais da política. Por outro lado, há possibilidades restritas aos estados e mais limitadas aos municípios que poderão somente em alguns casos previstos legislar de forma suplementar e de forma a não contrariem a legislação federal. Esta forma como estão alocadas as competências no texto constitucional permite à União e, particularmente ao governo federal, formular políticas e programas federais para os entes subnacionais implementarem sem constituir arenas de negociações e pactuações federativas, o que para algumas políticas públicas configura-se um federalismo mais centralizado que cooperativo (TAVARES, 2016).

A centralização da federação no Brasil ganhou força na segunda metade dos anos de 1990. As sucessivas emendas constitucionais ampliaram mais do que a capacidade de coordenação da União, ela utilizando dos instrumentos presentes no texto constitucional ampliou ainda mais sua capacidade de arrecadar tributos, de legislar e de formular políticas e programas de alcance nacional (ARRETCHE, 2009; 2013; SOUZA, 2013). O movimento de “recentralização” afetou as relações intergovernamentais, o federalismo fiscal, a provisão de políticas públicas e fortaleceu principalmente a União e, com ela, o governo federal. Com isso, os estados e os municípios tiveram fortalecidas as suas atribuições de implementadores de programas de educação básica e saúde, sendo suas normas definidas em âmbito federal.

É neste contexto de um federalismo mais centralizado do que cooperativo que emergiu a Lei 11.947/2009, essa última formulada pelo governo federal para ser implementada pelos governos subnacionais. Por mais que ela visa estabelecer um padrão mínimo de qualidade para as compras de merenda escolar e que fortaleça

agricultura familiar pela compra de seus produtos, já que esta tem sido a grande fornecedora de alimentos para o consumo dos brasileiros, há que considerar as diferenças e as desigualdades nos mais de 5 (cinco) mil municípios brasileiros, o que pode trazer problemas na implementação deste importante programa e dificultar o cumprimento de seus objetivos. Diante disso, é necessário conhecer melhor o ciclo das políticas públicas, especialmente, a etapa da implementação, o que será feito a seguir.

### **3.2 Ciclo das políticas públicas**

A conceituação de política pública se adequa a necessidade de cada estudo e aos seus objetivos. No entanto, um aspecto comum a todas elas são a preponderância do papel do Estado em intervir na realidade social através de ações, e assim produzir os resultados pretendidos. Um outro aspecto bastante destacado na literatura é que a criação de uma política pública busca sempre mitigar determinados problemas que se tornaram públicos e, por isso, incide sobre a coletividade, sendo esse compreendido entre a diferença entre o *status quo* e a situação ideal possível (SECCHI, 2013).

Tendo em vista isso, a importância da política pública pode ser evidenciada ao possibilitar minimizar problemas sociais, e assim melhorar a realidade de quem se beneficia. Diante disso, torna-se necessário analisá-la. Para tal feito, é importante buscar formas ou estratégias que permitam conhecer o seu percurso desde a formação da agenda, passando pela sua formulação, seu trajeto pela burocracia estatal, os recursos mobilizados, a implementação, o monitoramento, a avaliação e a reformulação adequando à realidade e aos objetivos perseguidos. Por isso, os estudos de políticas públicas são necessários e serão sempre atuais, pois a perfeição não é uma característica do Estado. Para compreender a importância destes estudos é importante destacar algumas considerações preliminares quanto a esses.

Primeiro é preciso considerar que nas sociedades atuais divididas, não somente em classes, mas também em segmentos e grupos sociais com interesses e necessidades diversas, além de valores e perspectivas distintas, é comum e até natural a existência de conflitos. No entanto, é preciso mantê-los em níveis administráveis, no intuito de se evitar confrontos violentos que provoquem o esgarçamento social. As formas mais comuns para tal feito é a utilização da política democrática ou, no limite, a coerção. Esta última, ao ser aplicada, traz consigo o

desgaste das instituições públicas e tem seus impactos reduzidos ao longo do tempo e cabe à política então reconstruir o caminho da convivência pacífica e humanizada entre os indivíduos e grupos sociais (RUA, 2014).

Definir o termo “política”, porém, não é algo trivial a ser feito, pois à luz da língua portuguesa, trata-se de uma palavra que pode apresentar diferentes significados, ou seja, um termo polissêmico. Diante disso, Rua (2014), no intuito de apontar distinções, apodera-se de palavras do vocabulário da língua inglesa para melhor entendimento: “*politics*” e “*policy*”. O primeiro termo corresponde aos diversos procedimentos realizados por atores sociais envolvidos em determinada questão, cujos esforços visam alcançar uma solução pacífica para resolução do conflito. Ao longo desse processo os atores discutem, negociam e chegam a um acordo entre as partes (RUA, 2014).

O termo *policy*, por sua vez, compreende as atividades ligadas ao desenvolvimento de políticas públicas, que influem sobre a coletividade a partir de uma decisão pública. Envolve então os processos de formulação, tomada de decisão e implementação. Destaca-se que a política pública – *policy* - interage e é resultado da política – *politics* -, envolvendo necessariamente uma decisão pública em que serão planejadas atividades estratégicas que possibilitem o alcance dos resultados pretendidos. A necessidade de instituição dessas estratégias faz distinguir a política pública da decisão pública, já que essa última corresponde a uma escolha dentro do leque de alternativas possíveis que melhor compreende os fins pretendidos, sem necessariamente definir os métodos (RUA, 2014).

As políticas públicas dizem respeito, então, às ações do Estado frente as decisões tomadas diante dos problemas que se tornaram públicos e passaram a figurar na agenda do governo. Entre as diversas formas de abordar e analisar as políticas públicas, tratá-las como um ciclo possibilita dividir seu percurso em etapas. Mesmo que na vida real as suas etapas ou fases não são tão claras e definidas, para efeito de estudo elas funcionam para identificar em que momento os problemas aparecem. Assim, é possível enfrentá-los para melhorar o desempenho e tornar o governo e o Estado mais legítimo para resolver os problemas sociais. Em virtude disso, a próxima seção será dedicada a entender o ciclo das políticas públicas – também denominado de *policy cycle* - e as suas etapas, dando destaque a implementação, que é o objeto deste estudo.

### 3.3 Etapas e características do ciclo de vida das Políticas Públicas

A análise de uma política pública pode se dar mediante diferentes modelos apresentados pela literatura. Entre eles destacam-se o incrementalismo, o *garbage can*, coalizão de defesa e o ciclo das políticas (SOUZA, 2006). Cada um deles possui peculiaridades e características próprias, dotadas de vantagens e desvantagens. No caso da presente pesquisa, optou-se por trabalhar com o modelo de ciclo de política. Neste caso, a escolha deste modelo aconteceu porque ele se apresenta como a ferramenta mais adequada ao tipo de análise que se propõe este estudo. Isto porque ao apresentar cada uma das etapas do ciclo, será possível identificar os fatores que afetam o seu desempenho naquele momento e com isso ter um melhor entendimento de todo o seu processo de provisão. Reforçando, ao apresentar cada uma das fases em separado, será possível observar as suas características e antecipar problemas que podem afetar o seu desempenho. Baptista e Rezende (2011, p. 142) destacam as vantagens da análise das políticas públicas a partir do ciclo:

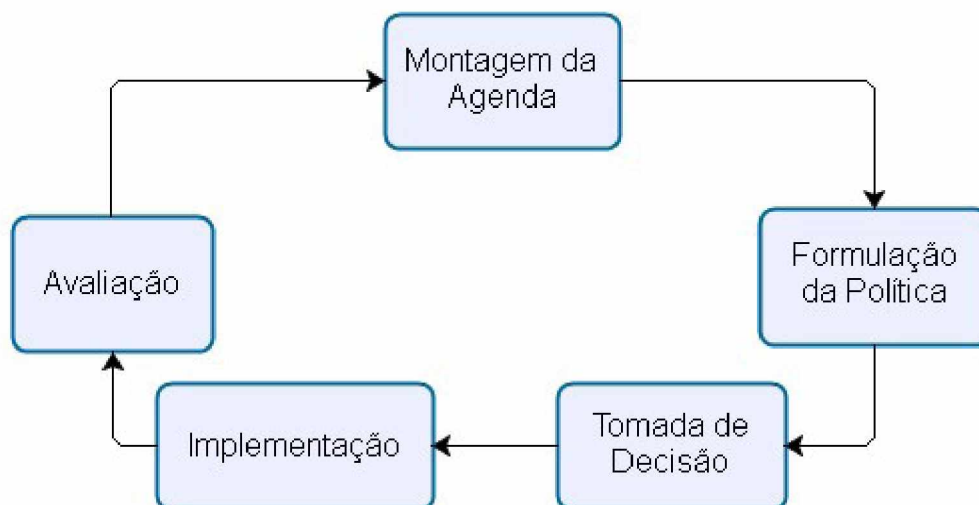
Talvez a principal contribuição da ideia do ciclo da política seja a possibilidade de percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o processo político.

É preciso ressaltar, no entanto, que empiricamente as fases do *policy cycle* não são lineares e podem se alternar ou se sobrepor, conforme apontado por Secchi (2013) e Rua (2014). Embora isso ocorra, ambos autores consideram a importância e relevância do modelo supracitado para subsídio e análise de uma política pública.

Como mencionado anteriormente, a análise de uma política pública por meio de ciclo permite visualizar melhor as fases e, por consequência, concentrar esforços para entender determinada fase, no caso aqui presente, a implementação. Antes de adentrar a tal fase – que será abordada de forma mais abrangente na próxima seção – expõe-se o modelo de *policy cycle*.

Vale ressaltar que a literatura apresenta diferentes tipos de *policy cycle*. No modelo de Howlett e Ramesh (1995 *apud* BAPTISTA; REZENDE, 2011) a política pública perpassa em meio a 5 (cinco) fases: montagem da agenda; formulação da política; tomada de decisão; implementação e avaliação; conforme apresentado na figura abaixo.

Figura 1: Ciclo de Política de Howlett e Ramesh (1995)



Fonte: Adaptado de Baptista e Rezende (2011)

Ressalta-se que cada fase possui as suas características, peculiaridades, problemas e tensões que se retroalimentam, possibilitam aprendizados, o que caracteriza o ciclo. A começar pela montagem da agenda, esta etapa corresponde ao reconhecimento de uma dada questão como um problema público que deve ser tratado, passando então a compor a agenda decisória (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Esse processo, contudo, não ocorre automaticamente, haja vista a existência de interesses diversos entre os indivíduos, que se organizam e se mobilizam em prol de inserir ou impedir que determinada questão entre em discussão pública (RUA, 2014).

Kingdon (1984 *apud* BAPTISTA; REZENDE, 2011) aprofunda a discussão quando dispõe que uma questão é reconhecida como problema público a ser solucionado quando os três fluxos – de problema, de alternativas e soluções, e político – se combinam simultaneamente, o que gera janelas de oportunidades que permitem com que o problema seja observado com maior atenção. O fluxo de problemas corresponde às condições sociais pelas quais se identificam problemas sociais, podendo ser indicadores, fenômenos, crises, tragédias, etc. O fluxo de alternativas e soluções condiz com as propostas realizadas por especialistas e grupos de interesses para solução de determinado problema de seu interesse. Já o fluxo político corresponde às características do “clima” ou “humor” nacional e do perfil do governo.

Conforme citado, quando esses três fluxos se alinham abre-se maior possibilidade de inclusão de temas na agenda decisória, a qual será impulsionada pelos empreendedores de política (*policy entrepreneurs*), atores que dedicam tempo, dinheiro e esforços para que suas questões façam parte da agenda (KINGDON, 1984 *apud* BAPTISTA; REZENDE, 2011). A partir disso, percebe-se uma correlação com Rua (2014), quando essa também vê que o reconhecimento de uma questão como um problema público requer negociações e barganhas, envolvimento de atores e influências nesse processo. Tendo isso em mente, passa-se para a próxima fase.

A formulação da política compreende o momento em que alternativas serão desenhadas para a solução do problema anteriormente identificado. De posse dessas possíveis alternativas, toma-se a decisão por uma ou um conjunto de alternativas, tendo definido então as metas, diretrizes, recursos e espaço temporal a ser utilizado. Baptista e Rezende (2011, p. 148), descrevem esse momento da seguinte forma:

Para os analistas, somente após a fase de formulação estão dadas as condições para a tomada de decisão, que abarca o processo de escolha pelo governo de uma solução específica ou uma combinação de soluções, em um dado curso de ação ou não ação. Assim, na fase de tomada de decisão desenham-se as metas a serem atingidas, os recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da intervenção.

Vale ressaltar que esse processo de formulação de alternativas e tomada de decisão perpassa em meio aos processos políticos. Isto é, em ambientes dotados de pessoas com distintos interesses e concepções, e cuja decisão final pode não ser a mais adequada e eficiente para a resolução do problema, mas sim àquela que melhor atendeu o maior número de partes envolvidas (RUA, 2014).

Acresce ressaltar também que nem toda decisão é definida na formulação. Baptista e Rezende (2011) apontam que nesta fase nem todas as informações estão disponíveis ou claras para os formuladores, sendo então desconhecidos os impactos da referida decisão, o que corrobora a ideia de que algumas decisões são destinadas à próxima fase, a implementação.

A implementação é “definida como o momento de colocar a solução em prática” (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 149). Neste momento são envolvidos distintos atores – governamentais e/ou não governamentais -, o que gera decisões e rotinas de modo a atingir os objetivos propostos (RUA, 2014). Logo, a fase de implementação tem uma importância crucial no desenvolvimento de uma política, pois é a interação entre os atores e suas relações que contribuirão para os resultados

alcançados, ou, se for o caso, para o distanciamento do que fora previsto na fase de formulação. A importância da implementação é ressaltada por Baptista e Rezende (2011, p. 149), ao referirem à literatura e destacarem que é este o momento do redesenho e dos ajustes para que o programa atinja os objetivos planejados,

[...] os analistas reconhecem que no processo de formulação e decisão ainda há conhecimento limitado sobre o impacto efetivo das novas medidas propostas, o que explicaria muitas decisões serem adiadas para a fase seguinte da política, a fase de implementação. Este também tem sido um problema indicado nas análises para o próprio desenvolvimento de muitas políticas: a pouca materialidade e a falta de elementos concretos no processo de formulação e decisão.

Esta fase será abordada com maior afinco na próxima seção, no entanto vale destacar alguns pontos expostos por Hogwood e Gunn (1984 *apud* BAPTISTA; REZENDE). Primeiramente, a implementação dialoga diretamente com a fase de formulação da política pública, ou seja, existem pactos estabelecidos entre os atores. Contudo, tais acordos podem constituir-se como falhos quando a realidade a qual a política será implementada apresenta adversidades, ou caso o diagnóstico, metas e desenhos definidos anteriormente são destoantes da realidade. Além disso, é no momento da implementação que novos atores se tornam responsáveis por implementar a política, dando então o suporte necessário para que de fato a política se concretize.

Por fim chega-se à fase da avaliação, essa consiste nos procedimentos adotados para analisar o desenvolvimento da política pública. Isto envolve critérios, valores e metodologias específicas que variam conforme objetivos do avaliador. Vale destacar, no entanto, que a avaliação não é meramente uma fase final em que se avalia a política pública, mas sim um instrumento capaz de subsidiar decisões e mitigar possíveis falhas durante o processo (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Por meio disso, pode-se perceber as delimitações de atividades correspondentes a cada uma das fases do ciclo, notando-se também a preponderância e importância dos atores interessados em cada uma delas. Tal importância é destacada no trabalho de Rua (2014) ao apontar os atores políticos – cuja literatura denomina-os como *stakeholders* –, como àqueles diretamente ou indiretamente afetados, seja positiva ou negativamente, frente à política pública, e que por isso utilizarão de seus recursos de poder e influências para apoiarem ou apresentarem resistência diante a mesma. Em linhas gerais, Rua e Romanini (2013,

p. 13) destacam sua importância, apresentam quem poderia ser os atores com poder de intervir nas políticas públicas e como eles devem ser tratados nas análises.

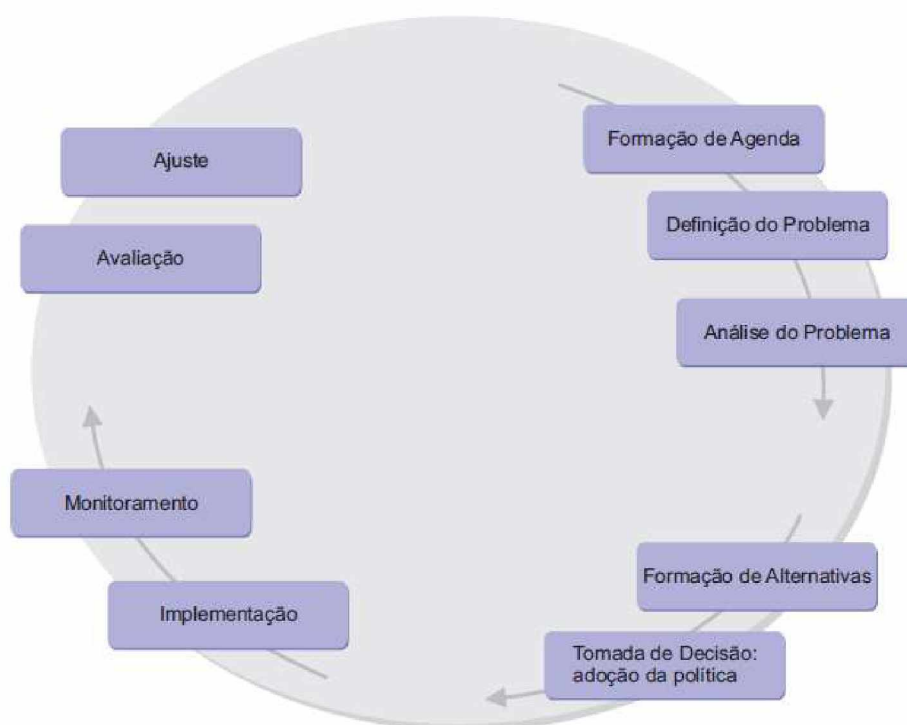
Na esfera das políticas públicas, não se costuma falar em atores políticos em termos gerais ou em abstratos, haja vistas esses atores estarem comumente vinculados a uma determinada área de políticas públicas, a uma questão de política pública ou a uma política pública em si. Acrescenta-se que os atores operam em todo o processo da política pública guiados por seus interesses e valores, sejam eles quais forem. A menção a atores políticos abarca desde tomadores de decisão até beneficiários e não beneficiários, financiadores, implementadores e fornecedores que participam direta ou indiretamente da política pública. Cumpre salientar que não se deve tratar a sociedade e o governo, genericamente considerados, como atores políticos. Como se afirmou, a denominação requer mais detalhamento.

Salienta-se que se pode classifica-los como atores públicos ou privados; sendo os públicos: os políticos (detentores de cargos eletivos no Executivo ou Legislativo), e os burocratas (classe que é dotada de conhecimentos e integrante de uma carreira pública); enquanto os atores privados são empresários, trabalhadores, grupos ou indivíduos ali envolvidos (RUA, 2014).

Neste sentido, o ambiente pelo qual uma política pública é realizada, desde a inclusão da questão na agenda até a avaliação, é dotado de interesses e valores diversos, os quais muitas vezes podem entrar em conflito na busca de uma melhor solução para determinado grupo. Tendo isso em mente, analisar uma política pública requer perspicácia do avaliador no sentido de entender as relações ali presentes, e, por meio disso, inferir algumas considerações acerca do ambiente e suas consequências para a política pública. Nesse sentido, deve-se incluir a dimensão política na análise.

Essa inclusão da dimensão política em uma política pública é reforçada por Rua (2014) em seu modelo de *policy cycle*, o qual é visualizado a seguir.

Figura 2: *Policy Cycle* de Rua (2014)



Fonte: Rua (2014)

Em tal modelo, que apresenta similaridades com o de Howlett e Ramesh (1995), o *policy cycle* não finda após a avaliação, retroalimentando-se então e gerando novos produtos. Segundo a autora, esse modelo caminha concomitantemente com a ideia de modelo sistêmico apresentado por Easton (1970), em que a política pública é um *output* resultante do processamento de *inputs* (demandas originárias do meio ambiente) e *withinputs* (demandas originárias do sistema político).

Por *inputs* considera-se as demandas da sociedade como melhorias nas condições de educação, saúde, transporte, alimentação, moradia. Enquanto os *withinputs* são as demandas originadas ou apresentadas pelo Executivo, Legislativo, Judiciário, ou seja, do próprio sistema político. A combinação entre esses fatores possibilita a elaboração de uma política pública.

Outro ponto em que se destacar é que Rua (2014) concebe o *policy cycle* a partir de 4 (quatro) fases: formação da agenda; formulação de alternativas e tomada de decisão; implementação e avaliação. Em comparação com o de Howlett e Ramesh (1995), as concepções para cada fase são semelhantes. No entanto Rua (2014) estratifica-as mais, inserindo algumas outras atividades que antes não foram descritas pelos dois autores primeiramente citados.

Em ambos modelos citados, a noção de ajuste da política pública no fim do processo está presente, o que já diferencia do modelo apresentado por Secchi (2013). Este último o concebe a partir de 7 (sete) fases: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e extinção, conforme exposto abaixo.

Figura 3: Ciclo de Política de Secchi (2013)



Fonte: Secchi 2013

Neste modelo, a principal diferença entre os demais é que o ciclo da política se finaliza com a sua extinção. Os motivos por trás de tal término podem se dar mediante três causas: o problema originário da política pública ter sido extinto e, portanto, não necessita mais de esforços públicos em seu combate; o problema não ter sido extinto, porém a sua importância atribuída pelo governo fora reduzida; ou, em último caso, os programas e leis combativos a tal problema serem considerados como ineficazes (SECCHI, 2013). Diante disso, em quaisquer condições, há uma ruptura entre o que vinha sendo desempenhado, a política pública deixa de existir, o que pode acarretar consequências diversas.

Vale ressaltar, porém, que a extinção de uma política pública não é matéria fácil de se realizar. Secchi (2013) aponta que os fatores como o conservadorismo, oposição dos beneficiários, custos envolvidos dificultam a extinção de uma política pública. Além destes, há problemas que demandam políticas públicas que são complexos, persistentes e exigem a sua continuidade por tempo indeterminado e sua extinção traz mais prejuízos do que os gastos com a sua manutenção. Tal afirmação pode ser observada na política pública objeto desta pesquisa: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cujos primórdios são datados na metade do século passado, e que vem sofrendo ajustes e adaptações desde então. A história de tal programa será descrita de forma expositiva no capítulo seguinte, porém acresce trazer esse ponto neste instante como alusão empírica ao que a teoria reproduz.

Em virtude disso, os modelos de *policy cycle* que mais se adaptam ao objeto aqui presente são os de Howlett e Ramesh (1995) e Rua (2014), haja vista a possibilidade de adaptação e ajuste da política frente a novas demandas e interações entre atores.

Essa seção discorreu sobre o *policy cycle*, suas características e algumas diferentes concepções sobre o mesmo. Em resumo, os autores o consideram como importante instrumento de análise de uma política pública, e tecem conceitos semelhantes, havendo então poucas diferenças, as quais foram apontadas de forma objetiva.

Na próxima seção será abordado com maior enfoque a questão da implementação, história, modelos, sua importância e estudos correlatos ao campo.

### **3.4 Implementação e seu campo**

O surgimento do campo de estudos da implementação é recente e advém do *boom* de estudos acerca dos sistemas de bem-estar social (BARRET, 2004 *apud* LOTTA, 2019), cujos resultados apontaram para um hiato entre os objetivos planejados e os resultados alcançados pelas políticas públicas (ARRETICHE, 2001 *apud* LOTTA, 2019). Tal fato contribuiu para que os estudos voltassem a atenção às etapas de provisão do ciclo e, principalmente, a implementação. Neste sentido, o pioneirismo da análise do campo de implementação é datado do ano de 1973, a partir do livro "*Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*", em tradução livre, "Implementação: como as grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland" (LOTTA, 2019). Ou seja, este estudo traz

pela primeira vez um olhar específico para esta etapa do *policy cycle* e argumenta que nela há características próprias com potencial para afetar o desempenho das políticas públicas.

A diferença entre o planejado e o que fora alcançado pelas políticas públicas contribuiu para a construção da premissa de que teria na fase da implementação maior evidência de problemas e potenciais riscos a influir nos resultados. Até então, as atenções estavam voltadas para a sua formulação ou seu desenho, e os estudos insistiam em apontar que caso uma política pública não produzisse os efeitos desejados, essa deveria ser redesenhada pois seria um problema de formulação. Essa relativa demora em se debruçar e se dedicar aos estudos sobre a implementação de forma separada e com atenção especial levou alguns autores a considerá-la como o 'elo perdido' da análise da ação governamental (FARIA, 2012). Isto é, considerando o tempo desde que o tema das políticas públicas passou a figurar na agenda dos estudos especializados, a implementação apareceu como objeto de estudo com cerca de 40 anos de atraso, e no Brasil este atraso foi ainda maior, pois somente na primeira década do século XXI ela se tornou objeto de estudo nos principais centros de pesquisas de políticas públicas no país (FARIA, 2012).

Todavia, o olhar de que a implementação é a etapa onde há os maiores riscos para as políticas públicas levou a diferentes abordagens sobre o tema. Ou seja, há diferentes posicionamentos no campo da política pública sobre quais seriam os problemas presentes na implementação com potencial para afetar os resultados das políticas públicas. Neste sentido, Silva e Melo (2000) consideram que as tensões presentes na relação entre o processo de formulação e implementação como inadequadas ou insuficientes para explicar todos os problemas presentes na provisão das políticas públicas, sendo então necessário abordar a questão sob outros pressupostos. Antes, porém, de apresentar tais pressupostos, acresce apontar algumas abordagens importantes para entender o campo de estudos da implementação, sendo estas representadas pelas *top down* e *bottom up*.

Na primeira abordagem, o papel dos agentes burocráticos que implementam a política pública é reduzido, o qual consiste em realizar apenas o que fora definido anteriormente pelos formuladores, não havendo espaço para tomada de decisão. É entendido aqui que as falhas da política pública são ocasionadas no momento de implementação, uma vez que essa não segue o que fora formulado, e

que a solução perpassa pela necessidade de esclarecimento de objetivos e controle sobre as ações dos implementadores (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; GUNN, 1982; SABATIER; MAZMANIAN, 1979; BARRETT, 2004 *apud* LOTTA, 2019).

Lima e D'Ascenzi (2013) apontam que a análise sob essa perspectiva centraliza seus esforços na verificação das normas e, por consequência, do distanciamento entre essas. Quando tal fato ocorre, cabe aos formuladores estabelecerem normas mais rígidas que restrinjam a discricionariedade dos implementadores, de modo que regulem suas ações e assim produza os resultados esperados, haja vista que distorções ao plano inicial são consideradas como inconcebíveis.

Por sua vez, a abordagem *bottom up* apresenta a noção de que a implementação não é meramente uma fase técnica e obediente à formulação. Nela, os implementadores dispõem de relativa autonomia e que sempre há necessidade de tomada de decisão durante a operacionalização do que fora planejado. Sendo assim, sob essa perspectiva, a análise de políticas públicas deve observar que neste momento o desenho da política é refeito, devendo-se considerar a relativa discricionariedade dos implementadores para refazê-lo, pois são eles que, em contato com os beneficiários, com a realidade a ser afetada pela sua provisão e diante dos recursos que dispõem, deverão dar vida aquilo que está formulado pela norma governamental (ELMORE, 1979; HJERN; PORTER, 1981; BARRETT, 2004; BARRETT; FUDGE, 1981 *apud* LOTTA, 2019).

Sob essa perspectiva, a discricionariedade dos agentes implementadores, que até então era concebida como maléfica em virtude de poder descaracterizar o plano formulado anteriormente, ganha relevância, sendo inclusive aceita e podendo ser desejável na medida que permita que se faça ajustes necessários conforme a realidade local (LIMA; ASCENZI, 2013). Participantes fundamentais desse processo, conforme aponta a literatura, são os burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*). São estes atores que lidam diretamente com os beneficiários da política pública, atuando conforme suas habilidades e conhecimentos para melhor atendê-la.

Os estudos sobre o papel e a importância da burocracia do nível da rua receberam um reforço com o trabalho de Lipsky (2019), ou melhor, talvez tenha sido este autor que introduziu o termo na literatura de política pública ao fazer seus estudos exploratórios sobre o papel e a importância destes atores para o sucesso ou não de uma política pública. Seus estudos destacam a importância dos implementadores por refletir, na medida em que são eles que estão em contato direto com os cidadãos, e,

portanto, podem ser considerados a cara do governo junto à sociedade. Esse envolvimento pode induzir a concepção dos indivíduos quanto ao governo, podendo ser positivo ou negativo. Ademais, são esses funcionários que ligam os programas governamentais a potenciais beneficiários, observando os critérios de seleção, bem como explicitando as regras e rotinas para tal.

Tendo em vista tais abordagens, pode-se perceber suas peculiaridades: sob a perspectiva *top down*, a importância da implementação é reduzida frente à primazia concebida à fase da formulação; enquanto sob a perspectiva *bottom up* a implementação ganha relevância e torna-se crucial para a execução da política pública, dando ênfase no que de fato ocorre empiricamente e os processos entre os atores envolvidos.

A análise de implementação de uma política pública, então, requer que o analista escolha sob qual abordagem irá atribuir a tal processo. Quanto à abordagem *top down*, Silva e Melo (2000) tecem críticas quanto aos seus pressupostos, sustentando-as por meio da identificação do papel da implementação em meio a dois modelos de *policy cycle*: o clássico e o processo simples e linear. As abordagens que trabalham na visão clássica enxergam a implementação como uma fase subsequente à formulação, que deveria seguir estritamente ao que fora determinado e cujos obstáculos e desafios não geram efeitos sobre a primeira fase, ou seja, não conseguem influir sobre a formulação e, conseqüentemente, ao desenho do programa. Nesse modelo, a implementação ocorre “[...] como um jogo de uma só rodada” (SILVA; MELO, 2000, p.5), ou seja, as regras quanto à execução de uma política pública são definidas em apenas um ambiente, a formulação, e impostas de cima para baixo.

Na segunda forma de abordar o *policy cycle*, este visto como um processo simples e linear, os problemas e adversidades encontrados durante a implementação da política transformam-se em subsídio para retroalimentar o processo e assim permitir a correção da rota (SILVA; MELO, 2000).

Embora tenha avançado, tal perspectiva, segundo Silva e Melo (2000), ainda mantém falhas em seus pressupostos. Primeiramente, a implementação continua preterida em detrimento da formulação, essa considerada não problemática, técnica e dotada de todas as informações necessárias e em quantidade adequada. Ademais, a ideia de correção de rota parte do pressuposto de que a administração pública opere em um mecanismo perfeito, detentor de todas as capacidades,

informações, objetivos claros, controle etc. Portanto, presencia-se novamente a perspectiva *top down* nessa visão. Silva e Melo (2000, p. 5), descrevem as características desse modo de enxergar e analisar as políticas públicas:

Numa perspectiva menos simplista em que o processo de formulação e implementação de políticas é visto como um processo, a implementação também aparece como dimensão importante. As vicissitudes de implementação de políticas são incorporadas à análise. Em sua versão mais normativa, essa perspectiva propõe que o monitoramento e avaliação das políticas sejam consideradas instrumentos que permitem a correção de rota [...]. As vicissitudes, obstáculos e problemas da implementação estão associadas, segundo essa perspectiva de análise, a problemas de natureza variada. Em primeiro lugar, resultam de aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores. Em segundo lugar, são gerados por problemas de natureza política na implementação dos programas e políticas. Em terceiro lugar, derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política – em muitos casos setores da própria máquina administrativa estatal.

Por meio disso, percebe-se uma centralidade do papel do formulador em detrimento do implementador, em que ambas visões consideram que para se alcançar os resultados pretendidos, é necessário seguir estritamente o que fora determinado anteriormente, e cujas falhas e/ou resultados inesperados são causados durante a fase da implementação. Esquece-se, no entanto, que o ambiente da administração pública não é perfeito, pois há informação escassa, problema de coordenação intergovernamental, recursos limitados, ambiguidades de objetivos etc. (SILVA; MELO, 2000).

Essa primazia sobre a formulação em detrimento da implementação é questionada também por outros autores. Arretche (2001, p. 46) argumenta em defesa da implementação destacando que neste momento, ao fazer ajustes e adequar o formulado aos recursos disponíveis e a realidade a ser modificada pela política pública, há a sua recriação. Portanto, para ela, “[...] a implementação modifica as políticas públicas”, e que por isso é praticamente impossível que a implementação seja exatamente conforme o desenho original, sendo até ingênuo acreditar nesse pressuposto.

Arretche (2001) primeiro expõe que, normalmente, as decisões quanto ao desenho de uma política pública, programa ou projeto são tomadas por poucos atores, normalmente aqueles detentores de autoridade central, o que exclui os agentes implementadores. No entanto, são esses agentes os responsáveis por executar a

política e assim alcançar os resultados tido como desejáveis pelos formuladores. Sendo assim, são eles que, no limite, fazem a política (ARRETCHE, 2001).

A fase da formulação também é dotada de incertezas, uma vez que nem sempre a escolha por tal objetivo ou metodologia do programa seja a mais adequada e eficiente, mas sim aquela em que foi possível chegar a um acordo. Nesse processo, envolve negociações e barganhas, o que pode distanciar o programa do ideal. Além disso, os formuladores não detêm todas as informações possíveis, logo atuam sobre um cenário de informações imperfeitas e incompletas, bem como possuir assimetria (ARRETCHE, 2001). Percebe-se então que ao considerar a fase de formulação como não problemática – como ocorre na visão *top down* – são negligenciadas algumas características importantes aqui apontadas.

Já a perspectiva do *bottom up* está interessada em analisar a implementação conforme o que realmente ocorre na prática. Conforme fora dito, os burocratas do nível da rua têm papel importante na execução de uma política pública, uma vez que gozam de discricionariedade para decidir acerca de questões pertinentes a sua execução. Além disso, tanto a visão clássica do *policy cycle* ou como processo desconsideram a interação de atores durante a implementação, bem como seus interesses e recursos distintos existentes.

A implementação de uma política pública, no entanto, deve ser vista como um jogo em que há “a troca, negociação e barganha, o dissenso e contradição quanto a objetivos” (SILVA; MELO, 2000, p.9). Compartilhada também por Mitnick e Backoff (1984 *apud* ARRETCHE, 2001), essa ideia permite entender que os agentes implementadores possuem interesses e expectativas distintas acerca da política pública. Neste sentido se torna necessário criar estruturas de incentivos capazes de captar os agentes e assim proporcionar a cooperação entre as partes para que se alcance os objetivos propostos.

Essa última visão sobre as políticas públicas apresenta maior complexidade do que aquelas apresentadas anteriormente, a começar pela consideração de que é a partir da interação entre distintos atores que se produz os resultados. Por isso, não se deve analisar apenas pelo que fora definido na fase de formulação, já que assim poderia “maquiar” ou não ter uma visão mais exata do que realmente ocorre na prática.

Em virtude disso, a ideia de enxergar a implementação como um jogo complexo aproxima-se mais da abordagem *bottom up*, que fora apresentada por Lotta

(2019) e Lima e Ascenzi (2013), uma vez que a concebe a partir das interações entre os atores. Mais do que isso, é preciso salientar que as atividades rotineiras, as escolhas e as referências dos implementadores são algumas das variáveis importantes que constituem e influem na política pública (ARRETCHE, 2001). São fatores que produzem conhecimentos e informações capazes de gerar aprendizado, sendo então necessário observar a implementação como aprendizado (*policy learning*). Além disso, o ambiente em torno dessas decisões não restringe a participação apenas dos atores governamentais, mas incorpora também os não governamentais, constituindo-se assim uma rede de implementadores (SILVA; MELO, 2000).

Ademais, em contraposição as ideias tradicionais acerca da implementação, que enxergavam a dimensão política como um fator negativo na execução das políticas públicas, foi necessário incorporar, tanto nas suas provisões quanto em suas análises, os *stakeholders*, que são os atores diretamente afetados ou interessados pela política seja na fase de formulação e na implementação, haja vista que são eles que poderão oferecer sustentação e legitimidade à política. Nesse sentido, torna-se necessário identificá-los, de modo a que o agente público possa criar mecanismos de concertação e negociação com tais atores (SILVA; MELO, 2000). E, também, para que as análises identifiquem os custos e benefícios que recaem sobre eles e que os levam a mobilizar-se seja para apoiar ou vetar a política pública (CORRALES, 1999; COSTA, 2004).

Sendo assim, a política pública sob a perspectiva do aprendizado é melhor representada por uma rede complexa de formuladores, implementadores, *stakeholders*, beneficiários e por “nós críticos”, esses últimos entendidos como “pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos se conjugam” (SILVA, MELO, 2000, p.14). Em síntese são os obstáculos existentes na implementação da política pública que representam possibilidade de aprendizado, já que são nestes momentos que os implementadores tomam decisões cruciais no intuito de contornar as adversidades e assim atingir os objetivos da política. Salienta-se que tal decisão redireciona a política do que fora desenhada anteriormente (SILVA; MELO, 2000).

É preciso destacar ainda que os implementadores atuam sobre um ambiente de constante mutação que acontecem alheia à sua vontade. Por este

motivo, às vezes ocorrem nas políticas públicas mudança de metas, de recursos disponíveis, de influência e interesses dos *stakeholders*, entre outras coisas. E diante deste cenário volátil e de constante mutação, para atingir os objetivos propostos na formulação, elas tenham de adotar práticas alheias ao desenho do programa. Logo, uma metodologia de avaliação de política pública não deve se limitar a observância da legislação acerca do programa, mas sim entender os pontos e obstáculos que afastam o programa do idealizado (ARRETCHE, 2001).

Avaliar uma política pública, outrossim, carece necessariamente ao avaliador realizar escolhas por determinados caminhos em detrimento de outros. Estas escolhas são influenciadas por suas preferências, os fins pretendidos e os recursos intelectuais e metodológicos disponíveis. Escolhe-se primeiro o que se pretende avaliar, ou seja, o recorte programático pelo qual desenvolverá os esforços necessários, podendo ser desde uma política, programa ou projeto, por exemplo (DRAIBE, 2001).

Em segundo plano, é preciso ter em mente que a avaliação possui objetivos, podendo ser de conhecimento ou de verificação de eficácia, eficiência e *accountability*. A avaliação sob o primeiro objetivo – de conhecimento – tem como intuito conhecer a relação entre condições e meios e os resultados e impactos provocados pelo programa. Já a avaliação sob o objetivo de verificação de eficácia, eficiência e *accountability* visa entender se os resultados obtidos por meio das ações, de modo a identificar as dificuldades e obstáculos para assim corrigir os rumos do programa (DRAIBE, 2001).

Além disso, sob a dimensão temporal a avaliação compreende dois tipos principais: *ex ante* e *ex post*. A avaliação *ex ante* precede o início do programa, e se constitui como um importante instrumento de subsídio para a tomada de decisões. Já a avaliação *ex post* é realizada concomitantemente ou após findado o programa, e possibilita verificar se os objetivos pretendidos estão sendo atendidos, bem como enxergar os resultados, impactos e efeitos (DRAIBE, 2001).

As avaliações também se classificam quanto à natureza, podendo ser de resultados ou de processo. As avaliações de resultado (em sentido amplo) buscam responder em que medida os objetivos foram cumpridos. É preciso destacar que essa natureza de avaliação se subdivide em 3 (três) categorias: resultados (sentido estrito), impactos e efeitos. Analisar os resultados em sentido estrito corresponde em verificar a entrega dos produtos previstos nas metas. Aquelas que avaliam os impactos,

verificam e analisam as mudanças efetivas na realidade sob a qual o programa intervém. Enquanto os efeitos são outras mudanças provocadas, esperadas ou não, que atingem outros aspectos da realidade (DRAIBE, 2001).

Já a avaliação de processo tem como foco identificar os fatores que interferem na implementação do programa, que podem facilitar ou impedir a concretização dos resultados e objetivos propostos. Para tal feito, é preciso entender que a implementação se dá em meio a dimensão política, ou seja, envolvem cálculos e estratégias para garantir o sucesso do programa. Nesse sentido, torna-se necessário analisar a estratégia de implementação adotada, verificando-se então algumas dimensões: dimensão temporal; atores estratégicos e matrizes de conflito e cooperação; parcerias e redes de apoio (DRAIBE, 2001):

- a) Na dimensão temporal busca-se entender qual fora a estratégia de implementação do programa, podendo ser incremental ou de choque. A estratégia incremental corresponde a uma implementação gradual, em um longo período de tempo, no intuito a criar alianças e coalizões de apoio para vencer as resistências ao programa. Em contrapartida, a estratégia de choque compreende a implementação do programa em momento único, em que se espera que condições e medidas sejam suficientes para minimizar as resistências existentes e inibir o surgimento de novas (DRAIBE, 2001).
- b) Quanto à análise dos atores estratégicos e matrizes de conflito é preciso entender se foram identificados os possíveis atores (institucionais e individuais) capazes de garantir o apoio e sustentação ao programa, bem como aqueles que potencialmente podem afetar negativamente o programa. Verifica-se se todos foram mobilizados, se algum foi esquecido, e possíveis relações de conflito existentes (DRAIBE, 2001).
- c) Já a dimensão de parcerias e redes de apoio abrange todos os possíveis interessados que se relacionam com o programa. Neste caso, pode ser grupos, beneficiários diretos e indiretos, pessoas afetadas negativamente, bem como indivíduos de pertencentes a programas similares e concorrentes (DRAIBE, 2001).

Tendo em mente esses pontos citados, torna-se necessário adotar alguma metodologia que contribua para a identificação dos fatores facilitadores e os nós

críticos que impedem a consecução dos objetivos propostos para a política pública. Diante disso, apoia-se na metodologia apontada por Draibe (2001), a qual é denominada de “anatomia do processo geral de implementação”. Justifica-se a escolha por tal metodologia na medida em que possibilita analisar o processo de implementação por meio de subdivisões, sendo elas: sistema gerencial e decisório; processos de divulgação e informação; processos de seleção; processos de capacitação; processos de monitoramento e avaliação internos; e, por fim, sistemas logísticos e operacionais (atividade-fim) (DRAIBE, 2001).

Cada um destes sistemas compreende um aspecto da implementação, possuindo peculiaridades e pontos a serem observados no momento da análise, conforme apontado abaixo:

- a) Sistema Gerencial e Decisório: é necessário entender que todo programa se apoia em uma estrutura organizacional em sua implementação. Cabe então verificar alguns aspectos de tal estrutura, como níveis de centralização e descentralização, autonomia e dependência, bem como as capacidades do gestor de implementar as decisões (DRAIBE, 2001).
- b) Processos de Divulgação e Informação: é necessário que haja minimamente o repasse de informações tanto aos implementadores quanto aos beneficiários do programa - àqueles diretamente afetados por ele. Nesse sentido, deve-se verificar se as informações repassadas chegaram com antecedência, com clareza e qualidade, e em quantidade suficiente e satisfatória (DRAIBE, 2001).
- c) Sistema de Seleção: busca-se entender como ocorreram a seleção dos implementados e beneficiários do programa, como foi a divulgação do processo, bem como os critérios exigidos envolvidos (DRAIBE, 2001).
- d) Sistema de Capacitação: o sucesso de um programa necessita da capacidade de implementação dos atores envolvidos. Portanto, é necessário que verifique a capacidade tanto dos agentes implementadores quanto dos beneficiários do programa em executar as suas referentes atribuições; bem como entender se esses atores receberam a capacitação devida, de modo a torna-los aptos a exercer seus referidos papéis (DRAIBE, 2001).

- e) Sistemas Internos de Monitoramento e Avaliação: corresponde aos procedimentos com fins de verificação dos problemas existentes no processo de implementação do programa, e sua posterior correção. Sob à luz desse sistema, é necessário averiguar se foram percebidas inconsistências na execução do programa, se os métodos adotados são os mais eficazes para a consecução das metas do programa, dentre outras questões (DRAIBE, 2001).
- f) Sistemas Logísticos e Operacionais (Atividade-Fim): busca verificar se os recursos financeiros, de tempo e de material são suficientes para a implementação do programa. No caso, verifica-se se os recursos financeiros chegam em quantidade suficiente e no prazo correto para a implementação; e se existem os recursos materiais, necessários para a consecução do fim do programa, como sistema de transporte, de telecomunicação, etc (DRAIBE, 2001).

Este estudo tem como seu objetivo geral analisar a implementação pelas administrações públicas dos municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras do artigo 14 da 11.947/2009 que estabelece:

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 (BRASIL, 2009).

O referencial teórico trouxe reflexões sobre o arranjo federativo brasileiro em que a União tem legislado e formulado programas para os entes subnacionais implementarem, o que segundo a literatura traz problemas, principalmente, os municípios mais pobres e com menos recursos, o que leva este estudo a procurar entender as diferentes situações dos municípios selecionados.

Em segundo lugar, ele trouxe um pouco das teorias de análises de políticas públicas, particularmente aquela que as tratam como um ciclo. Entre estas, destacou-se aquelas que consideram este ciclo complexo e carregado de tensões, conflitos e nós críticos. Dentro do ciclo, optou-se por destacar a implementação, pois são os municípios que implementam a referida norma. E, portanto, cabe saber as tensões e

os nós críticos relacionados à implementação do artigo 14 da referida Lei Federal e como as administrações municipais estão enfrentando e vencendo estes problemas.

O próximo capítulo se dedica a expor o Programa Nacional de Alimentação Escolar, sua trajetória ao longo do tempo e seu atual arranjo institucional, tendo como foco a compra de alimentos da agricultura familiar para merenda escolar.

## 4 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O presente capítulo se dedica a explicar o PNAE e, por conseguinte, optou-se por desenvolver 3 (três) subseções: a primeira compreende o histórico da alimentação escolar no âmbito nacional, sua origem e desdobramentos; a segunda apresenta as potencialidades, benefícios e desafios provenientes da promulgação da Lei 11.947/2009; e a última ilustra o desenho institucional do programa.

### 4.1 Alimentação escolar no Brasil: trajetória ao longo dos anos

Atualmente garantida como direito constitucional por meio do artigo 208, inciso VII, a provisão da alimentação escolar é competência de todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) (BRASIL, 1988), não podendo ser negligenciada por quaisquer governos, configurando-se assim como uma política de Estado. Trata-se, pois, de um direito. Diante disso, ele se materializa por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cujos primórdios antecedem a promulgação da Carta Magna e remetem à metade do século passado, tendo sofrido mudanças importantes que alteraram o seu desenho institucional original e trouxeram importantes avanços para a alimentação escolar.

Primordialmente, a concepção da ideia de prover alimentação aos alunos da escola pública inicia-se na década de 40 do século XX. Nesta oportunidade o Instituto de Nutrição enxergava a subnutrição infantil como um problema público a ser mitigado, sendo então necessário que o Governo Federal intervisse (CALDAS; ÁVILA, 2013). A partir disso, pode-se correlacionar essa situação com a literatura exposta por Secchi (2013), em que políticas públicas são pensadas para resolução de um problema público, em que o *status quo* está distante do cenário idealizado.

O programa, todavia, não se concretizou à época, haja vista a falta de recursos financeiros para a realização da mesma (CALDAS; ÁVILA, 2013). Posteriormente, com o estreitamento das relações entre Brasil e Estados Unidos no início da década de 50, foi elaborado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição. Este passou a ser denominado de “Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”, que constituía-se em ações de aporte financeiros do Fundo Nacional de Socorro à Infância (Fisi), hoje denominado Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) (SANTOS; EVANGELISTA; OLIVEIRA, 2012).

Embora criado o supracitado documento, sua consolidação só foi possível em 1955 por meio do Decreto nº 37.106/55, em que originou a Campanha de Merenda Escolar (CME). Posteriormente no ano seguinte, por meio do Decreto nº 39.007/56, alterou-se para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) (CALDAS; ÁVILA, 2013). Assim sendo, fundava-se então a mais antiga política pública de suplementação alimentar em território brasileiro e que, ao longo da sua existência, sofrera alterações importantes, as quais serão destacadas nesse texto.

Primeiramente, em meio ao contexto à época marcado pela instalação da Ditadura Militar, em 1965 fora alterado novamente o nome do programa, passando a se chamar Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Mais do que isso, o financiamento da alimentação escolar ainda era proveniente de recursos financeiros externos resultantes da colaboração americana por meio do programa “Alimentos para a Paz” e o “Programa Mundial de Alimentos”. O primeiro era financiado pela *United States Agency for International Development* (Usaid), enquanto o segundo pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU) (CALDAS; ÁVILA, 2013). Percebe-se, portanto, a importância e dependência dos recursos externos para mitigação de um problema público de abrangência nacional, e que se reforçava ainda mais os laços entre o governo brasileiro e o estadunidense à época.

Este cenário, entretanto, começa a mudar a partir de 1976 quando o Ministério da Educação (MEC) passa a financiar com recursos próprios a alimentação escolar. Mais tarde, em 1979 ocorreu outro fato importante na trajetória institucional do programa que passou a ser renomeado com o seu nome atual: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (CALDAS; ÁVILA, 2013).

Já em 1983 criou-se a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), essa vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, e continha a responsabilidade de formular, financiar e gerir o programa. Vale acrescentar que até então o processo de aquisição e redistribuição dos alimentos destinados à merenda escolar era feito de forma centralizada pelo Governo Federal, prezando-se por alimentos formulados e industrializados. Este fato incorria em adversidades diversas no tocante à logística, conservação e atendimento aos hábitos alimentares locais. Tendo em vista tais problemas, a partir de 1983 inicia-se um movimento de descentralização da gestão do PNAE por intermédio da municipalização nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro,

atribuindo aos entes federativos a responsabilidade de operacionalização do programa, bem como a compra de alimentos *in natura* locais (CALDAS; ÁVILA, 2013).

Conquanto a descentralização da gestão da alimentação escolar contribuiu para a construção de benefícios como o desenvolvimento local e melhoria na qualidade da merenda escolar, tal processo se mostrou moroso e deficitário em virtude de falhas no repasse de recursos financeiros aos municípios, assim como a sua prestação de contas. Tal quadro, todavia, só veio a mudar-se substancialmente a partir de 1993 quando, no governo Itamar Franco, fora criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o qual contribuiu com a FAE no sentido de normatização e institucionalização da descentralização do PNAE através de convênios (CALDAS; ÁVILA, 2013).

A concretização de convênios, no entanto, é obtida por intermédio de aceitação das condições de ambas as partes, tanto o governo federal quanto os governos subnacionais, o que, de certa forma, limitava a expansão da descentralização do programa. Diante disso, por meio da promulgação da Lei 8.913/1994 aprovou, normatizou e oficializou a descentralização da merenda escolar. Agora como determinação a todos os entes subnacionais e não mais fruto de acordos entre as partes. Carvalho (2009, p.103 *apud* CALDAS; ÁVILA, 2013, p. 80) acrescenta:

Em 1994, a descentralização do PNAE deixou de ser apenas vontade política do poder executivo para se tornar determinação da sociedade brasileira. A promulgação da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 oficializou o processo, valorizando os hábitos e práticas alimentares locais e regionais. A Lei tornou possível aos municípios brasileiros a participação na chamada “municipalização da merenda”, e desde a criação da FAE em 1983, pela primeira vez, as escolas puderam contar com a alimentação escolar no mês de fevereiro.

É a partir desta, então, que a importância dos governos subnacionais é aumentada, uma vez que possibilitou maior autonomia e discricionariedade destes agentes. Pois, na verdade, são eles que lidam diretamente com o público a ser atendido, bem como tem melhores conhecimentos da realidade local e adversidades existentes. Outrossim, a citada lei ampliou a participação social ao definir a obrigatoriedade de instituição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como requisito para obtenção dos recursos financeiros oriundos do Governo Federal, tendo

definido como responsabilidade a fiscalização local dos processos acerca da correta e adequada utilização dos recursos disponíveis (CALDAS; ÁVILA, 2013).

Apesar dos avanços na política de alimentação escolar, em 1998 a FAE é extinta e suas atribuições referentes ao programa são repassadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Mais do que isso, o ano de 1998 é marcado pela obrigatoriedade de compra de 70% de itens considerados como básicos, tendo como princípio os hábitos alimentares locais e sua vocação agrícola (CALDAS; ÁVILA, 2013). Esta determinação legal reforçava as bases para o desenvolvimento e fortalecimento dos atores locais, porém tais benefícios foram aprofundados a partir da promulgação da Lei 11.947/2009.

Esta última lei regulamenta a provisão de alimentação escolar no Brasil e sua promulgação representa um marco importante para a trajetória da alimentação escolar brasileira. Em primeiro lugar, a citada lei ampliou o público alvo a ser atendido, abrangendo então todo o Ensino Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação para Jovens e Adultos (EJA) (CALDAS; ÁVILA, 2013). Ao realizar tal feito, o Governo Federal se comprometeu em destinar mais recursos orçamentários à alimentação escolar, uma vez que o número de alunos é uma das variáveis existentes para realização do repasse. Em segundo lugar, a Lei 11.947/2009 impôs a obrigatoriedade de compra mínima de 30% dos recursos transferidos ao ente subnacional com alimentos provenientes da agricultura familiar e seus estabelecimentos, o que, em grande medida, está de acordo com algumas diretrizes norteadoras do programa, como apoio ao desenvolvimento sustentável e aquisição de alimentos saudáveis e variados no cardápio escolar (BRASIL, 2009). Além disso, possibilita a garantia da comercialização dos produtos locais, e, conseqüentemente, a geração de renda aos beneficiados, bem como a formação de hábitos alimentares entre a comunidade escolar e melhoria na qualidade da merenda escolar (SANTOS; EVANGELISTA; OLIVEIRA, 2012).

A trajetória aqui relatada permite inferir algumas considerações: primeiramente, é preciso destacar a mudança substancial ocorrida na gestão do programa, de um modelo centralizado e verticalizado, com preponderância do Governo Federal, para um outro em que demais entes subnacionais tivessem mais autonomia e protagonismo. O PNAE estabeleceu um modelo descentralizado, pautado no repasse dos recursos financeiros aos entes subnacionais e maiores competências na sua operacionalização. Se por um lado permitiu mitigar problemas

como logística, qualidade dos produtos, atendimento aos hábitos alimentares e falta de diversidade na oferta da alimentação escolar; por outro pode ter gerado mais dificuldades na execução, tendo em vista a heterogeneidade das condições da administração pública.

Em segundo lugar, o governo brasileiro, que antes fora totalmente dependente de doações externas para financiamento da alimentação escolar, incorporou em sua agenda esta política pública. Ou seja, assumiu como sua essa questão, passou a tratá-la como política de Estado e a alocar recursos necessários para a sua provisão. A alimentação escolar passou a ser considerada um direito e, com isso, teve lugar no orçamento do Estado brasileiro que pode expandir e ampliar o público-alvo a ser atendido, o que, necessariamente, representou um aumento considerável nos seus beneficiários com efeitos importantes na redução da subnutrição e na insegurança alimentar da população brasileira.

Em terceiro lugar, acresce dizer que o emprego da alimentação adequada e de qualidade, de forma a atender as necessidades nutricionais mínimas para o alunado, foi sendo reforçada ao longo desse processo. Anteriormente, a alimentação era constituída, primordialmente, de produtos processados e industrializados e que se transformou atualmente, em alimentos *in natura* produzidos localmente pelos agricultores familiares.

Em quarto lugar, a incorporação de novos atores sociais na execução da política de alimentação escolar. A constituição obrigatória do CAE permitiu a inserção e participação social dos indivíduos no seu controle e fiscalização, reduzindo-se então a distância entre a sociedade e o setor público, o que é indicado para aumentar a ideia de pertencimento. Ademais, a incorporação obrigatória dos agricultores familiares à política pública fortalece a categoria, cria oportunidades de escoamento e comercialização da produção, garante a renda aos envolvidos, propiciando então melhores condições de vida e manutenção do homem no campo.

Tendo sido explanado os pontos acima elencados, a próxima seção destina-se a tratar especificamente das potencialidades, benefícios e desafios existentes após a promulgação da Lei 11.947/2009, tendo como ênfase a relação entre a norma legal e os agricultores familiares envolvidos, de modo a reforçar o que fora mencionado nessa seção.

#### **4.2 A Lei 11.947/2009 e a relação com os agricultores familiares: potencialidades, benefícios e desafios**

Por se tratar de uma política pública antiga, de grande amplitude e de capilaridade nacional, é possível encontrar vários estudos acerca do objeto deste estudo, o que possibilita analisá-lo sob diferentes perspectivas e recortes. Em virtude do teor da pesquisa, canalizou-se a atenção para os periódicos relacionados especificamente à Lei 11.947/2009, tendo sido então selecionado alguns para demonstração de seus efeitos à luz das experiências empíricas e relatos dos atores.

A alimentação escolar é um direito constitucional destinado aos estudantes brasileiros, sendo inclusive definida como uma estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Frente a isso, a incorporação dos agricultores familiares ao PNAE visa a obtenção desta estratégia, da mesma forma que reforça o desenvolvimento local, de modo a promover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (SARAIVA *et al*, 2010).

Os novos executores do PNAE ganham então destaque na execução e alcance dos objetivos da política pública, haja vista a possibilidade de oferta de alimentos mais saudáveis para o cardápio escolar. Além disso, a agricultura familiar é majoritária no território nacional, tendo em vista os 3,9 milhões de estabelecimentos agropecuários, o que representa 77% do total, e emprega cerca de 10,1 milhões de pessoas (IBGE, 2017). A partir destes dados, constata-se o potencial destes detentores legais para a provisão da alimentação escolar, o que na legislação atual propicia múltiplos benefícios aos agricultores familiares e aos beneficiários do PNAE.

Primeiramente, a obrigatoriedade de compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar fortalece a categoria, uma vez que gera oportunidades e meios para melhoria das condições de produção, garantindo então seu escoamento, comercialização e o aumento da sua renda familiar. A partir daí, é possível que tenha efeitos diretos na redução do êxodo rural, da pobreza rural e urbana e desenvolvimento local (SARAIVA *et al*, 2010).

Não obstante o teor da legislação e como os estudos sobre o PNAE apontam para todos esses pontos já elencados a partir da promulgação da Lei 11.947/2009, o cumprimento da norma é realizado de forma heterogênea. Neste caso há algumas regiões e municípios que conseguem implementar o dispositivo relativo à compra de alimentos da agricultura familiar (BRASIL, 2009, art. 14, caput) sem

problemas, enquanto outros encontram dificuldades em cumprir o que determina a legislação.

O primeiro ano de obrigatoriedade de compra dos agricultores familiares – 2010 –, por meio de seu balanço, teve 47,4% dos municípios que adquiriram alimentos provenientes desses para a merenda escolar, tendo atingido a média de compra de 22,7% (SARAIVA *et al*, 2010). Embora abaixo do necessário, tal resultado demonstrou certa agilidade das administrações públicas municipais no cumprimento da norma, uma vez que a promulgação e implementação desta lei requer necessariamente novos padrões operacionais de trabalho, bem como de novas diretrizes e regras para fornecimento da alimentação escolar.

De início, a região Sul apresentou relativo destaque quando comparado com as demais, uma vez que realizou a maior compra (71,3%), enquanto a região enquanto a região Centro-Oeste atingiu o menor percentual, calculado em 35,3%. A justificativa para esta disparidade está relacionada as condições gerais da agricultura familiar nas diversas regiões brasileiras. Esta é predominante nas regiões Norte, Sul e Nordeste e sua produção é relevante no abastecimento local dos municípios. Enquanto isso, na região Centro-Oeste a característica do estabelecimento agropecuário é marcada por grandes propriedades de terra, com escoamento da produção voltado à exportação (GUILHOTO *et al*, 2007 apud SARAIVA *et al*, 2010).

A configuração local acerca da tipologia dos estabelecimentos agropecuários pode refletir na implementação e nos resultados da política pública. Apesar disso, a legislação se aplica homogeneamente a todos os entes subnacionais, mesmo com características bastante heterogêneas, como administrativas, físicas, geológicas, etc. Diante disso, são necessários ajustes na implementação no intuito de contornar possíveis adversidades que possam vir a existir. Como forma de pontuar algumas dessas dificuldades, expõe-se neste momento resultados de alguns estudos sobre o programa (SARAIVA, 2020).

Ribeiro, Ceratti, Broch (2013) analisam o PNAE frente às características de consumo e produção de 15 (quinze) municípios das regiões Noroeste, Central e Missões no estado do Rio Grande do Sul, onde há maiores compras das escolas municipais em relação às estaduais. Eles identificaram que alguns municípios tiveram dificuldades em garantir que a merenda escolar tenha os produtos locais, sendo então necessário recorrer a municípios vizinhos. Enquanto uns municípios apresentam dificuldades em cumprir a referida lei, outros, como Hulha Negra, destacam-se por

meio de ações próprias, como a criação do Programa Oportunidades de Mercado, cujo objetivo é auxiliar a geração de renda do pequeno agricultor (RIBEIRO, CERATTI, BROCH, 2013). Frente a isso, nota-se que esta administração municipal adotou medidas que superam o dispositivo presente na Lei Federal para a inclusão dos agricultores familiares à política de alimentação escolar e que, por meio disso, fortalece e contribui para a implementação do artigo 14 da referida lei.

Essa necessidade de maior envolvimento da administração pública municipal também fora percebida por Saraiva *et al* (2010). Estes consideram que para a inserção dos agricultores familiares ao mercado institucional previsto na Lei 11.947/2009 seria necessário adotar medidas para contornar as adversidades encontradas até então. Para isso, seria plausível maior organização das prefeituras e Secretarias de Educação dos estados de modo a priorizar os alimentos produzidos pela cultura local, capacitar os envolvidos nesse processo, bem como assessorar na distribuição dos alimentos às escolas (SARAIVA *et al.*, 2010).

Já Silva *et al* (2013) demonstram outras adversidades enfrentadas na implementação do programa previsto no artigo 14 da Lei 11.947/2009. Tendo como espaço territorial os municípios do estado de São Paulo, os autores realizaram uma pesquisa qualitativa no Seminário “Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: a aplicação da Lei 11.947/2009 no Estado de São Paulo”, visando entender as dificuldades no cumprimento da norma federal sob o olhar do ofertante da alimentação escolar, no caso, os agricultores familiares. Primeiramente, expôs-se que a agricultura familiar historicamente é marcada pela descapitalização de recursos financeiros, falta de apoio de ATER e uma tendência de trabalho individualizada, a qual opta por não realizar grupos formais. Mais do que isso, a partir da visão dos agricultores paulistas, foi possível identificar outros problemas que afetam a implementação do referido dispositivo da lei federal. Entre estes, destacam as questões burocráticas e documentais, de capacitação, logísticas e de produção que acabam por inibir o potencial beneficiário de adentrar na política pública.

Esses estudos, aqui apresentados, possibilitam enxergar potencialidades, benefícios e desafios encontrados no território brasileiro. Observou-se diferentes capacidades de implementação do PNAE, assim como inovações municipais capazes de mitigar problemas possíveis na execução da política pública.

Portanto, é preciso neste momento realizar a análise da legislação que regulamenta e determina direitos e deveres das partes envolvidas no processo, de

modo a contribuir para o entendimento do desenho da norma, e como esse deve ser aplicado no âmbito local.

### **4.3 Arranjo Institucional da Lei 11.947/2009**

A alimentação escolar, pela sua importância ao proporcionar a milhões de brasileiros o acesso a refeições diárias e no combate à fome e a desnutrição, se transformou em uma política de Estado no país. Esta transformação deve-se a sua inclusão no texto constitucional de 1988 através da Emenda Constitucional de nº 59, com a seguinte redação, “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1988, art. 208, inc. VII). Esta política foi reforçada através pela Lei Federal nº 9.394/1996, quando a Lei nº 12.796/2013 incluiu o seguinte dispositivo, “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1996, art. 4º, inc. VIII).

A nomeada política da merenda escolar, pela sua longevidade no tempo e alcance social, por si só já justificaria estudos. Porém, essa política ganhou uma legislação própria: trata-se da Lei Federal nº 11.947/2009, que amplia a sua legitimidade e institucionalização. Além disso, novos programas foram incorporados a ela, através de dispositivos constantes nesta lei. Este é o caso do programa de aquisição de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar, em que o dispositivo da norma prevê:

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” (BRASIL, 2009).

Neste momento, este estudo se propõe a analisar o conteúdo da Lei 11.947/2009 e da Resolução CD/FNDE 06/2020 em seus dispositivos que tratam e regulamentam a aquisição de alimentos da agricultura familiar. Esta análise é necessária para se conhecer o desenho institucional do programa e as atribuições dos entes federados participantes e dos atores envolvidos na sua implementação. Nesta primeira aproximação com o programa, objetiva-se apresentar as características relevantes do programa que serão consideradas na análise da implementação e

servirão de referência para identificar as tensões e ajustes que foram feitos na ponta do sistema para adequar as normas federais à realidade dos municípios analisados.

Sendo assim, serão expostas as regras gerais da dita política pública e, posteriormente, as específicas referentes à aquisição de alimentos da agricultura familiar.

#### 4.3.1 Aspectos Gerais

A provisão de alimentação escolar, conforme fora informado acima, é garantida constitucionalmente, o que lhe confere a característica de uma política de Estado, não podendo ser negligenciada por quaisquer dos governos subnacionais, mesmo estes gozando de relativa autonomia administrativa e política, por ser o Brasil uma federação. Formulado em nível federal, o PNAE por objetivo:

[...] contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas 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 (BRASIL, 2009, art. 4º).

Diante disso, a oferta de alimentação escolar está associada a objetivos mais amplos em relação ao público atendido, para além apenas de satisfazer as necessidades nutricionais. Ou seja, ela se propõe a garantir melhorias nas condições cognitivas e de saúde dos estudantes brasileiros e de outros indivíduos que porventura também se beneficiem da alimentação escolar. No intuito de atingir tais objetivos foram traçadas diretrizes capazes de reforça-los, conforme aponta o artigo 2º da referida Lei Federal:

- 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 garantir a 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 encontrem em vulnerabilidade social (BRASIL, 2009).

As diretrizes para alimentação escolar mostram a preocupação em combinar alimentos que sejam saudáveis e, também, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares locais. Concomitantemente, ela mostra duas preocupações importantes que devem estar inseridas na aquisição dos gêneros alimentícios, ou seja, a participação social e o desenvolvimento local. No primeiro caso, a participação além de garantir que os alimentos que venham a compor a dieta dos alunos respeitem as necessidades nutricionais e a cultura local, evitando alimentos industrializados e ultra processados que agridam a saúde desses, que poluam o meio ambiente e que destruam a cultura local. No segundo caso, as diretrizes estão preocupadas com o desenvolvimento e a valorização da produção local, essa que, normalmente, feita sem uso de agrotóxicos, produz alimentos amplamente utilizados pelos moradores das comunidades, sendo cultivados por agricultores familiares e, portanto, fortalece a produção local e melhora os rendimentos dos trabalhadores rurais. Portanto, não há dúvida sobre a relevância do programa e seu potencial transformador da realidade rural de muitas localidades do país. Porém, é preciso analisar a implementação para verificar se isso, de fato, acontece.

Ainda em relação às normas federais que regulamentam o programa, elas estabelecem que os alunos atendidos, segundo as diretrizes, são aqueles matriculados na educação básica do ente federado incluído no Censo Escolar do exercício anterior, que é realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BRASIL, 2020, art. 6º, §1º). A educação básica compreende a pré-escola, o ensino fundamental, o ensino médio (BRASIL, 1996, art.

4, Inc. I). Contudo, pelas normas federais, alunos matriculados nas creches, na educação de jovens e adultos (EJA) e aqueles matriculados em entidades filantrópicas e das entidades comunitárias, essas últimas conveniadas com o poder público, também são considerados, para fins de atendimento da política de alimentação escolar, como pertencentes a educação básica (BRASIL, 2020, art. 5º, §5º, Inc. I; II).

Para a aquisição dos gêneros alimentícios para a merenda escolar, de modo a operacionalizar o PNAE, a União, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)<sup>3</sup>, transfere, de forma complementar, recursos financeiros aos estados, municípios, Distrito Federal e as escolas federais (BRASIL, 2009, art. 5º). Tais recursos são distribuídos em até 10 (dez) parcelas ao ano e sua destinação deve ser exclusiva à aquisição de alimentos. Salienta-se que tal transferência não necessita de convênio, ajuste, acordo ou contrato, sendo efetivada automaticamente por meio de depósito em conta corrente específica (BRASIL, 2020, art. 47, Inc. IX).

As unidades educacionais ou entes da federação que recebem os recursos da alimentação escolar são denominadas Entidade Executora<sup>4</sup> (EEx) (BRASIL, 2009, art. 6º, caput), e têm como atribuições desenvolver as condições necessárias para que o PNAE seja realizado conforme dita a legislação, bem como complementar os recursos financeiros para alimentação escolar (BRASIL, 2020, art. 7º, Inc. II). Quanto às transferências realizadas pelo FNDE, o valor a ser transferido dependerá da interação de algumas variáveis, sendo elas: número de alunos matriculados e registrados no Censo Escolar realizado pelo INEP no ano anterior ao de execução, os 200 (duzentos) dias letivos/ano e o valor *per capita*/aluno, que varia conforme etapa e modalidade de ensino (BRASIL, 2020, art. 47, Inc. I). O valor total dos recursos é calculado por meio da seguinte fórmula:

---

<sup>3</sup> Autarquia responsável pelas políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

<sup>4</sup> A Lei Federal define entidade executora da seguinte forma, “a Entidade Executora – EEx: Secretarias de Estado da Educação – Seduc, Prefeituras Municipais e escolas federais, como responsáveis pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados” (BRASIL, 2020, art. 7º, Inc. II).

Figura 4: Valor a ser transferido à EEx

$$VT = A \times VP \times D$$

VT= Valor a ser transferido; A = quantidade de alunos matriculados; VP = valor *per capita*/aluno; D = quantidade de dias letivos/ano.

Fonte: Adaptado de Resolução CD/FNDE nº 06/2020.

Por esta fórmula é possível calcular o quanto a EEx receberá de recursos para a aquisição de alimentos para a merenda escolar. Atenta-se para o fato de que o valor por aluno varia segundo a modalidade de ensino. Portanto, para se chegar ao montante total de recursos, é necessário realizar o somatório de todas as modalidades que a EEx atende, haja vista a variação da quantidade de alunos e de valores.

A tabela 1, a seguir, apresenta os valores *per capita* praticados atualmente de acordo com a modalidade de ensino.

Tabela 2: Valor *per capita*/aluno diário conforme etapa e modalidade de ensino

Etapa e Modalidade de Ensino	Valor <i>per capita</i> /aluno
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	R\$0,32
Ensino Fundamental e Médio	R\$0,36
Pré-escola*	R\$0,53
Escolas indígenas e quilombolas	R\$0,64
Ensino Integral	R\$1,07
Creches	R\$1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	R\$2,00
Atendimento Educacional Especializado (AEE) no contraturno	R\$0,53

\*Exceto para alunos matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos

Fonte: Resolução CD/FNDE nº 06/2020. Elaboração própria.

A partir dos valores *per capita* e dos dados do Censo Escolar, quanto ao número de alunos matriculados em sua unidade de ensino, realizado no ano anterior, as EEx devem inserir tais valores em seus orçamentos e destiná-los exclusivamente à compra de gêneros alimentícios. Caso haja saldo financeiro na conta em 31 (trinta e um) de dezembro, esse poderá ser reprogramado para o ano subsequente desde que feita a correta prestação de contas (BRASIL, 2020, art. 47, Inc. XXIV).

O controle dos gastos dos recursos públicos da merenda escolar é realizado pelo FNDE; por órgãos de controle externo, tais como, Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público (MP), Conselho de Alimentação Escolar<sup>5</sup> (CAE), entre outros. A EEx necessita prestar contas anualmente e há um controle bastante cuidadoso destes gastos. O CAE, por exemplo, atua em nível local e tem como papel fiscalizar, acompanhar e deliberar sobre as questões pertinentes à alimentação escolar. Sua relevância social se deve, entre outras coisas, por ter uma composição bastante diversidade de atores locais e por ser obrigatória a sua constituição nos estados e municípios como meio para recebimento de recursos públicos (BRASIL, 2020).

Outro ator relevante para que o programa se desenvolva são as entidades de assistência técnica e extensão rural (ATER), que no caso de Minas Gerais se materializa mediante a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater-MG). Esta é vinculada à Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (SEAPA-MG). Seu papel se refere a articulação entre os atores envolvidos, haja vista ser a principal instituição pública em contato direto com o agricultor familiar. A referida empresa, por meio de seus técnicos extensionistas, presta assistência técnica aos agricultores familiares, mobilizando-os e instruindo-os para adentrar à política pública, além de auxiliar as EEx quanto aos alimentos produzidos na região para facilitar a elaboração das chamadas públicas. Embora a empresa não seja citada na legislação, vale inseri-la como um ator estratégico fundamental para a garantia da alimentação escolar. O fato que é corroborado quando se atenta ao número relevante de quase 20.000 atendimentos a agricultores familiares em 2019 para ingresso ao PNAE, conforme Relatório Executivo da SEAPA-MG (MINAS GERAIS, 2019).

Um outro ator que não aparece diretamente na legislação, mas que, no entanto, tem grande importância na implementação da Lei 11.947/2009 são os sindicatos dos trabalhadores rurais dos municípios. Estes são as entidades que representam os agricultores familiares e que desde meados do século XX vem lutando para garantir alguns direitos e benefícios para a categoria profissional que representa.

---

<sup>5</sup> “O Conselho de Alimentação Escolar – CAE: órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2020, art. 7º, Inc. III).

A implementação do programa da compra direta de alimentos para merenda escolar dos agricultores familiares envolve um conjunto grande de atores. Não há como dizer qual ou quais deles são os mais importantes, pois todos ocupam posição estratégica no processo. Entretanto, a nutricionista que é a responsável técnica do PNAE no nível municipal tem um papel central. Isto acontece porque cabe a ela a atribuição de planejar o cardápio conforme determinações do FNDE, prezando pela alimentação saudável, adequada e em condições nutricionais satisfatórias, bem como a priorização de hábitos alimentares locais (BRASIL, 2009; 2020).

Após planejamento do cardápio, a aquisição da alimentação escolar pode ser realizada por dois modos. O primeiro é a realização de licitação, sob a modalidade pregão eletrônico, respeitando as normas contidas na Lei 10.520/2002, Decreto 10.024/19 e Lei 8.666/93. O segundo acontece sob dispensa de licitação, utilizando para tal o instrumento de chamada pública<sup>6</sup> quando se tratar de compras da agricultura familiar. Em virtude de o objeto desse estudo focalizar nas compras da agricultura familiar, expõe-se as regras para a concretização da mesma (BRASIL, 2020).

Esta seção procurou identificar os principais atores que devem atuar na implementação do PNAE nas EEx. Para isso, recorreu-se ao conteúdo da legislação que define a formulação e o funcionamento deste programa. A seguinte procura apresentar como a legislação desenha o processo de aquisição de alimentos.

#### **4.3.2 Aquisição de alimentos da agricultura familiar: aspectos normativos**

Identificados os atores estratégicos que atuam na implementação do PNAE e, particularmente, na aquisição dos alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar, esta seção faz a revisão da lei para identificar os procedimentos para efetivação do programa.

A descrição da norma dá especial atenção a alocação dos recursos financeiros transferidos pelo Governo Federal para as EEx para operacionalização do PNAE. Esta transferência e a forma do uso destes recursos são determinados por meio do artigo 14 da Lei nº 11.947/2009. Para este estudo, cabe destacar que no mínimo 30% deles devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios

---

6 “[...] 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.” (BRASIL, 2020, p.13)

provenientes da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. O dispositivo da lei define ainda que deve ter prioridade os alimentos provenientes dos assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009, art. 14, caput). Esta exigência é dispensada apenas em três ocasiões: “i) impossibilidade de emissão de nota fiscal correspondente; ii) inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; iii) condições higiênico-sanitárias inadequadas” (BRASIL, 2009, art. 14. §2º). Essa dispensa necessita ser comprovada durante a prestação de contas, pois, caso contrário, a EEx pode ter valores descontados, estornados ou bloqueados em sua conta corrente, conforme for o caso (BRASIL, 2020).

Conforme já destacado anteriormente, a legislação possibilita que a contratação de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar possa ser realizada por meio de dispensa de licitação, optando-se, neste caso, pela chamada pública. Isso é possível desde que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado local, bem como os produtos atendam os padrões de controle de exigência e qualidade devidos (BRASIL, 2009; 2020).

No que diz respeito aos preços de aquisição, sua definição é realizada previamente pela EEx e os valores são apresentados para a chamada pública. Para se chegar ao preço final de aquisição, cuja responsabilidade pelo cálculo é da EEx, necessita-se, no mínimo, de três orçamentos provenientes de mercados locais, tendo prioridade a feira do produtor da agricultura familiar caso exista na localidade. Após esse procedimento, faz-se a média dos produtos e acresce o valor de insumos exigidos na chamada pública, como as despesas com frete, embalagens e/ou outros. Chega-se então ao preço final que será pago aos agricultores familiares (BRASIL, 2020).

A legislação estabelece que é prioridade a obtenção de orçamentos no mercado local. Contudo, caso haja impossibilidade de angariar os preços nesse mercado, as EEx devem pesquisar no âmbito das regiões geográficas imediatas, intermediárias, estadual ou nacional, nessa ordem, como forma de complementar os orçamentos. É preciso informar que produtos agroecológicos ou orgânicos possuem prioridade frente os demais, e, caso não haja possibilidade de obtenção de orçamento para tais produtos, a EEx poderá acrescer o percentual de 30% à média anteriormente obtida (BRASIL, 2009; 2020).

Quanto aos critérios de qualidade, os produtos alimentícios devem atender às normas estabelecidas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), pelo Ministério da Saúde (MS) e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Este procedimento busca favorecer as melhores práticas e cuidados com os alimentos destinados aos educandos. Além disso, a EEx ou a unidade executora (UEX<sup>7</sup>) pode solicitar ao vencedor da chamada pública amostras dos produtos como fonte comprobatória da qualidade dos itens a serem ofertados (BRASIL, 2020).

Antes da tomada de preço e do exame da qualidade dos alimentos, o processo de compra exige como um primeiro passo a publicação do edital de chamada pública. Este tem por finalidade dar publicidade ao processo. Para isso, a EEx deve torná-lo público por meio de sítio eletrônico oficial, expô-lo em mural público de ampla circulação e divulgá-lo para as organizações de agricultura familiar e a entidade de ATER do município ou estado. Vale ressaltar que o prazo de recebimento de propostas para participar da chamada pública deve ser, no mínimo, de 20 dias (BRASIL, 2009; 2020).

Todo este procedimento busca atrair e motivar os agricultores familiares para participar do processo. Assim, aqueles que desejarem apresentar propostas de venda à EEx podem o fazer por meio de três formas: grupo formal; grupo informal e fornecedor individual. O grupo formal é aquele caracterizado como uma organização produtiva que detém a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) Jurídica. Já o grupo informal é aquele formado por agricultores detentores de DAP Física que se organizaram em grupos. Por fim, o fornecedor individual possui a DAP física (BRASIL, 2009; 2020).

Para cada uma dessas formas são exigidos documentos diferentes para a habilitação do projeto de venda. A seguir é apresentado os procedimentos que o agricultor familiar deve cumprir para se habilitar e participar do processo de aquisição de alimentos para a merenda escolar, conforme apresentado no artigo 36 da Resolução CD/FNDE 06/2020:

Art. 36 Para a habilitação dos projetos de venda, deve-se exigir:

---

<sup>7</sup> “[...] entidade privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela EEx em favor da escola que representa, bem como pela prestação de contas do Programa ao órgão que a delegou, nos casos de gestão descentralizada ou escolarizada (art. 7º, inciso IV, 2020).

§ 1º Dos Fornecedores Individuais, detentores de DAP Física, não organizados em grupo: I – a prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF;

II – o extrato da DAP Física do agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias;

III – o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura do agricultor participante;

IV – a prova de atendimento de requisitos higiênico-sanitários previstos em normativas específicas;

V – a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção própria, relacionada no projeto de venda.

Conforme a legislação, os Fornecedores Individuais necessitam, para participar da venda de seus produtos para a merenda escolar, de pareceres e orientações fornecidos, no caso de Minas Gerais, da Emater-MG (Inc. III e IV); dos técnicos do PNAE, neste caso a nutricionista, responsáveis pela garantia de qualidade (Inc. IV); e, também, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (Inc. V). O parágrafo segundo do artigo 36 Resolução CD/FNDE 06/2020, dispõe sobre os grupos informais de agricultores familiares e sua participação no programa:

§ 2º Dos Grupos Informais de agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupo:

I – a prova de inscrição no CPF;

II – o extrato da DAP Física de cada agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias;

III – o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura de todos os agricultores participantes;

IV – a prova de atendimento de requisitos higiênico-sanitários previstos em normativas específicas;

V – a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda.

Como para os Fornecedores Individuais, para os Grupos Informais, a participação na aquisição de alimentos da agricultura familiar pelas EEx também depende do apoio e da participação dos atores locais destacados anteriormente. A elaboração de Projeto de Venda e a emissão de documentos comprobatórios dependem, em larga medida, de apoio técnico da Emater-MG, do Sindicato dos

Trabalhadores Rurais e dos técnicos das administrações municipais responsáveis nas EEx do PNAE. Já os grupos formais:

§ 3º Dos Grupos Formais, detentores de DAP Jurídica:

I – a prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;

II – o extrato da DAP Jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 60 dias;

III – a prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;

IV – as cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente;

V – o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar, assinado pelo seu representante legal;

VI – a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados/cooperados;

VII – a declaração do seu representante legal de responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda de seus cooperados/associados;

VIII – a prova de atendimento de requisitos higiênico-sanitários previstos em normativas específicas.

§ 4º Na ausência ou desconformidade de qualquer documento necessário à habilitação, ou de amostras a serem apresentadas conforme descrito no artigo 41, fica facultado à EEx a abertura de prazo para a regularização das desconformidades (BRASIL, 2020).

O acesso dos Grupos Formais de agricultores familiares à participação no PNAE através do fornecimento de alimentos depende de um conjunto maior de documentos, o que envolve um número maior de atores que de alguma forma afetam a implementação do programa. Todavia, os técnicos da Emater-MG, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e os técnicos responsáveis pelo PNAE nos municípios são aqueles que têm uma participação mais efetiva e estratégica na oferta da documentação e certificação da qualidade dos produtos ofertados pelos agricultores familiares.

Com a posse desses documentos, é preciso informar à comunidade/interessados os critérios de seleção para a contratação de agricultores familiares ao PNAE. Esta contratação pode acontecer em duas classificações. Primeiramente, seguindo a mesma lógica da obtenção de orçamentos. Neste caso, a prioridade na seleção dos orçamentos é ranqueada por meio da seguinte sequência:

agricultores familiares locais; da Região Geográfica Imediata; da Região Geográfica Intermediária; do estado e do país (BRASIL, 2020).

O segundo critério de seleção estabelecido no §4º da Resolução CD/FNDE 06/2020 indica as prioridades internas dos grupos. Estes estão definidos da seguinte forma,

I – os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;

a) para efeitos do disposto neste inciso, devem ser considerados Grupos Formais e Grupos Informais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas aqueles em que a composição seja de, no mínimo, 50%+1 (cinquenta por cento mais um) dos cooperados/associados das organizações produtivas respectivamente, conforme identificação na(s) DAP(s);

b) no caso de empate entre Grupos Formais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas, em referência ao disposto no § 4º inciso I deste artigo, têm prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas no seu quadro de associados/cooperados. Para empate entre Grupos Informais, terão prioridade os grupos com maior porcentagem de fornecedores assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas, conforme identificação na(s) DAP(s).

II – os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831/2003, o Decreto nº 6.323/2007 e devido cadastro no MAPA;

III – os Grupos Formais sobre os Grupos Informais, estes sobre os Fornecedores Individuais, e estes, sobre Cooperativas Centrais da Agricultura Familiar (detentoras de DAP Jurídica conforme Portarias do MAPA que regulamentam a DAP);

a) no caso de empate entre Grupos Formais, em referência ao disposto no § 4º inciso III deste artigo, têm prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de associados/cooperados, conforme DAP Jurídica;

b) em caso de persistência de empate, deve ser realizado sorteio ou, em havendo consenso entre as partes, pode-se optar pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre as organizações finalistas.

IV – Caso a EEx não obtenha as quantidades necessárias de produtos oriundos do grupo de projetos de fornecedores locais, estas devem ser complementadas com os projetos dos demais grupos, de acordo com os critérios de seleção e priorização estabelecidos no caput e nos § 1º e § 2º (BRASIL, 2020).

Respeitados estes critérios, seleciona-se o projeto de venda e celebra-se o contrato que estabelece direitos, obrigações e responsabilidades das partes, segundo o que fora previsto na chamada pública. É preciso destacar que há um valor limite de venda ao agricultor familiar. Assim o valor máximo de R\$20.000,00 é determinado pela lei por DAP Familiar/ano/entidade executora para fornecedores individuais ou grupos informais. Ou, ainda, este mesmo valor multiplicado por quantidade de agricultores familiares pertencentes ao grupo formal. Por meio disso, percebe-se que seja por meio dos critérios de seleção e hierarquização, ou pelos valores possíveis de venda, a legislação pertinente ao PNAE estimula e incentiva a organização e cooperação dos agricultores familiares por meio do agrupamento, o qual fortalece a categoria.

Constata-se, por meio de tais regras, a complexidade do programa no que se refere a compra de alimentos para alimentação escolar direto dos agricultores familiares. Observa-se que, ao mesmo tempo que estimula a organização e aperfeiçoamento de práticas agrícolas que melhor atendam os beneficiários finais (alunos), pode contribuir para o afastamento ou exclusão de outros agricultores familiares. Este último caso pode acontecer em relação as dificuldades para acesso a documentação, pois muitos dos agricultores não possuem as capacidades técnicas e operacionais necessárias para fornecimento da merenda escolar. Ademais, pode acontecer que as administrações municipais estar pouco empenhadas em favorecer este segmento social e não disponibilizar de maneira clara e acessível a ajuda necessária para os mesmos terem acesso ao programa e participar da oferta de alimentos.

Essa seção teve como objetivo apresentar as regras mais relevantes para entender o desenho institucional da política pública. No próximo capítulo será abordado o tema da agricultura familiar, a caracterização do Norte de Minas – em especial a Região Geográfica Imediata de Salinas – por meio de indicadores socioeconômicos existentes.

## 5 AGRICULTURA FAMILIAR E NORTE DE MINAS

Este capítulo tem por objetivo apresentar informações sobre a agricultura familiar e o Norte de Minas, haja vista o recorte para tal pesquisa. De modo a concretizar o intuito proposto, o capítulo fora dividido em 3 (três) seções: a primeira aborda a agricultura familiar, sua origem, desenvolvimento e definições; a segunda trata do especificamente do Norte de Minas, suas características socioeconômicas e ambientais; a terceira compreende parte do território norte-mineiro – a Região Geográfica Imediata de Salinas -, amparando-se em dados oficiais, sendo, inclusive, subdivido em duas subseções específicas para os municípios analisados.

### 5.1 Agricultura familiar: conceituação, história e políticas públicas

Os principais responsáveis por prover os alimentos para consumo da população brasileira são os agricultores familiares, o que corresponde a 77% dos estabelecimentos agropecuários, 23% da área total, totalizando 80,9 milhões de hectares (IBGE, 2017). Em algumas culturas permanentes, o setor responde por 48% do valor de produção do café e banana; e em culturas temporárias, 80% do valor da mandioca, 69% do abacaxi e 42% do feijão, por exemplo (MAPA, 2017).

Não obstante constatada a relevância e a importância desses atores sociais na oferta da alimentação para consumo, por algum tempo a agricultura familiar não recebeu do governo brasileiro a devida atenção. Este é um dos motivos que explicam a concentração das propriedades rurais em poucos indivíduos – chamados latifundiários -, cujo foco consiste em produção de monoculturas para posterior exportação, as chamadas *commodities*, ou utilizam delas para especulação fundiária. Neste sentido, Mattei (2014, p.2) argumenta que,

Desde o início do processo de ocupação do território brasileiro a agricultura familiar – por muito tempo chamada de agricultura de subsistência – faz parte da rotina das atividades produtivas do país. Todavia, ao longo de todo o período imperial, e também períodos subsequentes, este tipo de agricultura não recebeu praticamente nenhum apoio governamental para se desenvolver adequadamente.

Essas também são as considerações de Wanderley (1999, p. 37), sobre a agricultura familiar e o Estado brasileiro durante um longo período de sua história, “[...]. Trata-se historicamente de um setor bloqueado, impossibilitado de desenvolver suas potencialidades enquanto forma social específica de produção”. Nesse sentido, o próprio setor público fortalecia o distanciamento entre a agricultura e os agricultores

familiares e não familiares ao adotar postura e tratamento diferentes. Esse comportamento poderia ser justificado por não compreender as características singulares dos pequenos agricultores, nem buscar políticas públicas voltadas ao seu atendimento.

Desde os primórdios da ocupação do território brasileiro, durante o ciclo de açúcar no Período Colonial, o governo português prezava pela produção em monocultura destinada à exportação. As terras, até então, pertenciam ao país colonizador, e eram doadas a indivíduos que gozavam de prestígio social à época. Paralelamente esse processo que foi base para o surgimento do latifúndio monocultor no Brasil, surgiu, também, a agricultura de subsistência, a qual seria atividade acessória destinada a população local e que acabava apoiando a primeira. Para além disso, a seleção das terras destinadas a propriedade dos grandes latifundiários prezava pelas melhores condições de produção, excetuando áreas desfavorecidas como Nordeste e Norte. Este fato tornava a agricultura de subsistência “de baixa capacidade produtiva e abandonada, tornando-se também fonte de geração de pobreza e exclusão social no meio rural” (MATTEI, 2014). A questão problemática da propriedade de terra no Brasil, portanto, traz complexidades provenientes desde os primórdios nacionais, com a elite presente, decisiva e influente nas estruturas governamentais, de modo a contemplar seus interesses. Wanderley (2000, p.2) descreve esse fenômeno da seguinte forma,

[...] a grande propriedade fundiária é a forma dominante de controle da terra no meio rural brasileiro. A partir deste quadro, é possível afirmar que os espaços rurais no Brasil, foram, historicamente, profundamente marcados por uma dissociação entre a apropriação da terra e a função residencial. Isto se refere, antes de mais nada, aos próprios grandes proprietários fundiários, cujo absenteísmo tendeu a se aprofundar e a se ampliar com o passar do tempo [...] Tendo ou não um caráter produtivo, a propriedade da terra está associada, nestes casos, a objetivos econômicos, que incluem desde os investimentos produtivos até a mera especulação fundiária, mas não se traduz, necessariamente, pelo envolvimento do proprietário e sua família na vida social local, pois raramente ele habita no meio rural.

Constata-se, neste sentido, a preponderância dos princípios econômicos sobre os sociais, fato oposto aos agricultores familiares. Mais do que isso, “as formas precárias e insuficientes de acesso à terra afetam a consolidação de laços com o lugar de moradia a dinamização da vida social local” (WANDERLEY, 2000, p.2). Isso acontece, em larga medida, porque os vínculos existentes entre os latifundiários e

seus empregados compreendam apenas o caráter econômico, marcado pela oferta de renda aos segundos como pagamento a mão-de-obra. Há então uma adversidade enfrentada desde sempre pelos agricultores familiares quanto à política agrária adotada em território brasileiro.

O modelo de produção brasileira, até então, prezava pelo estilo *plantation* norte-americano. Esse quadro, no entanto, começa a ser questionado a partir do Pós-Guerra, compreendendo 1950-1980. Nesse período, suscitou o debate envolvendo setores da sociedade brasileira e da comunidade universitária sobre a necessidade da Reforma Agrária como forma de obter o desenvolvimento brasileiro. Esse processo, todavia, sofrera fortes oposições no regime militar (1964-1985), cujos esforços destinavam-se, novamente, ao atendimento e expansão da agricultura de exportação em detrimento à de base familiar. Em consequência a isso, ocorre no Brasil elevadas taxas de êxodo rural, que em 1950 detinha 68% em área rural e passa para 17% em 2010 (MATTEI, 2014).

No intuito de atingir a modernização, presenciou-se neste período uma forte intervenção estatal nas diversas áreas existentes. Quanto à agricultura, o governo brasileiro apoiou os grandes produtores por meio de medidas de assistência técnica, desvalorizações do câmbio, crédito rural, seguro agrícola, pesquisa agropecuária e outras ações. Contudo, essas eram voltadas para os médios e grandes produtores, deixando os pequenos à margem. Destaca-se que tais ações tiveram um sentido de contramão ao que era se configurava uma das demandas sociais à época (a reforma agrária), que era defendida por políticos como João Goulart, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), dentre outros (GRISA, SCHNEIDER, 2015).

Castro (2015) trata da época e reforça que o governo brasileiro, ao realizar a modernização da agricultura, aumento da produção e, em contrapartida, não atender os pequenos agricultores, contribuiu para a perpetuação e aumento da fragilidade do sistema de produção familiar. Este, desde sempre, marcado pela sua forma rudimentar, bem como mão de obra barata. Essa forma negativa de se tratar a agricultura familiar, marginalizou ainda mais os pequenos agricultores. Segundo Mattei (2014, *apud* ALTAFIN, 2007, p.2):

[...] as políticas públicas para a área rural, em especial a política agrícola, privilegiaram os setores mais capitalizados e a esfera

produtiva de *commodities* voltadas ao mercado internacional e produzidas nos grandes latifúndios, com o objetivo de fazer frente aos desequilíbrios da balança comercial do país. Para o setor da agricultura familiar, o resultado dessas políticas foi altamente negativo, uma vez que grande parte desse segmento ficou à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola, sobretudo nos itens relativos ao crédito rural, aos preços mínimos e ao seguro da produção.

Essa marginalização do amparo público suscitou debates e pressões sociais no intuito de reconhecimento político e institucional da agricultura familiar, que, por conseguinte, culminou na criação do Pronaf em 1995. Em consequência, criou-se então o Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), documento gerado que confirma a tipologia familiar do agricultor (CASTRO, 2015). Por meio deste documento, o agricultor familiar pode acessar políticas públicas específicas destinadas à categoria e, assim, garantir os seus direitos.

É preciso ressaltar que a concretização do Pronaf fora possível, em grande medida, devido ao reestabelecimento da democracia e, por consequência, das alterações ocorridas na relação entre o Estado e sociedade civil nas últimas décadas. Assim, com a relativa normalidade democrática e a promulgação da Constituição Federal de 1988, novos espaços de participação social foram criados. Estes possibilitaram a inclusão de alguns atores políticos com base e poder de mobilização social que favoreceu o seu reconhecimento legal (GRISA, SCHNEIDER, 2015). A reinstauração da democracia após a Ditadura Militar, neste sentido, fora fundamental para mudanças substanciais na agricultura familiar, haja vista empecilhos existentes durante o período autoritário.

A criação do Pronaf, nesse caso, constituiu-se como um importante instrumento de apoio aos agricultores historicamente descapitalizados e relativamente abandonados pelo Poder Público. Outrossim, reforçou e proporcionou a criação ou fortalecimento, como, por exemplo, a ATER, assentamentos de reforma agrária e o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf). Todos esses benefícios configuraram a primeira fase de políticas públicas voltadas para os agricultores familiares, cujo foco voltava-se ao atendimento a política agrícola e agrária (GRISA, SCHNEIDER, 2015).

Já a segunda fase goza do caráter social e assistencial na medida em que utiliza de programas sociais de modo a priorizar os agricultores familiares. Estas medidas foram iniciadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002),

com os Programa Comunidade Solidária e Garantia Safra. E foram bastante fortalecidas no governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) por meio dos programas Bolsa Família e Programa de Habitação Rural. Tais programas contribuíram para a redução de pobreza e da desigualdade no meio rural (GRISA, SCHNEIDER, 2015).

Por fim, chega-se a atual geração de políticas públicas direcionadas ao agricultor familiar, cujo pauta é marcada pela construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade. Estas têm entre as suas diretrizes a mitigação do quadro de fome existente no Brasil. Essa fase ganha força com logo no início do governo de Lula por meio do Programa Fome Zero, o qual preza pelo atendimento as condições de segurança alimentar e nutricional necessária aos indivíduos. Percebeu-se também à época que existia demanda de alimentação em ambientes públicos - como escolas, presídios e hospitais -, e que essa poderia ir ao encontro da oferta da produção dos agricultores familiares. Em virtude disso, criou-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, com a finalidade de realizar compras institucionais do agricultor familiar e destinar à população em vulnerabilidade social. Este programa contemplou a melhoria de renda dos ofertantes e melhoria da alimentação dos demandantes beneficiários da política. Esse desenho de compra institucional, posteriormente, fora incorporado também ao PNAE, estando este presente em todos os municípios brasileiros (GRISA, SCHNEIDER, 2015).

Diante disso, pode-se afirmar que houve uma evolução da relação entre Estado e agricultor familiar. Com um histórico de abandono pelo Poder Público, a agricultura familiar passou a participar ativamente de políticas públicas estruturantes e de capilaridade nacional. As diferentes gerações de políticas públicas voltadas para agricultura permitem inferir que houve um cenário inicial desenvolvimentista e voltado a expansão da produção brasileira. Esta estava destinada à exportação, baseado no alicerce da modernização. No sentido da valorização da agricultura familiar, primeiro reconheceu-se o papel da categoria de agricultores familiares por meio legal, legitimando então direitos sociais antes inexistentes. Em seguida, passou-se para uma fase social e assistencial em que se admitiu a existência de problemas no meio rural e sua necessidade de mitigação. Por fim, estes atores foram incluídos em um conjunto de políticas e programas públicos, o que, em grande medida, facilita a garantia de escoamento da produção, renda aos agricultores familiares e, concomitantemente, o desenvolvimento de novas habilidades e capacidades operacionais e técnicas.

É destaque que o Pronaf perdura até hoje, tendo sido incorporado subprogramas: Pronaf Agroindústria, Pronaf Mulher, Pronaf Agroecologia, Pronaf Bioeconomia, Pronaf Mais Alimentos, Pronaf Jovem, Pronaf Microcrédito (Grupo “B”), Pronaf Cotas-Partes (BNDES, 2020). Cada um destes programas é destinado a um público específico, regras de acesso e recursos disponíveis. Em síntese o Pronaf oferece linhas de crédito para os agricultores familiares. Por meio do Plano Safra do ano de 2020, o Governo Federal destinou R\$33 bilhões para seu financiamento, com juros de 2,75% e 4%, para custeio e comercialização. Do valor absoluto mencionado, R\$19,4 milhões são destinados para linhas de custeio da atividade e R\$13,6 bilhões para investimentos a propriedade<sup>8</sup>.

Apesar desse aporte financeiro destinado à agricultura familiar, o valor ainda é pequeno quando comparado aos R\$197,17 bilhões destinados ao agronegócio e aos grandes produtores, que também estão garantidos no Plano Safra 2020 e podem utilizar destes recursos sob a taxa de juros de 6% ao ano<sup>9</sup>. O emprego de uma quantidade bem menor de recursos para a agricultura familiar permite compreender a realidade sob a qual vive os indivíduos e as famílias deste setor social e econômico. Estes, muitas vezes, não dispõem dos meios para acesso ao crédito e nem da capacidade financeira para arcar com taxas juros, que são altas para eles. Diante disso, se questiona: afinal, como se classifica um agricultor familiar? A resposta para este questionamento não é trivial, tampouco unificada, haja vista a variedade de concepções acerca do termo.

Sob o aspecto institucional-legal, o Decreto nº 9.064/2017, que regulamenta a Lei nº 11.326/2006, estabelece os seguintes requisitos para que uma atividade rural seja classificada como agricultura familiar,

Art. 3º A UFPA<sup>10</sup> e o empreendimento familiar rural deverão atender aos seguintes requisitos:

I - possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais<sup>11</sup>;

---

<sup>8</sup> Informação obtida no site [www.g1.com.br](http://www.g1.com.br), acesso em 08/12/2020;

<sup>9</sup> Informação obtida no site [www.g1.com.br](http://www.g1.com.br), acesso em 08/12/2020;

<sup>10</sup> Unidade Familiar de Produção Agrária: “conjunto de indivíduos composto por família que explore uma combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele” (BRASIL, 2017, art. 2º, I)

<sup>11</sup> “(...) unidade de medida agrária para classificação fundiária do imóvel, expressa em hectares, a qual poderá variar conforme o Município, calculada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra” (BRASIL, 2017, art.2º, IV)

- II - utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda;
- III - auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e
- IV - ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar (BRASIL, 2017).

Perante estes requisitos, àquele que os cumprir é considerado um agricultor familiar. Isto lhe garante direito de acesso a políticas públicas, tais como o Pronaf e o fornecimento de alimentos para o PNAE, por exemplo. Quanto as definições presentes em estudos sobre o tema, há uma heterogeneidade maior nas concepções sobre o termo.

Primeiramente, a conceituação do termo “agricultura familiar” não é nem de longe unânime entre os estudos e nem para os estudiosos do assunto. O termo inclusive não é utilizado pelos próprios agricultores familiares que recorrem a outros para se autodefinir. Esta é a constatação do estudo de Martins (1986 *apud* ALTAFIN, 2007, p.4) que ilustra bem este cenário:

[...] no contexto de São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Paraná, o homem rural é conhecido como roceiro e caipira. No Nordeste, denomina-se tabaréu. Em diferentes regiões do País encontra-se o caboclo. Para o autor, todas são palavras de duplo sentido. Fazem referência a agricultor, a quem vive no campo, mas também indicam uma pessoa rústica, atrasada e ingênua. São palavras depreciativas, ofensivas, muitas vezes relacionadas à preguiça, à pouca disposição para o trabalho.

Essa visão pejorativa e negativa do homem do campo pode contribuir para a visão diminuída da sua importância como categoria profissional, assim como influi para formação de estigmas e, por sua vez, pode contribuir para gerar exclusão social. Ressalta-se que estudos de diferentes vertentes definem, cada qual explicando a seu jeito, o que é e como a agricultura familiar interage com o ambiente social. Entre estes, destacam duas vertentes: a primeira defende que a moderna agricultura familiar é uma nova categoria, sendo fruto do desenvolvimento do sistema capitalista, o que exclui as suas raízes históricas (como o campesinato). Já a segunda vertente entende que o termo de agricultura familiar é amplo, o qual compreende também a sua modernidade, assim como considera o seu primórdio ligado ao campesinato (ALTAFIN, 2007).

A modernização do espaço rural inicia-se após a Segunda Guerra Mundial, tendo então se expandido globalmente, cujo alicerce baseava-se no aumento de produção a qualquer custo. Frente a este contexto, encontra-se os agricultores familiares, não detentores dessa perspectiva, nem dotados de capacidades financeiras suficientes para tal (DALLANÔRA, 2020). Apesar disso, a categoria moldou-se conforme a tendência e de acordo com suas possibilidades. Godoy e Wizniewky (2013 *apud* DALLANÔRA, 2020, p. 290) destacam que “o agricultor familiar não desapareceu com a integração do capitalismo na agricultura, ao contrário, ele se recriou e adaptou-se estabelecendo “novas” formas de produção e reprodução social”.

No Brasil, juntamente com as pressões sociais pela reforma agrária, o ano de 1950 marca o início da modernização da agricultura brasileira. O contexto à época era marcado pelo declínio da exportação do café. Este que era um dos principais produtos da pauta de exportação do país e de onde vinha parte dos recursos que financiava o desenvolvimento industrial brasileiro. Em virtude disso, alinhado a utilização da ciência, da tecnologia e do capital, o Estado participa ativamente no intuito de modernizar o sistema agropecuário brasileiro, como uma forma de obter recursos para financiamento da indústria (DALLANÔRA, 2020).

Denominado de “Revolução Verde”, esse movimento compreendia maior intervenção e apoio estatal na agricultura brasileira. Um dos objetivos desta política era aumentar a produção e produtividade agrícola, para satisfazer as necessidades industriais, estimulando para isso o uso de novas técnicas e tecnologias, agrotóxicos, máquinas e utilitários para tal fim (DALLANÔRA, 2020). Em qualquer medida, Elias (1993, p.19 *apud* DALLANÔRA, 2020) expõe que “[...] a reestruturação da agricultura brasileira foi socialmente excludente, pelo fato de só ter vingado com amparo financeiro e com regulação geral do Estado, mas com pesado ônus à maior parte da sociedade”. Neste caso, o mencionado ônus recaiu, principalmente, sobre os agricultores familiares que, conforme já dito, foram novamente esquecidos neste período do regime militar.

O campesinato configura-se por meio da posse dos meios de produção, neste caso a propriedade rural ou a terra para cultivo. Os resultados do trabalho podem ser destinados tanto para subsistência quanto para o mercado, tendo como fim o bem-estar social da família e não a lucratividade (CHAYANOV, 1974 *apud* ALTAFIN, 2007). Neste caso, a produção tem um caráter social que se sobrepõe ao econômico, e o bem-estar e as relações sociais e familiares são as mais valorizadas.

Enquanto isso nos latifúndios as relações sociais pautam-se pelo desejo e busca em se obter cada vez mais recursos financeiros por parte do proprietário, e assim satisfazer seu lado pessoal. Mais do que isso,

[...] o campesinato, forma política e acadêmica de reconhecimento conceitual de produtores familiares, sempre constituiu, sob modalidades e intensidades distintas, um ator social da história do Brasil. Em todas as expressões de suas lutas sociais, seja de conquista de espaço e reconhecimento, seja de resistência às ameaças de destruição ao longo do tempo e em espaços diferenciados, prevalece um traço comum que as define como lutas pela condição de protagonistas dos processos sociais (HISTÓRIA SOCIAL DO CAMPESINATO, 2008/2009 *apud* WANDERLWEY, 2015, p.26).

O campesinato, com características familiares, está muito presente na história brasileira e não pode ser esquecido enquanto categoria profissional. A modernização da agricultura familiar defendida por esta só fora possível mediante a característica familiar e comunitária antes existentes.

O objetivo desta seção fora apresentar a agricultura familiar, sua relevância para o contexto brasileiro, diferentes concepções, e marcos importantes em sua história. Feito isso, na próxima seção expõe-se a caracterização do Norte de Minas Gerais, sendo necessário e essencial em virtude dos municípios trabalhados pertencerem a tal região.

## **5.2 Norte de Minas: formação histórica, político-administrativa e características ambientais**

Com área territorial de 568.521,123km<sup>2</sup>, Minas Gerais detém o título de terceiro maior estado brasileiro, com uma população estimada em 21.292.666 para o ano de 2020 (IBGE, 2020). Esta vasta extensão territorial guarda a existência de uma heterogeneidade de características socioeconômicas e culturais no território mineiro. Este fato pode ser observado pela literatura existente, tal qual por indicadores produzidos por órgãos oficiais, como, por exemplo, IBGE, Fundação João Pinheiro (FJP), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). “Minas são muitas” já dizia Guimarães Rosa (ROSA, 1957). É diante dessa variedade de realidades e de desigualdade socioeconômica que o Poder Público precisa intervir para produzir

melhores condições de vida aos mineiros, propiciar oportunidades e satisfazer as necessidades regionais.

Para entender um pouco da realidade, o presente estudo focalizou a região, denominada Norte de Minas, haja vista que os municípios analisados estão localizados aí. Além disso, a região norte-mineira apresenta indicadores socioeconômicos problemáticos, o que revela as fragilidades e mazelas socio históricas que agravam e reforçam o hiato entre diferentes regiões em Minas Gerais. Para entender esse processo, é preciso conhecer, primeiramente, o processo de formação e ocupação territorial norte-mineiro.

A história de ocupação colonizadora desse território inicia-se no século XVII por meio da ocupação de bandeirantes baianos e paulistas neste espaço. Estas formas de ocupação “produziram um mesmo conjunto de estruturas econômicas, sociais e políticas, assentado na criação de gado, na violência, nas relações de parentesco, na ordem privada, na formação de potentados rurais” (MATA-MACHADO, 1991 *apud* PEREIRA, 2007, p.32). A agricultura, nesse caso, passa a figurar como importante atividade socioeconômica regional. No entanto, conforme apontado por Santos (s.d. *apud* PEREIRA, 2007), esta atividade operava a níveis de subsistência e em condições de dificuldades. Frente a isso e com a descoberta das minas na região Central, a economia norte-mineira começou a diversificar-se e a configurar como um espaço geográfico estratégico de intermediação e fluxo de mercadorias entre as capitanias de Bahia, Maranhão, Goiás e Mato Grosso e a região mineradora Central, bem como comercializar seus próprios produtos (ANASTASIA, s.d. *apud* PEREIRA, 2007).

Não obstante haja tido essa diversificação, a economia norte-mineira nos séculos XVII, XVIII e XIX baseava-se em pecuária extensiva e agricultura de subsistência. Com renda originada a partir da venda de gado, da exportação do couro e da mineração, expandiu-se o cultivo de diferentes culturas, como, por exemplo, milho, feijão, mandioca e cana-de-açúcar realizada pelos vaqueiros, que viviam em pequenas povoações ao lado da fazenda (ANDRADE, 1980 *apud* PEREIRA, 2007).

Esse cenário preponderantemente agrário e com os problemas sociais existentes fazia por necessário a intervenção estatal no intuito de mitigá-las. A criação da linha férrea entre o período de 1908 a 1950, cujo trajeto interligava o centro de Minas para o Sul da Bahia, possibilitou expansão da economia, principalmente do comércio de gado. Além disso, a partir da concepção de que o território norte-mineiro

possuía similaridades com o Nordeste brasileiro, atrelado ao fato da existência de uma má distribuição das chuvas, corroboraram a justificativa à inclusão deste território ao Polígono das Secas e à área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959. Nos objetivos desta iniciativa compreendia o desenvolvimento regional por meio do apoio estatal, no caso, o Governo Federal (PEREIRA, 2007).

Diante disso, a questão hídrica é uma adversidade recorrente neste território. As principais bacias hidrográficas são a do São Francisco e do Jequitinhonha, bem como a da bacia do Rio Pardo. Ademais, deve-se ter em mente que o Norte de Minas se configura como uma área “de transição entre o domínio do cerrado e da caatinga. Ocorre, portanto, o predomínio do clima tropical semi-úmido, com incidência de aridez em determinados trechos” (PEREIRA, 2004, p.15 *apud* PEREIRA, 2007). O qual transpõe a ideia de uma transição entre Minas para o Nordeste. Segundo a Fundação João Pinheiro (1975, p.15 *apud* PEREIRA, 2007):

[...] as características de uma região de transição também são encontradas na sua organização espacial e nos padrões de assentamento em que se estruturou. Grande parte da área, povoada em decorrência da expansão dos currais, que subindo o vale do rio São Francisco, vieram a ocupar as grandes extensões dos Gerais, apresenta sua ligação com o nordeste na origem do povoamento e na forma de ocupação então implantada.

Isso pode ser observado quando se analisa os dados demográficos da região. Por meio da Divisão Territorial do IBGE de 2017, o território brasileiro fora dividido em Regiões Geográficas Intermediárias, e essas entre Regiões Geográficas Imediatas. O Norte de Minas, nesse caso, fica compreendido pela Região Intermediária de Montes Claros, a qual é composta por 86 (oitenta e seis) municípios distribuídos em 7 (sete) Regiões Geográficas Imediatas (Montes Claros, Janaúba, Salinas, Janaúria, Pirapora, São Francisco e Espinosa). Tendo explicitado isso, pode-se verificar as similaridades demográficas na região por meio dos dados do Censo de 2010, em que calculou 1.577.491 habitantes, com a população urbana representando 69,30% desse valor total, e a população rural com 30,70%. Observa-se também o papel central de Montes Claros, que se destaca por ser a cidade média, tendo à época uma população equivalente a 361.971. Quanto às demais cidades, 19 (dezenove) estão no intervalo entre 20.000 e 100.000, enquanto as demais 66 (sessenta e seis) apresentam valores inferiores a 20.000 (IBGE, 2010). Nota-se por meio disso, a

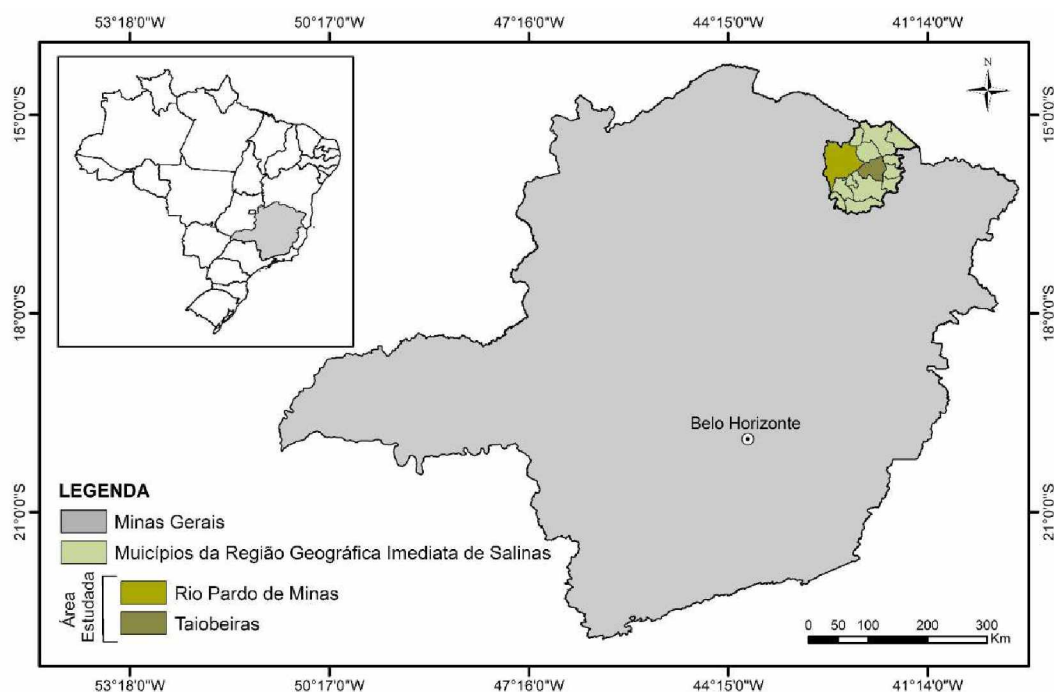
preponderância de cidades de pequeno porte no território norte-mineiro, que, muitas vezes, possuem reduzida capacidade fiscal e administrativa para prestar os serviços públicos de forma adequada, haja vista o cenário de baixa arrecadação de impostos e dependência de transferências governamentais, principalmente da União.

Pelo trabalho envolver pesquisa de campo, e tendo em vista a localização do graduando, escolheu-se trabalhar com 2 (dois) municípios da Região Geográfica Imediata de Salinas, que será trabalhados na próxima seção.

### 5.3 Região Geográfica Imediata de Salinas

Pertencente à Região Geográfica Intermediária de Montes Claros, a Região Geográfica Imediata de Salinas é composta por 14 (quatorze) municípios: Berizal, Curral de Dentro, Fruta de Leite, Indaiabira, Ninheira, Novorizonte, Padre Carvalho, Rio Pardo de Minas, Rubelita, Salinas, Santa Cruz de Salinas, São João do Paraíso, Taiobeiras e Vargem Grande de Rio Pardo; podendo ser visualizada sua localização por meio da Figura 5.

Figura 5: Região Geográfica Imediata de Salinas



Fonte: Elaboração própria.

Alguns dados permitem caracterizar a região ao revelar as condições dos municípios e da sua realidade local. No primeiro momento, são apresentados alguns

dos seus indicadores socioeconômicos. Estes indicadores dizem que os municípios da região têm problemas que afetam o seu desenvolvimento humano. A tabela 3, a seguir, são apresentados o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM.

Tabela 3: IDHM dos municípios da Região Geográfica Imediata de Salinas (2010)

Unidade Federativa	IDHM
Minas Gerais	0,731
Berizal	0,604
Curral de Dentro	0,585
Fruta de Leite	0,544
Indaiabira	0,610
Ninheira	0,556
Novorizonte	0,616
Padre Carvalho	0,599
Rio Pardo de Minas	0,624
Rubelita	0,582
Salinas	0,679
Santa Cruz de Salinas	0,577
São João do Paraíso	0,615
Taiobeiras	0,670
Vargem Grande do Rio Pardo	0,634

Fonte: Dados Básicos: ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Elaboração própria

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) constitui-se como um indicador importante a ser considerado na medida em que ele inclui na sua composição dados sobre o desenvolvimento das pessoas, suas capacidades e oportunidades, não se limitando apenas a aspectos de crescimento econômico. Isso é possível porque ele é composto por um agregado de indicadores pertencentes a três dimensões: longevidade, educação e renda. O seu valor final é calculado, por meio de uma média geométrica que pode variar de 0,000 a 1,000. Sendo que, quanto maior, melhor a qualidade do desenvolvimento humano no município. Em vista disso, classifica-se e categoriza-se as seguintes faixas: 0,000 a 0,499 (muito baixo); 0,500 a 0,599 (baixo); 0,600 a 0,699 (médio); 0,700 a 0,799 (alto); 0,800 a 1,000 (muito alto) (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO).

Diante destes dados, constata-se que todos os municípios das Região Imediata de Salinas estão incluídos nas faixas de baixo e médio IDHM, o que é revelador das condições da população destes municípios e das dificuldades de suas

administrações públicas em ofertar aos seus cidadãos políticas públicas que possibilite melhorar os seus indicadores educacionais, aumento da renda familiar e *per capita* e da assistência à saúde. Além disso, revela também que há muito o que fazer na região e que as políticas sociais são necessárias para melhorar o desenvolvimento humano da região.

O exame de outros indicadores socioeconômicos permite constatar a gravidade dos problemas sociais e econômicos que revelam as fragilidades que afetam os municípios da região estudada. Por meio do indicador de renda *per capita* tem-se a dimensão do baixo poder aquisitivo dos moradores e das dificuldades que estes têm para fazer investimentos para o desenvolvimento da região. Assim, apresenta-se os dados abaixo.

Tabela 4: Renda *per capita* dos municípios da Região Geográfica Imediata de Salinas (2010)

Município	R\$
Brasil	793,87
Minas Gerais	749,69
Berizal	261,24
Curral de Dentro	279,64
Fruta de Leite	241,93
Indaiabira	286,93
Ninheira	210,17
Novorizonte	299,95
Padre Carvalho	286,32
Rio Pardo de Minas	306,96
Rubelita	248,99
Salinas	613,65
Santa Cruz de Salinas	242,55
São João do Paraíso	300,81
Taiobeiras	426,91
Vargem Grande do Rio Pardo	265,02

Fonte: Dados Básicos: ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Elaboração própria

Quando comparados com Minas Gerais e o Brasil verifica-se que há a grande diferença na renda *per capita* com os municípios da região. Estes dados permitem algumas considerações, tais como: em geral, em todos os municípios da região em que a renda das famílias é baixa, há necessidade de políticas e programas sociais de transferência de renda; as administrações municipais dependem muito do

Fundo de Participação do Município e de outros fundos para ter recursos financeiros para prover suas políticas públicas e o setor privado dispõe de poucos meios para investimentos. Por isso, o programa de alimentos para o PNAE nos municípios, objeto deste estudo, se apresenta como possibilidade de garantia de renda aos indivíduos e famílias fornecedores de alimentação às escolas.

Ainda em relação aos indicadores que compõem o IDHM, àqueles relacionados à educação têm grande importância. Entre estes, a taxa de analfabetismo que representa a porcentagem de indivíduos que não saiba ler ou escrever, por revelar o percentual da população em situação de vulnerabilidade social, em situação de pobreza ou pobreza extrema, já que ser analfabeto significa estar excluído do mercado formal de trabalho e de vários direitos sociais. Em virtude disso, os dados presentes na tabela 5, revelam o quanto os municípios da região têm desafios para combater a vulnerabilidade e exclusão de sua população. Isso fica evidente quando se compara os seus indicadores com o do estado de Minas Gerais e do Brasil.

Tabela 5: Taxa de analfabetismo conforme distribuição etária, 2010 (%)

Unidade Federativa	11 a 14 anos	15 a 17 anos	15 anos ou mais	18 anos ou mais
Brasil	3,24	2,2	9,61	10,19
Minas Gerais	1,52	1,23	8,31	8,83
Berizal	1,53	1,45	24,84	27,03
Curral de Dentro	1,12	1,39	24,36	26,6
Fruta de Leite	4,55	2,96	33,97	37,41
Indaiabira	2,82	2,48	32,13	35,35
Ninheira	5,54	2,89	34,28	37,61
Novorizonte	1,39	1,12	21,86	23,52
Padre Carvalho	5,67	2,99	26,37	29,02
Rio Pardo de Minas	2,67	2,31	23,43	25,67
Rubelita	3,53	4,62	24,43	26,43
Salinas	1,71	1,25	17,28	18,62
Santa Cruz de Salinas	1,31	2,14	26,74	29,12
São João do Paraíso	2,66	2,5	27,6	30,17
Taiobeiras	1,49	1,24	17,68	19,18
Vargem Grande do Rio Pardo	2,81	1,82	25,27	27,77

Fonte: Dados Básicos: ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Elaboração própria

Sobre os dados de analfabetismo para indivíduos com “15 ou mais anos de idade” e “18 ou mais anos de idade”, todos os municípios da região apresentam taxas superiores às do Brasil e de Minas Gerais, o que é um preditor da vulnerabilidade da população destes municípios e da sua dependência das políticas públicas para acesso a direitos básicos. Estes dados indicam que a política de alimentação escolar tem grande importância para que a população desta região tenha acesso a algum tipo de alimentação saudável. E com isso, o programa da compra de alimentos direta dos agricultores cumpre objetivos para além da elevação da renda destes sujeitos, ou seja, é uma forma de garantir alimentos saudáveis, acessíveis e culturalmente associados aos hábitos alimentares dos moradores da região.

Outros aspectos relevantes a considerar sobre a região são aqueles relacionados a demografia. Neste caso, atenta-se para o fato de que a região analisada é detentora de um reduzido contingente populacional. Além disso, esta é predominantemente rural. Ou seja, a população rural se sobrepõe à urbana em oito dos quatorze municípios aqui presentes, como destaca a tabela 6.

Tabela 6: População por localidade de habitação (2010)

Unidade Federativa	População	
	Urbana	Rural
Minas Gerais	16.715.216	2.882.114
Berizal	2.485	1.885
Curral de Dentro	5.837	1.076
Fruta de Leite	2.036	3.904
Indaiabira	2.742	4.588
Ninheira	2.623	7.192
Novorizonte	1.717	3.246
Padre Carvalho	3.462	2.372
Rio Pardo de Minas	11.692	17.407
Rubelita	2.516	5.256
Salinas	30.716	8.462
Santa Cruz de Salinas	1.151	3.246
São João do Paraíso	10.235	12.084
Taiobeiras	25.060	5.857
Vargem Grande do Rio Pardo	2.421	2.312

Fonte: Dados Básicos: ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Elaboração Própria

Esta predominância ilustra a importância do campo para a vida coletiva destes municípios. Os dados mostram que na região o percentual da população rural em relação a total é de 43%. Uma grande população rural traz desafios para as administrações municipais, pois a dispersão no território dificulta o seu acesso a políticas e a bens e serviços públicos que possam garantir um mínimo de qualidade de vida. Além disso, é no meio rural que se encontra o maior percentual de população pobre ou em extrema pobreza no Brasil, cenário que deve se repetir nos municípios desta região.

A presença de um grande contingente populacional no meio rural induz o questionamento da tipologia dos estabelecimentos agropecuários, isto é, se eles pertencem à categoria de agricultores familiares ou não. Em virtude desta questão, expõe-se os dados abaixo.

Tabela 7: Quantidade de estabelecimentos agropecuários conforme tipologia (2017)

Unidade Federativa	Agricultor familiar?	
	Não	Sim
Minas Gerais	163.496	441.829
Berizal	61	202
Curral de Dentro	137	301
Fruta de Leite	148	571
Indaiabira	215	1.047
Ninheira	251	749
Novorizonte	44	331
Padre Carvalho	79	305
Rio Pardo de Minas	669	2.750
Rubelita	278	941
Salinas	300	1.667
Santa Cruz de Salinas	94	783
São João do Paraíso	635	2.053
Taiobeiras	284	869
Vargem Grande do Rio Pardo	116	398

Fonte: Dados Básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS

Elaboração própria

Os dados da tabela 7 mostram a relevância da agricultura familiar tanto para o estado de Minas Gerais quanto para os municípios que compõem a região de análise. Nestes, há uma predominância dos estabelecimentos voltados para agricultura familiar. No que se refere aos municípios da Região Geográfica Imediata

de Salinas, os estabelecimentos de tipologia de agricultura familiar totalizam em 12.917 frente aos 3.311 não familiares. Isso evidencia o papel fundamental da categoria para a região, bem como corrobora e reforça o objeto desta pesquisa, uma vez que por meio desses dados concebe-se a ideia de existência de oferta de gêneros alimentícios para a merenda escolar.

Este número de estabelecimentos da agricultura familiar garante a oferta de gêneros alimentícios na quantidade necessária para o PNAE. Ao mesmo tempo atende quantidade de alunos matriculados na rede municipal e também tem assegurado os recursos para a sua aquisição, já que é a partir de número de alunos matriculados nas redes de ensino dos municípios que os recursos financeiros a serem transferidos são calculados. E é também a partir do número de matrículas que são planejadas as compras e mobilizados os esforços para o cumprimento do percentual mínimo obrigatório de 30%. Diante disso, por meio de dados do Censo Escolar, é apresentada a seguinte sintetização.

Tabela 8: Número de matrículas em escolas municipais na Região Geográfica Imediata de Salinas (2011-2019)

Unidade Federativa	Matrículas em nível municipal								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Minas Gerais	1.825.733	1.806.106	1.774.352	1.772.912	1.766.387	1.765.834	1.773.793	1.777.698	1.748.301
Berizal	532	505	468	485	460	458	477	449	431
Curral de Dentro	1.022	1.006	1.001	996	982	931	929	890	827
Fruta de Leite	613	611	553	535	487	438	431	388	356
Indaiabira	957	973	1.012	885	948	856	765	749	692
Ninheira	1.103	1.081	1.158	1.101	999	986	980	977	938
Novorizonte	670	652	614	623	629	627	643	626	607
Padre Carvalho	747	679	673	688	659	633	597	576	563
Rio Pardo de Minas	3.729	3.353	3.605	3.521	3.214	3.170	3.065	3.036	2.886
Rubelita	660	631	506	556	571	578	594	558	523
Salinas	2.246	2.157	2.100	2.151	2.162	2.094	2.096	2.124	2.047
Santa Cruz de Salinas	753	757	755	743	552	550	527	490	439
São João do Paraíso	1.667	1.493	1.363	1.318	1.220	1.323	1.329	1.237	1.217
Taiobeiras	2.490	2.378	2.563	2.635	2.565	2.554	2.550	2.502	2.475
Vargem Grande do Rio Pardo	594	555	523	531	490	496	485	450	459

Fonte: Dados Básicos: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

Elaboração própria

A tabela 8 traz informações importantes sobre as matrículas nas redes de ensino dos municípios da região e do estado de Minas Gerais. Estes dados servem como referência para o cálculo do valor que cada município tem a receber em termos dos recursos financeiros para aquisição de alimentos para o PNAE. Neste sentido, é notório a queda significativa no número de matrículas dos municípios da região. Enquanto o estado de Minas Gerais teve uma queda de 4,25% neste número, a média da queda dessas

entre os municípios da referida região é de 21,6%. Por sua vez, os dois municípios que são objeto de análise neste estudo, tiveram cenários bem diferentes. Enquanto Rio Pardo de Minas apresentou uma queda de 25,6%, Taiobeiras ficou praticamente estática em relação as suas matrículas no período de 2011 a 2019, ou seja, apresentou uma queda de apenas 0,6%.

Se houve queda no número de matrículas, houve queda no valor dos recursos disponibilizados para aquisição de alimentos para o PNAE. Ademais, não se pode desconsiderar que os preços dos alimentos subiram no período, mesmo que não seja uma alta tão acentuada. Por isso, a participação da agricultura familiar se torna providencial e necessária para continuar a garantir às administrações municipais o poder de compra sem prejuízo na qualidade dos produtos e da alimentação para as crianças e adolescentes. Portanto, a Lei Federal 11.947/2009 ao estabelecer “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” (BRASIL, 2009, art, 14, caput), além de fortalecer a agricultura familiar e das comunidades tradicionais, abre para as administrações municipais a possibilidade de alimentos mais baratos e adequados aos orçamentos para aquisição, que veio perdendo valor ano a ano.

Um outro ponto a ser considerado ao examinar os dados da tabela 8 é a importância de Rio Pardo de Minas e de Taiobeiras no contexto dos municípios da região quanto ao número absoluto de alunos de suas redes de ensino. Os dados desta e da tabela anterior leva pensar sobre a demanda e oferta de alimentos. A tabela 7 diz respeito do número de estabelecimentos da agricultura familiar, portanto, fala da capacidade de oferta de alimentos. Esta última tabela, ao apresentar dados das matrículas, apresenta o lado da demanda. Quando se refere à demanda, por meio do número de matrículas, constata-se que os municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras, respectivamente, detêm as primeiras posições na região. Já em relação à oferta, que corresponde a quantidade de estabelecimentos agropecuários familiares e, por conseguinte, detentores do direito de fornecer a alimentação escolar, o município de Rio Pardo de Minas se destaca como o que apresenta o maior número de estabelecimentos entre todos deste conjunto de municípios, o que lhe confere o destaque entre os ofertantes.

Tendo em vista tais considerações, a partir da manipulação de dados disponíveis no *site* do FNDE, analisa-se neste momento o percentual de recursos financeiros onerados com gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar. Primeiramente, é preciso informar que a obrigatoriedade de compra dos agricultores familiares se deu mediante a promulgação da Lei 11.947/2009 (BRASIL, 2009, art. 14, *caput*), cabendo às EEx implementar as ações necessárias para concretizar o objetivo pretendido. Acresce atentar para o fato de que não estão disponíveis dados para os primeiros dois anos de vigência da lei (2009 e 2010), uma vez que à época a prestação de contas era realizada via malote encaminhada por correios, não sendo utilizado ainda o atual sistema de prestação de contas (Sistema de Gestão e Prestação de Contas - SIGPC). Já os últimos dois anos (2018 e 2019) não estão disponíveis em virtude do processo de consolidação de dados ainda estar em andamento. Ambas justificativas foram evidenciadas via *e-mail* respondido pelo FNDE quando o autor da presente pesquisa realizou os questionamentos necessários para entendimento de questões pertinentes ao tema. Diante disso, apresenta-se os seguintes dados.

Tabela 9: Percentual dos valores dispendidos com aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar em municípios da Região Geográfica Imediata de Salinas - 2011-2017 (%)

Município	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)
Berizal	-	-	-	-	29%	36%	31%
Curral de Dentro	-	-	30%	22%	40%	45%	38%
Fruta de Leite	21%	45%	13%	27%	36%	28%	103%
Indaiabira	12%	19%	16%	15%	27%	21%	33%
Ninheira	24%	12%	22%	25%	4%	36%	32%
Novorizonte	19%	20%	18%	11%	103%	13%	26%
Padre Carvalho	-	5%	-	5%	10%	-	-
Rio Pardo de Minas	32%	30%	44%	32%	33%	52%	41%
Rubelita	18%	18%	35%	49%	9%	37%	56%
Salinas	-	29%	30%	30%	33%	28%	45%
Santa Cruz de Salinas	-	-	41%	34%	34%	47%	31%
São João do Paraíso	1%	-	11%	20%	24%	14%	34%
Taiobeiras	13%	12%	24%	25%	27%	27%	26%
Vargem Grande do Rio Pardo	52%	74%	20%	43%	29%	28%	23%

Fonte: Base básicos: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE EDUCAÇÃO

Elaboração própria

Notas: (-) Dados iguais a zero

Embora os municípios da região detenham características socioeconômicas similares, bem como a norma federal reflita homogeneamente sobre todos os entes federativos, constata-se que há disparidades quanto ao desempenho dos municípios em efetuar o cumprimento do percentual mínimo obrigatório em aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar. Tendo como objetivo o percentual mínimo de 30% dos recursos financeiros destinados a aquisição de alimentos da agricultura familiar, observa-se que alguns municípios não cumpriram o que determina a Lei 11.947/2009, enquanto outros obtiveram êxito durante os anos de análise.

Este cenário de tão variado comportamento das administrações municipais quanto ao cumprimento do dispositivo da referida lei leva a indagações sobre os seus reais motivos. Ao mesmo tempo surgem dúvidas sobre a capacidade da gestão municipal ou até mesmo interesse dos gestores em implementar a lei. Outra hipótese possível é a incapacidade dos agricultores familiares em ofertar os alimentos necessários para que as EEx ou UEx do PNAE. Qualquer que seja o motivo, considerando a importância do previsto no caput do artigo 14 da Lei 11.497/2009, este estudo tem como sua principal tarefa investigar e apresentar evidências para o comportamento tão diferente entre Rio Pardo de Minas que cumpriu o referido dispositivo em todos os anos do período, enquanto Taiobeiras em nenhum dos anos teve esse comportamento, conforme destacado na tabela 9.

Além de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras, outras situações também são percebidas por meio dos dados: há municípios que obtiveram êxito em alguns anos, mas que regrediram posteriormente, o que manteve o mecanismo de compra pública instável, como Curral de Dentro, Fruta de Leite, Rubelita, Salinas e Vargem Grande do Rio Pardo. Por sua vez, outros que corresponderam à norma apenas nos últimos anos de análise, como Berizal, Indaiabira, Ninheira, Santa Cruz de Salinas e São João do Paraíso. E, por fim, outro que atendeu à norma apenas uma vez esporadicamente, como Novorizonte.

Mediante a isso, de forma geral, os municípios pertencentes à região de análise apresentaram dificuldades em cumprir a norma. Entender as causas oriundas destes acontecimentos requer investigação, como já se destacou aqui. Estas podem ser conhecidas em conversa direta com os atores executores do programa. Por este motivo, esta pesquisa limitou a apenas a dois municípios a investigação, ou seja, Rio Pardo de Minas e Taiobeiras. Justifica-se essa escolha na medida em que os mencionados são os principais demandantes (maior quantidade de alunos) e, por

consequência, maiores receptores dos recursos federais destinados à alimentação escolar, o que possibilita geração de renda para os agricultores familiares. Ademais, esses dois municípios representam os extremos quanto ao cumprimento da norma federal, fato que faz suscitar o questionamento do porquê disso. Outro ponto é que tais municípios detêm números expressivos de estabelecimentos agropecuários de tipo familiar, sendo Rio Pardo de Minas o primeiro e Taiobeiras o sexto na região.

Tendo justificado a escolha por tais municípios, e de posse de dados socioeconômicos secundários advindos de fontes oficiais, nas próximas subseções expõem-se a história dos municípios e as características organizacionais das prefeituras, de modo a compreender os setores que interagem diretamente com a alimentação escolar.

### **5.3.1 Rio Pardo de Minas**

A povoação de Rio Pardo de Minas remete à mineração de ouro e diamantes por portugueses no atual distrito Serra Nova, tendo formado relações comerciais com municípios da Bahia. A economia desde então voltou-se à agricultura e mineração. Quanto à formação administrativa, a história de Rio Pardo de Minas revela alterações substanciais desde a criação do distrito em 1840, sendo primeiro denominado apenas de Rio Pardo e, tendo incluso a denominação atual apenas a partir de 1943. Mais do que isso, a trajetória do município fora marcada pela perda de território com a elevação de categoria dos distritos para cidades: Taiobeiras (1923), São João do Paraíso (1943), Montezuma (1992), Indaiabira (1995), Santo Antônio do Retiro (1995), e Vargem Grande do Rio Pardo (1995) (ENCICLOPÉDIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, 1959 *apud* IBGE, 2007).

Embora tenha perdido território, Rio Pardo de Minas figura na primeira posição quanto a extensão territorial na Região Geográfica Imediata de Salinas, com área de 3.117,675km<sup>2</sup>, podendo-se destacar a superioridade em 62% acima de São João do Paraíso, segundo maior município da região. Para o ano de 2020, estima-se a população de 29.099 habitantes, esses distribuídos pelo vasto território, o que configura a densidade populacional de 9,95 hab/km<sup>2</sup> (Datapedia.Info, 2020). Este cenário, por consequência, torna a provisão de políticas públicas mais complexa, haja vista a dispersão dos indivíduos, falta de recursos financeiros, problemas de acesso e logísticos na provisão de serviços públicos.

A expectativa de vida ao nascer no município, assim como no Brasil e em Minas Gerais, cresceu bem nos últimos anos, saiu de 61,2 anos em 1991 para 72,9

em 2010. Apesar disso, o indicador rio-pardense é inferior ao nacional e ao estadual, sendo 72,9 e 75,3 anos, respectivamente. Esse cenário é acompanhado também por uma redução substancial significativa na taxa de mortalidade infantil abaixo de 1 (um ano) em Rio Pardo de Minas, que em 1991 era de 51,60, e chega a 18,80 (2010). Essa queda também se verificou no quadro nacional (44,68; 16,70) e estadual (35,39; 15,08) para os anos de 1991 e 2010, respectivamente (Datapedia.Info, 2010).

Quanto aos indicadores econômicos, a administração pública responde por 42% da ocupação formal e geração de renda no município. E no período entre 2000 e 2010 aumentou o número de trabalhadores do setor público. Este passou de 8,08% para 10,06%, enquanto a tendência nacional e estadual era de queda, 5,96% para 5,61%; e 6,91% para 6,67%, respectivamente (Datapedia.Info, 2010). Nota-se então que este município apresenta um movimento contrário a tendência neoliberal, cujo o objetivo é a redução da interferência e participação estatal na economia, o que, por consequência, significa a redução do quadro de servidores públicos, principalmente, profissionais da educação, saúde e segurança pública.

Em relação aos indicadores sociais, o município de Rio Pardo de Minas apresenta um quadro crítico quando se observa o percentual da população vulnerável e na pobreza. Este indicador para o município sofrera redução ao longo dos anos, todavia menor quando comparado com os números de Minas Gerais. Em 1991, 89,98% da população rio-pardense se enquadrava na condição de pobreza, que passou para 87,19% em 2000 e 60,86% em 2010. Já em Minas Gerais, em 1991 64,54% da população detinham essa condição, passando para 48,17% em 2000 e 28,85% em 2010. Destaca-se que esse indicador reflete a proporção dos indivíduos com renda *per capita* igual ou inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, que em 2010 correspondia a R\$255,00<sup>12</sup> (Datapedia.Info, 2010). Apesar dos avanços notados, a fragilidade social na obtenção da renda ainda limita o desenvolvimento de capacidades e oportunidades dos indivíduos e do município.

Outro indicador importante para a verificação das condições sociais é a porcentagem da população abaixo da linha de pobreza. Neste caso, Rio Pardo de Minas apresenta 18,32% da sua população em 2010. Verificou-se no período entre 1990 e 2010 uma grande redução na parcela da população nestas condições, pois o

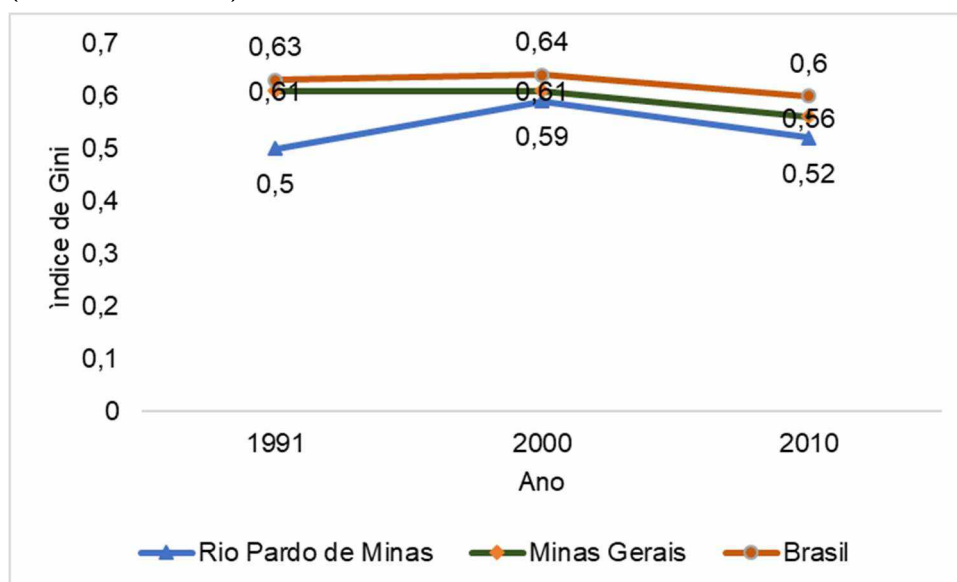
---

<sup>12</sup> Estudos mostram que entre os anos de 2003 a 2016 o salário-mínimo no Brasil apresentou um crescimento significativo e constante em seu poder de compra. Este, associado a um conjunto de programas como o Bolsa Família, o Pronaf e outros, talvez sejam os fatores que contribuíram para melhoria dos indicadores sociais em regiões o Brasil e de Minas Gerais que até então ficavam de fora dos programas sociais para mitigação da pobreza.

percentual pulou de 41,75% (1991) para 37,04% (2000) e chegou a 18,32% em 2010. A linha de pobreza era definida pela renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$70,00 neste último ano da série histórica. O percentual atual de indivíduos nestas condições demonstra que o município ainda tem muito o que fazer para melhorar seus indicadores socioeconômicos. Este desafio fica mais evidente quando se compara os seus dados com os de Minas Gerais, que no final da primeira década do século XXI apresentava apenas 3,39% nas condições assinaladas (Datapedia.Info, 2010).

A concentração de renda e, por consequência, a desigualdade social, também está presente no município. O Índice de Gini<sup>13</sup> que mede a desigualdade socioeconômica em um dado território apresenta a seguinte configuração para o município de Rio Pardo de Minas, expresso na Figura 6.

Figura 6: Evolução do Índice de Gini em Rio Pardo de Minas, Minas Gerais e Brasil (1991/2000/2010)



Fonte: Dados Básicos: Datapedia.Info

Elaboração própria

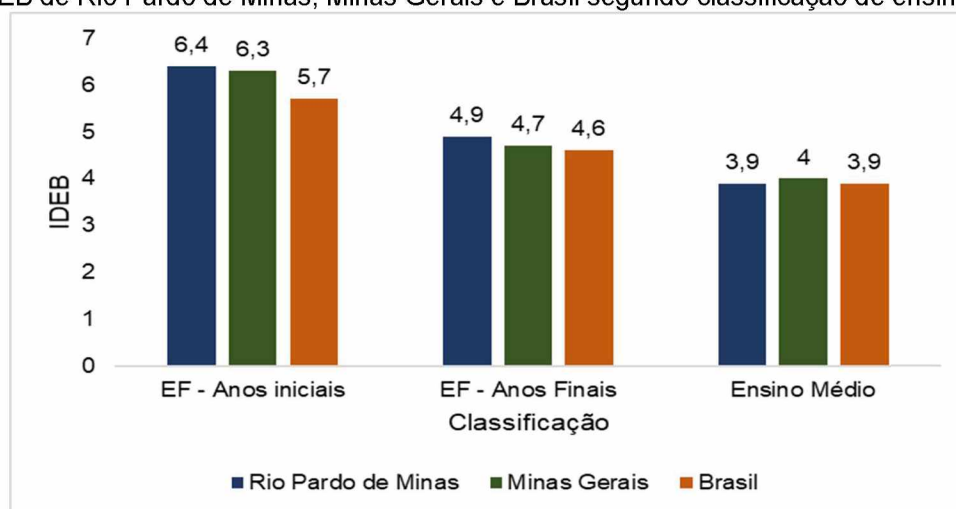
Este indicador para o período de 1991 a 2010 mostra que Rio Pardo de Minas seguiu a tendência de Minas Gerais e do Brasil. Ou seja, houve uma piora entre 1990 e o ano 2000 e, na década seguinte os números melhoraram para os três. Estes dados são reveladores da importância da ação estatal com as políticas sociais. O aumento das desigualdades que se constatou entre 1990 e 2000 é decorrente da escolha dos governos Fernando Henrique Cardoso pelo ajuste fiscal e redução do papel do Estado em prover políticas públicas para redução da pobreza (DAGNINO,

<sup>13</sup> O Coeficiente de Gini varia entre o intervalo de 0,00 a 1,00, sendo quanto maior o número mais desigual é a sociedade e, consequentemente, maior a concentração de renda.

2002). Por sua vez, na década seguinte com o aumento das políticas sociais de caráter redistributivo tiveram efeitos na redução e permitiu que no ano de 2010, os patamares de desigualdades socioeconômicas regredissem aos níveis de 1990 para Rio Pardo de Minas, Minas Gerais e o Brasil. Estes dados reforçam a importância das políticas sociais, principalmente, para as regiões de menor desenvolvimento econômico e social.

Quanto aos indicadores educacionais, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), é utilizado para aferir níveis de desenvolvimento do ensino brasileiro nas unidades escolares, municípios, estados e no país. Trata-se de um índice sintético que agrupa indicadores de aprendizagem e o fluxo dos alunos no sistema educacional. O índice final atribui uma nota que varia de 0 e 10, sendo que quanto maior, melhor. Porém, o IDEB está longe de ser um indicador de qualidade educacional que deve ser aferido por outros dados e índices para além daqueles contidos neste indicador. Assim, a Figura 7 apresenta os índices para o Rio Pardo de Minas, Minas Gerais e Brasil no ano de 2019.

Figura 7: IDEB de Rio Pardo de Minas, Minas Gerais e Brasil segundo classificação de ensino (2019)



Fonte: Dados Básicos: Datapedia.Info

Elaboração própria

Nota-se que Rio Pardo de Minas acompanha os indicadores existentes em Minas Gerais e para o Brasil, se sobrepondo, inclusive, em todo o Ensino Fundamental. Esses valores, vale destacar, correspondem apenas às escolas sob responsabilidade do município, ou seja, que pertencem a rede municipal de ensino (Datapedia.Info, 2010).

O intuito da apresentação desses dados é mostrar um panorama inicial de alguns indicadores importantes para o município. Com estes em mãos, neste

momento, expor a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Rio Pardo de Minas, como forma de enxergar como a administração implementa o PNAE.

Atualmente a Prefeitura Municipal de Rio do Pardo de Minas apresenta uma estrutura organizacional composta por 12 (doze) secretarias: Governo e Administração; Saúde; Gabinete do Prefeito; Assistência Social e Trabalho; Obras, Projeto Estratégicos, Transporte e Turismo; Controladoria Geral; Finanças; Planejamento; Assuntos Jurídicos e Segurança Pública; Compras; Agricultura/Meio Ambiente e Indústria/Comércio; e, por último, Educação. No caso do PNAE, a legislação federal estabelece que ele deve ficar a cargo da secretaria municipal de educação. Estas são as responsáveis pela oferta da merenda escolar. Por este motivo, é necessário apresentar o desenho institucional desta secretaria, com suas respectivas coordenadorias: Coordenadoria de Administração das Unidades Escolares, Coordenadoria de Merenda Escolar, Coordenadoria do Centro de Atendimento Integral aos Estudantes, Coordenadoria de Manutenção de Unidade Escolares, Coordenadoria de Transporte Escolar e a Coordenadoria de Creches; sendo todas essas compreendidas na Divisão de Coordenação de Ensino. Pelo nível de institucionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, a questão da merenda escolar ganhou uma coordenadoria para seu atendimento, operacionalização e implementação (RIO PARDO DE MINAS, 2012).

### **5.3.2 Taiobeiras**

A história de Taiobeiras está muito próxima ao do município de Rio Pardo de Minas, não só pela proximidade, mas, também, por semelhanças. Iniciado como distrito do município do até então Rio Pardo, Taiobeiras mudara o nome em 1923, passando para Bom Jardim de Taiobeiras ao ser transferido para Salinas. Somente em 1953, o então distrito eleva-se à categoria de município, retomando o antigo nome. Futuramente, em 1995 o município de Taiobeiras também perde território ao desmembrar o distrito de Berizal (ENCICLOPÉDIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, 1959 *apud* IBGE, 2007).

Atualmente Taiobeiras tem uma área territorial de 1.220,046 km<sup>2</sup>, com uma densidade demográfica de 28,19 hab/km<sup>2</sup> e uma população estimada de 34.397 habitantes em 2020 (Datapedia.Info, 2020). A expectativa de vida ao nascer no município é de 73,9 anos, semelhante ao indicador nacional e inferior ao estadual (75,3) (IBGE, 2010), o que não aponta para grandes distorções. Em contrapartida, a

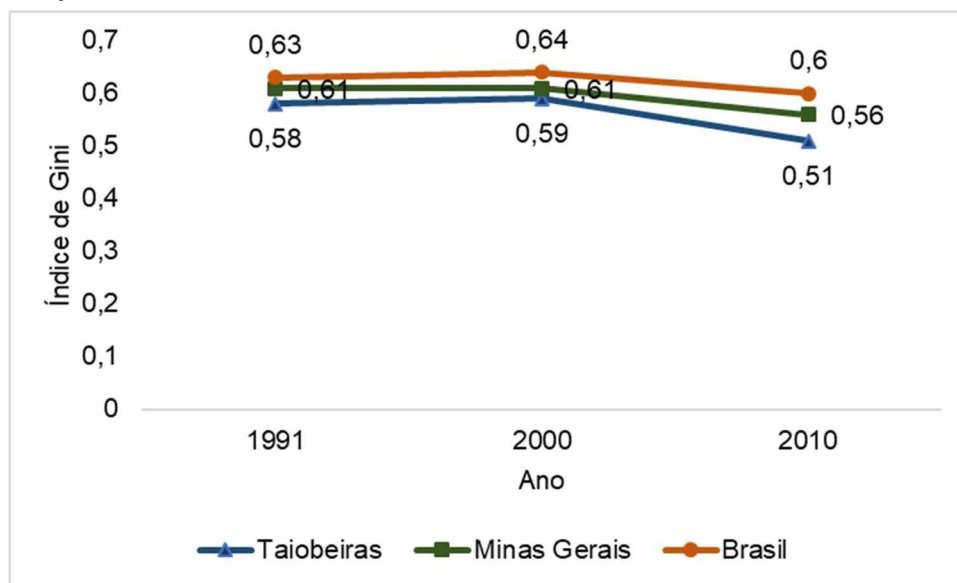
taxa de mortalidade infantil abaixo de 1 (um) ano é superior a Minas Gerais com 15,08 e Brasil com 16,70, e Taiobeiras apresenta um total de 17,10 (crianças falecidas antes de um ano por grupo de mil nascimentos) (Datapedia.Info, 2010).

Quanto às atividades econômicas do município, a administração pública é a preponderante quanto à ocupação e geração de renda, o que representou 26% da renda total (Datapedia.Info, 2014). Além disso, quando se analisa os últimos anos, há um pequeno decréscimo do percentual de número de trabalhadores no setor público de Taiobeiras, o qual diminuiu de 8,66% (2000) para 8,63% (2010). Essa redução segue o padrão do que aconteceu em Minas Gerais e no Brasil que tiveram as alterações de 6,91% para 6,67% (Minas Gerais) e 5,96% para 5,61% (Brasil) (Datapedia.Info, 2010). Isso demonstra a estabilidade do emprego no setor público na garantia de renda aos cidadãos e também nos serviços públicos, principalmente em pequenos municípios que têm reduzidas capacidades econômicas locais e necessitam muito que a administração municipal seja provedora de bens e serviços públicos.

Sobre os dados sociais, Taiobeiras, assim como Minas Gerais, apresenta uma significativa redução da população vulnerável à pobreza, o qual saiu de 84,06% (1991), para 76,80% (2000) e 49,22% (2010). Apesar disso, o município demonstra quadro preocupante quando comparado com Minas Gerais, que em 2010 detinha o 28,85% para o mesmo indicador (Datapedia.Info, 2010).

Já a extrema pobreza, que, no ano de 2010, mostra uma queda substancial, passando de 36,97% (1991) para 21,07% (2000) e 4,88% (2010), queda essa que se assemelha a Minas Gerais: 17,84% (1991), 9,05% (2000), e 3,49% (2010) (Datapedia.Info, 2010). Essa melhora neste indicador pode ser correlacionada com a criação de políticas públicas sociais redistributivas, que focalizaram um público mais vulnerável, com garantia condições mínimas de sobrevivência por meio de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou Bolsa Família. Essa geração de renda possibilitou a redução da desigualdade no território brasileiro, especialmente em Taiobeiras quando comparado com Minas Gerais e Brasil, fato verificado por meio do Índice de Gini para os anos de 1991, 2000 e 2010, conforme Figura 8.

Figura 8: Evolução do Índice de Gini em Taiobeiras, Minas Gerais e Brasil (1991/2000/2010)



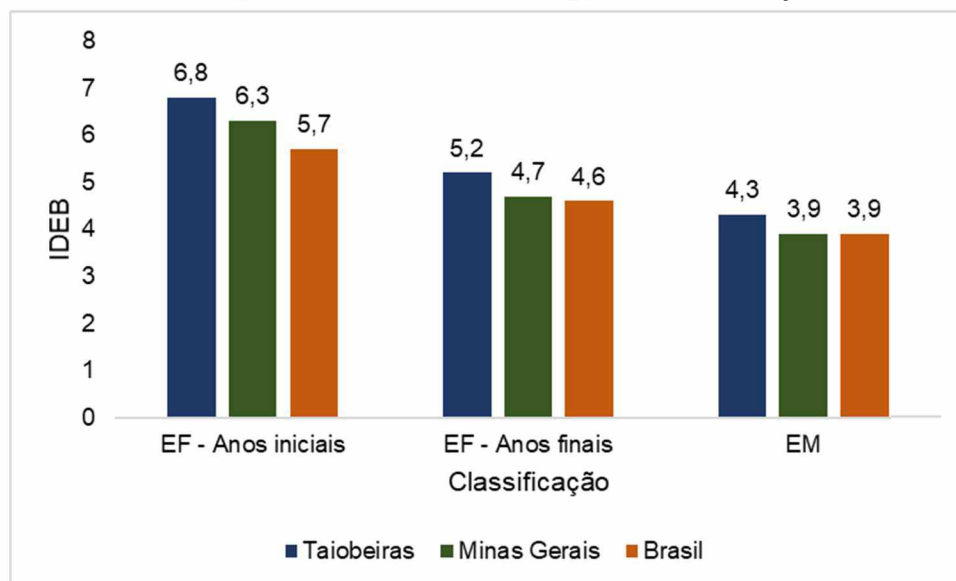
Fonte: Dados básicos: Datapedia.info

Elaboração própria

O Gini de Taiobeiras, Minas Gerais e do Brasil tiveram uma tendência para baixo, ou seja, melhoraram as respectivas desigualdades socioeconômicas. O município teve uma ligeira vantagem sobre os demais. Esta redução nas desigualdades é decorrente dos vários programas sociais (ARRETCHE, 2010; 2015), em que o programa da compra de alimentos para a merenda escolar da agricultura familiar está inserido. A redução nas desigualdades pode resultar no melhor poder de compra das famílias pobres, que são majoritárias em Taiobeiras. Com isso, é provável que tenha melhorado o poder aquisitivo dos indivíduos, que se refletiu na melhoria de vida da sociedade.

Os indicadores educacionais também são importantes para se identificar o cenário socioeconômico dos municípios. Eles podem dizer se o município está empenhando em escolarizar sua população e se esta escolarização garante alguma qualidade que pode ser refletida nos resultados educacionais. Em relação ao desempenho do município taiobeirense, os indicadores educacionais mostram que para o Ensino Fundamental, ele está em uma situação melhor que Minas Gerais e o Brasil. A Figura 9 mostra o comportamento do município em relação ao estado e ao país.

Figura 9: IDEB de Taiobeiras, Minas Gerais e Brasil segundo classificação de ensino (2019)



Fonte: Dados básicos: Datapedia.info

Elaboração própria

Os indicadores socioeconômicos apresentados neste estudo mostram que Taiobeiras apresenta um cenário muito semelhante ao do estado de Minas Gerais e do Brasil. Há uma ligeira vantagem do município em relação aos demais. Entretanto, os dados mostram que há muito que fazer para que a Administração Municipal possa garantir aos cidadãos taiobeirenses as condições mínimas que lhes garantam a qualidade de vida adequada. Retornando aos indicadores educacionais, salienta-se que eles correspondem apenas às escolas sob responsabilidade do município, o que reforça o peso que a educação tem sobre o município (DATAPEDIA.INFO, 2019).

Em relação a Administração Pública, o município de Taiobeiras apresenta como sua estrutura organizacional 10 (dez) secretarias: Administração e Recursos Humanos; Receita e Cadastro; Núcleo de Apoio a Entidades; Assistência Social; Procuradoria Geral do Município; Orçamento, Finanças e Transparência; Viação e Transportes; Saúde; Obras, Serviços, Regulação Urbana e Saneamento; e Educação. Essa última, diferentemente de Rio Pardo de Minas, não apresenta subdivisões em diretorias, setores e/ou coordenadorias. A Lei Orgânica Municipal delimita as atribuições da secretaria, no entanto não a subdivide (TAIOBEIRAS, 2010<sup>14</sup>).

Infere-se, portanto, uma maior atenção dada à alimentação escolar no município de Rio Pardo de Minas, uma vez que ao definir uma área para tratar do

<sup>14</sup> Em virtude do hiato temporal entre a elaboração da Lei Orgânica Municipal e os dias atuais pode ter acontecido alterações na estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Taiobeiras, informação que o presente autor desta pesquisa não conseguiu obter.

tema, pensa-se em maior esforço, controle e auxílio. Visto até aqui o cenário dos municípios analisados, que serve de moldura para análise da implementação do programa de alimentos da agricultura familiar, o capítulo seguinte tratará da implementação.

## **6 IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE E SEUS NÓS CRÍTICOS**

O presente capítulo objetiva-se a consecução do objetivo geral e dos objetivos específicos propostos para esta pesquisa, sendo então subdividido em 3 (três) subseções, cada qual para um objetivo específico. Destaca-se que as informações posteriores se baseiam principalmente nas falas dos entrevistados e em suas análises.

### **6.1 A norma federal frente à realidade municipal**

Como já dito, atualmente a alimentação escolar é regida pela Lei Federal nº 11.947/2009 e por outros de seus instrumentos legais. Sua promulgação trouxe como avanço institucional a obrigatoriedade da compra do percentual mínimo de 30% em alimentos provenientes da agricultura familiar e seus empreendimentos. Dessa forma, têm-se a inclusão de um novo ator-chave na política pública que se beneficia através da geração de renda e escoamento de sua produção e, concomitantemente, é um importante executor da mesma na medida que atua diretamente para a consecução da norma. Em consequência a isso, há o reforço e fortalecimento da categoria social dos agricultores familiares.

Além disso, trata-se de uma Lei Federal, válida em todo o território nacional que influi sobre todos os demais entes subnacionais (Distrito Federal, estados e municípios) de forma homogênea. A implementação da mesma, no entanto, não ocorre de forma igual, haja vista as dificuldades dos entes em conseguir atingir o seu percentual mínimo obrigatório. O território brasileiro é dotado de peculiaridades e singularidades que, muitas vezes, não é apreendido pelo formulador da política pública, o que dificulta a implementação da legislação federal de forma homogênea e com resultados iguais.

Frente a isso, e o fato do Brasil se constituir como um país federativo, a provisão de políticas públicas formuladas a nível federal pode ser redesenhada através da criação de normas municipais, no intuito de contornar adversidades ora não pensadas pelos formuladores do Congresso Nacional. Esse fato, todavia, não permite aos municípios extrapolar o texto contido na legislação federal anteriormente promulgada, já que eles estão autorizados apenas legislar para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (BRASIL, 1988, art. 30, Inc. II).

Apesar da possibilidade de criação de normas locais, os municípios deste estudo não utilizaram desta prerrogativa e, portanto, não há legislação local sobre o

tema, tendo os atores públicos terem adotado sempre a legislação federal. Em primeiro instante, podia-se então analisar a implementação neste caso sob o enfoque *top-down*, ou seja, realizar a análise a partir da norma federal no intuito de verificar se ela está sendo aplicada de forma idealizada pelos formuladores. No entanto, conforme apontado pela literatura, considera-se que nenhuma política é implementada como fora formulada, pois esta é redesenhada pelos atores envolvidos no nível local de execução (ARRETCHE, 2001). Neste sentido, optou-se por analisar a implementação do PNAE sob a abordagem *bottom-up*, haja vista o interesse em demonstrar como a política ocorre no nível local, as suas potencialidades e problemas vistos pelos atores locais, bem como as alterações realizadas pelos implementadores para que ela se concretizasse.

Primeiramente, deve-se ter em mente que a partir da promulgação da Lei 11.947/2009 novas atribuições e obrigações foram repassadas para os entes subnacionais, dentre elas a obrigatoriedade do cumprimento do art. 14. Esse novo fato em uma política pública suscita e requer novas habilidades e competências técnicas e operacionais dos implementadores para atender a norma, o que não é obtido de forma rápida, mas sim gradualmente com o desenrolar do programa.

GM 2: [...] até a gente chegar onde a gente chegou, não foi fácil. No início, por exemplo, tinha umas pessoas que ganhavam a licitação e não queriam entregar os produtos. A gente foi adequando, adequando, adequando. A gente criou uma comissão. A comissão é formada pelo pessoal envolvido, e a gente adota medidas, que se um fornecedor demorar a entregar o item a gente suspende o contrato, e hoje graças a Deus está normalizado. [...] temos um registro em tempo real, que se o produto não atende a qualidade, o pessoal faz o controle, registra na ata, e chama a nutricionista para verificar a situação. A gente avançou muito, a gente foi criando mecanismos que nos desse suporte, porque antigamente não tinha, mas hoje tem. E a cada dia a gente vai inovando porque às vezes pode ter um fornecedor que tenha dificuldade de aceitar e cumprir as normas.

Essas ações tomadas pelos implementadores são originadas a partir de sua discricionariedade, que, frente às adversidades da realidade local, criam mecanismos próprios para execução do que está previsto no texto legal, ou seja, para dar vida ao programa (SILVA; MELO, 2000). A criação de uma comissão e do registro de eventuais problemas em atas foram ações pensadas pelo município, que enxergou a necessidade de instauração desses instrumentos como forma de mitigar os problemas vivenciados, o que não é previsto na legislação federal, e que fora um ajuste do nível local para implementação.

Esse maior envolvimento do setor público não se restringe apenas às prefeituras municipais, tendo os escritórios locais da Emater-MG também adotado ações no intuito de operacionalizar o PNAE.

TE 2: [...] na última reunião que fizemos nós fechamos com os agricultores e com as escolas a metodologia de contratação das compras. Isso já tem uns três anos. A gente juntou escolas, diretoras, secretaria de agricultura e secretaria de educação, só faltou o pessoal da superintendência. A gente fez um acordo de como seria o funcionamento do PNAE aqui no município. Nessa última reunião a gente focou muito na questão dos 30%, porque a gente sabe que tem condição até de passar os 30%, podendo chegar até 100% se quiser.

Constata-se então uma maior interferência do *stakeholder* envolvido, que mobiliza as partes para que se adote práticas, assim como oferece meios para que se cumpra a legislação e, assim, faça a política pública chegar aos agricultores familiares. A questão da produção não é tida como um desafio. Logo, o porquê do município de Taiobeiras não ter conseguido alcançar os 30% remete a outras causas aquém da produção, sendo essas discutidas na próxima seção. E mais uma vez, os implementadores locais ajustam o programa às condições reais e, portanto, introduzem elementos novos não previstos a ele (RUA; ROMANINI, 2013).

No que se refere a obtenção dos orçamentos, os dois municípios apresentam semelhanças e diferenças importantes que merecem ser destacadas.

N1: [...] a gente a pesquisa de preço, a gente vai na feirinha, vai no mercado, pega 3 preços de agricultores diferentes, tira a média, publica o edital, e esses preços já vêm no edital. Aí o agricultor que vai participar já sabe os preços que serão adotados. [...] eles que colocam os preços do frete e tal, eles que colocam. Pela legislação, a gente que teria que fazer esse acréscimo, mas eles já colocam. Até mesmo porque ninguém sabe como fazer esse cálculo, não foi nos ensinado.

GM 2: [...] funciona assim, a gente faz o planejamento e cardápio dos produtos, aí a gente envia para a secretaria de agricultura [...] é ela que faz os orçamentos, e reencaminha pra gente. Aí esse orçamento vai para o CMDRS para ele aprovar. Inclusive esse CMDRS é muito ativo, a maioria é agricultor, né? Eles estão muito por dentro. Aí relaciona secretaria de educação, agricultura, CMDRS, Emater, sindicato, todo mundo interage.

Uma semelhança notada aqui é que ambos municípios não realizam o acréscimo das despesas acessórias ligadas à produção e escoamento dos alimentos, sendo utilizado apenas os valores orçados com os agricultores familiares. O N1, inclusive, tem ciência de que essa seria uma atribuição da EEx, porém ao que tudo indica a metodologia desse cálculo não fora ensinada para eles, o que impossibilita tal feito. Além disso, a principal diferença entre as administrações públicas municipais

nesse processo de obtenção de orçamentos é que em Taiobeiras há mais camadas pelas quais o processo deve passar. Primeiramente, é válido lembrar que as secretarias de educação municipais que são consideradas como EEx, e têm como atribuição realizar os orçamentos dos produtos requeridos. No caso taiobeirense, a EEx realiza o planejamento do cardápio, no entanto quem busca os orçamentos é a secretaria de agricultura, em virtude de esta estar mais em contato com os agricultores familiares, como afirmaram os entrevistados. Após isso, o processo é encaminhado a CMDRS (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável), que analisa os preços e quantidades solicitados pela EEx, podendo concordar ou não com o que fora apresentado. Somente após isso o processo retorna ao domínio da secretaria de educação, cuja posterior ação remete à destinação do pedido de compras ao setor responsável. Consta-se então que a secretaria de educação adotou novas formas de recolhimento de preços alheias ao que fora definido na legislação federal. Esses ajustes e adaptações inovam a política pública ao permitir um maior acompanhamento social, além de deliberação e aproximação com os atores envolvidos. Logo, isso que de fato constitui-se a política pública, como realmente ocorre. (SECCHI, 2013).

Retornando à questão dos preços orçados, embora as prefeituras não acresçam os valores acessórios aos orçamentos obtidos, a Emater-MG realiza treinamentos entre os ofertantes da merenda escolar com fins de ensiná-los a calcular seus custos e, portanto, não sofrer prejuízos nessa relação de comercialização com o Poder Público.

TE 2: [...] a gente já explica para o agricultor como fazer o orçamento, a calcular os custos fixos, os custos variáveis. Aí eles quando eles têm dificuldades eles vêm aqui, a gente tira dúvidas e orienta. Normalmente a gente orienta uma ou duas vezes, e eles já fazem sozinhos.

Dessa forma, o agricultor não fica desamparado, o que possibilita a redução considerável de informações imperfeitas e incompletas quando no momento de preenchimento dos orçamentos. Além disso, Taiobeiras precisou de ajustes para lidar com a questão da oferta de frutas para as escolas municipais, segundo visão da TE 2.

TE 2: [...] a gente teve dificuldades de poupas, porque antes a gente tinha um produtor aqui que fazia as poupas e entregava. Mas como o PNAE exige que seja regularizado, seja com selo do MAPA e tal, ele entregava como se fosse frutas. Entregava as poupas e relatava como frutas. Aí a gente pediu pra não fazer isso porque estaria prejudicando a norma. [...] o gargalo que te falei das frutas, colocava muita fruta, mas não era fruta, e sim poupa. Aí fizemos um trabalho com esse agricultor familiar e graças a Deus o produtor registrou. Tivemos que

fazer várias adequações, até que o MAPA autorizou e regularizou. Então hoje a poupa eles acham mais fácil do que a fruta. [...] a poupa é mais fácil de você estar estocando, né? Armazenando, né? Laranja que não tem o ano todo, goiaba que não tem o ano todo, manga que não tem o ano todo, então com essa poupa a escola mantém essas frutas que não tem o ano todo.

Novamente, aqui as novas ações foram adotadas frente às adversidades impensadas pelos formuladores da norma federal. Ao realizar ajustes na compra de “frutas” o município de Taiobeiras contornou à época problemas vivenciados quanto a produção e safra dos alimentos ofertados, o que garantiu a entrega desses à merenda escolar.

Outra prática adotada por Taiobeiras para ajustes na implementação do artigo 14 da Lei 11.947/2009 diz respeito a gestão dos recursos humanos municipais. Trata-se especificamente do cargo de cantineira municipal. Neste caso, há um revezamento anual dessas na atividade de preparo dos alimentos, cujo propósito é capacitá-las para as novas realidades e públicos. O que, por sua vez, amplia a experiência pessoal e melhora a qualidade da merenda escolar.

Assim, a análise sob a abordagem *bottom-up* permite enxergar os ajustes e arranjos locais feitos na implementação da norma federal a nível local. Nesta perspectiva, verifica-se uma maior autonomia e discricionariedade dos agentes burocráticos locais envolvidos no PNAE ao lidar com adversidades impensadas no momento da formulação em Brasília-DF. Mais do que isso, essa abordagem permite entender a relação entre os atores envolvidos, seus conflitos, tensões e soluções encontradas para problemas atípicos, o que demonstra a importância de se observar como de fato a política pública ocorre, não se limitando a estrita observância e conferência da norma federal. Posterior a isso, a próxima seção trata dos nós críticos existentes no processo de implementação à luz da metodologia de Draibe (2001).

## **6.2 Anatomia do processo geral de implementação**

A presente seção tem por fim apresentar alguns nós críticos encontrados pela pesquisa na implementação do artigo 14 da Lei Federal 11.947/2009 nos municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras. Para tal, as análises apoiaram-se na metodologia de avaliação de processo - cuja denominação é o presente título desta seção -, a qual é subdividida em 6 (seis) subsistemas, cada qual com sua característica e objetivo. Os nós críticos em questão correspondem aos obstáculos que afastam implementação do desenho original do programa.

### 6.2.1 Sistema Gerencial e Decisório

Esse subsistema compreende as características que permeiam a capacidade de implementação do envolvido, o que influi no nível de centralização e descentralização, autonomia e dependência, e capacidade de gestão de tempo. Em virtude disso, o sistema gerencial e decisório é importante na medida em que as decisões dos atores envolvidos têm grande relevância para a implementação do programa.

Nesse tocante, as EEx têm a atribuição de executar o programa, realizando todas as ações necessárias para que ele se concretize. Nota-se por meio das entrevistas as distintas opções adotadas entre os municípios quanto a quantidade de chamadas públicas ao longo do ano.

N 1: [...] antes a gente fazia de 3 a 4 chamadas públicas no ano, aí passamos pra 2 no ano. Aí a gente faz o levantamento do que tem de produção e tal, e já planeja o cardápio. Aí a gente faz o levantamento do quantitativo do que vai precisar para atender o primeiro semestre, e depois faz pro segundo também.

GM 2: [...] tanto o planejamento do PNAE quanto dos EPI's (equipamentos de proteção individuais) é feito anualmente. Os produtos perecíveis, dos 30% do PNAE, são feitos por meio de uma chamada pública por ano, e aí são distribuídos semanalmente e quinzenalmente.

O município de Rio Pardo de Minas, com o passar dos anos, foi reduzindo a quantidade de chamadas públicas e hoje preza pela realização de duas chamadas públicas anuais, com contratos semestrais. Segundo o entrevistado, escolheu-se tal forma em virtude da existência de safras específicas da região, e essa divisão facilita o planejamento das compras para a merenda escolar. Já Taiobeiras opta pela realização de uma única chamada pública ao longo do ano, com a lista de todos os produtos provenientes da agricultura familiar, sendo esses solicitados conforme a demanda necessária.

A baixa quantidade de chamadas públicas realizadas nos municípios não caracteriza um nó crítico, um obstáculo existente. No entanto, acredita-se que a maior divisão do planejamento de compras permite distribuir os custos ao longo do ano. E possibilita o controle maior dos gestores quanto à entrega parcial dos agricultores familiares.

A capacidade de gerir o tempo no desenvolvimento do PNAE também é um importante fator no cotidiano dos envolvidos. Isto acontece devido ao caráter perecível dos alimentos e da oferta contínua da merenda escolar, o que necessariamente requer

um maior planejamento da produção, colheita e entrega dos alimentos. Nesse sentido, é preciso que a interação existente na implementação permita condições de prazos viáveis, tanto para as administrações públicas municipais quanto para os produtores rurais. Nesta questão, as datas de entregas são vistas como a maior dificuldade para o agricultor familiar de Taiobeiras:

AF 2: [...] a maior dificuldade que a gente consegue ter, tem hora que é a questão de datas de entrega, porque às vezes a entrega é na segunda, aí aperta a gente pra estar colhendo no domingo. Se caso a entrega fosse na terça ou na quarta, na quarta era melhor porque eu teria os dois dias pra fazer a colheita e entregar, mas como eles pedem no fim de semana, dá um trabalho grande pra gente. E a gente ainda faz parte da feira, aí chega no domingo e tem que trabalhar muito apertado.

Salienta-se que a decisão acerca da definição da data de entrega para as segundas-feiras é determinada pela Secretaria de Educação do município. Na visão do agricultor isso se apresenta como um nó crítico a ser enfrentado para a concreta operacionalização do programa. Já para o AF 1, o principal nó crítico percebido quando adentrou ao PNAE é a questão logística na entrega dos alimentos. Para ele, este acontece devido seu caráter perecível, também envolve o tempo, o que se torna uma adversidade a ser contornada:

AF 1: [...] a questão da oferta, neste momento, a gente tem a questão da logística, né? Porque o município é muito grande, e ele tem uma extensão rural territorial enorme, aí o agricultor tem que me entregar primeiro e depois eu entregar ao depósito da secretaria. Por exemplo, uma alface você tem que colher e trazer no mesmo dia, senão ele perde. Então a logística dos perecíveis é complicado pra nós.

Diante da questão de logística, planejamento e tempo evidenciados, os atores têm que aderir a novas práticas como forma de contornar essas adversidades. No caso do AF 2, ele informa que para contorná-la ele trabalha aos domingos juntamente com sua família para que os produtos sejam separados e entregues nas segundas-feiras. Já para o AF 1, que é uma cooperativa, a partir do pedido da secretaria municipal de educação do município, ele já entra em contato com os produtores cooperados e verifica quem pode entregar naquele período. Após isso, ele leva o pedido total para a secretaria de educação, com sede no município, que fica responsável por redistribuir os alimentos entre as escolas municipais.

Neste subsistema, portanto, encontra-se como nós críticos a questão das datas de entrega para o AF 1, em Taiobeiras, enquanto para o AF 2, a maior dificuldade perpassa pelo emprego da logística de colheita e entrega dos alimentos, devido a característica de ampla territorialidade municipal.

## 6.2.2 Processo de Divulgação e Informação

Durante a implementação é necessário que os atores envolvidos detenham as principais e mínimas informações acerca do programa, seus objetivos, atribuições, direitos, deveres, e outras possibilidades. Nesse caso, é preciso que essa chegue a todos de forma satisfatória, adequada e no prazo devido. Portanto, é preciso verificar como ocorre esse processo na prática. Os agricultores familiares participantes do programa nos municípios então relatam:

AF 1: [...] a secretaria de Rio Pardo (Rio Pardo de Minas) sempre comprou além do que a lei exige da agricultura familiar. Então assim, a cooperativa surgiu pra atender não só a demanda das compras governamentais, mas também o mercado local. Nas compras governamentais nós já conseguimos esse projeto da entrega da merenda, e também o da CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), que é da doação instantânea que será destinada ao CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), o PAA. Então de início, como a cooperativa iniciou esse ano, a gente conseguiu esses dois projetos de compras governamentais, mas nós pretendemos ampliar pra outras prefeituras e ficamos sabendo porque já estávamos de olho nesse mercado.

AF2: [...] olha... como eu faço parte do CMDRS, e aí o CMDRS reúne uma vez por mês, pelo menos antes da pandemia, agora com a pandemia não tá conseguindo reunir, mas antes conseguia. Aí como o programa é solicitado através da Emater, sindicato, e o próprio CMDRS, aí a gente ficou sabendo do programa, e a gente entrou na licitação<sup>15</sup>.

Ambos agricultores demonstraram conhecer o programa e seus direitos quanto à oferta de alimentos às escolas municipais. Mais do que isso, o AF 1, inclusive, cita que os programas governamentais (PNAE e PAA) se constituíram como justificativas plausíveis para a criação da cooperativa. Esta possibilitou a entrada no mercado institucional de políticas públicas e, com isso, incluiu seus cooperados nas compras públicas. Outrossim, percebe-se também a participação de outros atores-chave locais importantes para a divulgação das políticas públicas voltadas ao agricultor familiar. Em Taiobeiras, além da Prefeitura Municipal, Emater-MG e Sindicato dos Trabalhadores Rurais – que foram entrevistados para este estudo –, ganha-se relevância também o CMDRS. Esses, exceto a administração pública municipal, são considerados *stakeholders*, pois dão sustentabilidade e legitimidade para operacionalização do PNAE no município, haja vista que suas ações de divulgação buscam o atendimento dos direitos dos agricultores familiares para

---

<sup>15</sup> Leia-se chamada pública, haja vista a compra de alimentos provenientes da agricultura familiar destinada à merenda escolar ser dispensada de licitação.

ingresso ao mercado institucional das compras públicas. Outras formas de divulgação também foram relatadas na conversa.

GM 1: [...] normalmente através dos presidentes das associações. Quando a gente publica o edital, aí os meninos da nutrição já têm um contato muito bom com o pessoal da zona rural, e aí eles entram em contato com presidente da associação, líderes de comunidades pra eles terem conhecimento. E aí em Rio Pardo também tem umas comunidades que já tem uma produção específica, uns produzem banana, uns produzem feijão, então quando há a chamada a gente já avisa pra eles.

N1: [...] a gente divulga bem, né? Antes a gente fazia um seminário da agricultura familiar. A gente dava palestra, falava sobre o tema para os agricultores, né? A gente fazia isso no aniversário da cidade. Tinha um dia à tarde que tinha um seminário da agricultura familiar, aí vinha o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) e falava sobre outras coisas também.

GM 2: [...] eles são informados através do *site* da prefeitura, da Emater, do sindicato, e do CMDRS. Esse conselho tem reunião em toda 1ª sexta feira do mês, e é composto pela maioria de agricultor mesmo.

TE 2: [...] desde então que foi lançado o programa nós começamos a divulgar aos agricultores e associações, porque aqui tem muitas associações. E aí começamos a fazer um trabalho nas comunidades pra ir prestando assistência técnica para essa produção no intuito deles acessarem essa política pública, né? Então começamos. E de 2015 pra cá a gente intensificou mais porque as escolas já começaram a fazer mais os editais, já tivemos várias reuniões pra definir os alimentos, já começamos a trabalhar direto com as escolas, diretoras e secretaria de educação daqui de Taiobeiras.

STR 2: [...] a gente liga para os agricultores “a chamada está pronta”, e quando tem a oportunidade das assembleias, a gente já avisa nas assembleias também.

Por meio dessas falas constata-se que a divulgação do programa compreende vários canais, não se limitando apenas à publicação do edital de chamada pública em *sites*, jornais de circulação local ou exposto no quadro de avisos dos envolvidos. Há grande envolvimento e aproximação entre o setor público e privado, que inclusive realiza ligações para os potenciais interessados em ofertar alimentos às escolas municipais. Este parece ser um canal a estreitar a relação entre o campo e as administrações municipais. Essa rotina de atividades desempenhadas pelos atores é o que realmente constitui a política pública, de fato. Constata-se também por meio dessa relação a existência de uma ampla rede de implementadores que contribui para a concreta divulgação do programa aos executores. Nesse sentido, deve-se observar se as informações repassadas entre os atores-chaves são suficientes, adequadas e corretas.

STR 2: [...] quando teve a primeira vez a gente quase não tinha muito conhecimento, depois a gente foi aprendendo [...] a gente tirou dúvida

com a Emater, com as escolas - “como é que faz isso, como é que faz aquilo?” -. Já tivemos também reunião com a Fetaemg (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais), que interage também com esse projeto, então tivemos reunião pra poder participar e entender o que era esse projeto.

AF2 [...] olha, assim, no início a gente ficava um pouco em dúvida porque às vezes, a questão de valor, de licitação, questão de contrato, a gente achava meio complicado porque era início, né? A gente ficava meio perdido achando que não dava conta de entregar a produção, mas a gente conseguiu entregar [...] com o tempo foi normalizando, começou acompanhar nós (CMDRS, Emater-MG, Sindicato dos Trabalhadores Rurais), a montar o projeto, e no caso meu aqui eu aumentei duas hectares de irrigação pra poder produzir.

Em meio essas falas, nota-se uma evolução de cenários para os atores entrevistados, já que o primórdio do programa remetia às incertezas e dúvidas quanto a capacidade de produção, aspectos normativos e outras relacionadas ao programa. A informação, nesse sentido, fora repassada de forma satisfatória na visão dos atores-chave. Esta propiciou o aprendizado, esforços e tempo até se enquadrarem ao novo panorama do PNAE. Diante disso, resta saber se os envolvidos na implementação conhecem os objetivos que baseiam a criação do programa.

GM 1: [...] eu acho que é melhorar mesmo o cardápio dos alunos, você está atendendo melhor a parte nutricional dos alunos porque se a gente compra só produto industrializado a gente acaba comprometendo a nutrição deles. Então o mais importante é garantir que o aluno receba a fruta, receba a verdura, e que fomente também a economia local.

AF 1: [...] o objetivo é uma alimentação de qualidade, livre de agrotóxico, livre de produtos químicos, uma alimentação que possa proporcionar uma melhor qualidade de vida aos os alunos. E o que a gente pode fazer enquanto agricultor é produzir consciente, sempre a gente tem trabalhado a questão de ter uma agricultura 100% artesanal, sem agrotóxico, sem glúten. O que a gente pode contribuir é nessa questão de acrescentar mais qualidade e variedade na alimentação dos alunos.

TE 1: [...] possibilitar uma merenda escolar de melhor qualidade, com alimentos minimamente industrializados, e gerar recursos para o produtor que tem dificuldades de escoamento da produção.

GM 2: [...] pra nós ele contribui muito na alimentação das crianças, porque muitos falam que não é necessário, eles dizem que a merenda não é necessária, mas é necessário sim, nós temos alunos que necessitam da merenda, pra nós taiobeirenses o PNAE é muito importante. [...] eu estou há muito tempo aqui, e eu vejo a diferença. Os meninos amam a merenda. Quando eu falo de mudança, esse PNAE já teve muita mudança, mas muita mudança mesmo. Antes vinha aquelas merendas de fora, sardinha do Canadá, queijo da Suíça, leite dos Estados Unidos. Aí vinha muito processado, enlatado, que não era a comida da mesa nossa.

AF 2: [...] o objetivo, certeza que sei dele, é de oferecer a merenda escolar. Aí o programa oferece (a oportunidade) ao pequeno produtor

vender pelo menos 30% do recurso, só que em Taiobeiras eu não sei quantos participam, mas são uns 40 produtores a mais, aí eles dividem o valor x para os produtores. Tem ano que a gente entrega 3 mil reais, 4 mil reais pro município, mas eu entrego também pro estado.

As entrevistas mostram que a oferta de alimentos oriundos da agricultura familiar local amplia a característica de segurança alimentar dos alunos, fortalece o agricultor familiar e o desenvolvimento local, principalmente o rural, ao permitir a obtenção de renda. Mais do que isso, por meio das falas dos entrevistados há o entendimento desses sobre a amplitude de efeitos que tal programa almeja e capta, haja vista os argumentos apresentados, como o da gestora municipal de Taiobeiras, que retrata a história do PNAE à luz de sua experiência empírica no setor de alimentação escolar do município.

### 6.2.3 Sistema de Capacitação

A prestação dos serviços públicos requer necessariamente maior capacitação dos envolvidos para que haja maior sucesso no desenvolvimento do programa (RUA; ROMANINI, 2013). No caso do PNAE não é diferente. É preciso que a relação entre setor público e os agricultores familiares seja fortalecida por capacidades mútuas de ambos, pois precisam cumprir o que fora planejado. Portanto, é preciso verificar se os atores-chave receberam a devida capacitação após o início do programa, e se essa fora suficiente e adequada para contribuir no melhor desenvolvimento do PNAE. Ressalta-se, inclusive, as fontes de orientações, informações e capacitações são variadas, não se restringindo ao setor público, tendo distinções entre a forma de acesso e público atendido, conforme exposto abaixo.

N 1: [...] não estou me recordando, mas eu acho que teve umas capacitações do CECANE (Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar). O CECANE é um órgão que dá assessoria para o FNDE. E aí a gente teve essa capacitação pelo CECANE. [...] foi, foi suficiente. Teve várias capacitações. Ele ajuda demais nesse processo, né? [...] na verdade as faculdades tem um convênio com o governo federal, né? O que atendia nós aqui era da faculdade de Ouro Preto, da UFOP (Universidade Federal de Ouro Preto), só que ele foi desativado e o que está nos atendendo agora é do IFSul de Minas (Instituto Federal Sul de Minas). Mês passado, inclusive, teve uma capacitação, tanto pra nutricionista, tanto pra agricultor, pra gestor, pro pessoal da Emater. Teve essa capacitação via *online*. Eles vão em alguns municípios, presta toda a assessoria, orienta e tudo.

AF 1: [...] eu tive uma capacitação com o pessoal da nutrição aqui. Eles ajudam a gente na questão de orientar, do edital, da montagem dos projetos. São 2 nutricionistas que dão todo esse acompanhamento, montagem de projeto, estudo de edital. E eles

também fazem um acompanhamento na entrega dos produtos lá no depósito, pra ver a qualidade dos produtos.

TE 1: [...] normalmente tem o conselho, né? o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse ano, mesmo com a pandemia, nós tivemos um seminário *online* com orientações sobre mudanças e como agir nesse cenário pra não poder parar [...] normalmente todo o início de ano tem esse treinamento presencial, mas nesse ano como houve a pandemia ele ocorreu *online*. Aí teve os diretores, os técnicos da Emater, as secretárias de educação. Aí houve então um repasse de informação sobre as mudanças que teve, como iria operacionalizar esse ano, já que é um ano atípico em que os alunos não estão frequentando as escolas e os alimentos foram distribuídos em *kits* para eles, porque muitos alunos são carentes e tem necessidade desses alimentos.

GM 2: [...] todo ano tem. Esse ano está tendo, mas está tendo *online*. A nutricionista mesmo vai muito. Geralmente é em Belo Horizonte ou em Montes Claros. E nós também temos a UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Minas Gerais), que eles fazem geralmente a reunião anualmente, e lá eles tiram todas as dúvidas que a gente tem. Ela é o amparo maior que a gente tem hoje nessa parceria de inovação, é a UNDIME. [...] tem também o CECANE, é através dele que a gente vai fazer os cursos. Mas é pelo FNDE, o FNDE em conjunto com o CECANE. Aí cada CECANE tem uma região, aqui é de Ouro Preto. Aí vem uma pessoa do FNDE, eles montam um gabinete itinerante e eles tiram qualquer dúvida que você tiver, a gente vai e fica uns quatro dias.

AF2: [...] olhe, eu recebo há muitos anos, mesmo antes do programa. Quem me acompanha na propriedade minha sempre é a Emater, sempre me acompanhando, sempre me orientando, me ajudando a montar os projetos. E hoje também eu tenho um técnico agrícola que é do programa do Sebrae que me acompanha uma vez por mês, e é pago pelo sindicato patronal.

TE 2: [...] sim, recebemos. Recebemos vários treinamentos para operacionalização do PNAE. De início quem prestou foi a nível federal, o pessoal do FNDE mesmo, em reunião presencial aqui em Taiobeiras. Teve até um segundo encontro que até a Dom Helder veio aqui. E eu tenho vários materiais, vídeos, cartilhas e tal sobre a lei, que a própria Emater faz pra nos auxiliar.

Os entrevistados disseram que tiveram algum tipo de capacitação regular por órgãos públicos, como a Emater, CECANE e o próprio FNDE; por instituições privadas como o Sebrae; por universidades e institutos de ensino superior, como UFOP, Dom Helder e IFSul de Minas; e por agrupamentos sociais como o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional e a UNDIME-MG. Diante disso, conforme os relatos, esses atores podem ser considerados como *stakeholders* que legitimam e contribuem para a consecução da norma federal nos municípios selecionados. Além disso, a diversidade de fontes para obtenção de informações e retirada de possíveis dúvidas propaga o conhecimento operacional e técnico dos envolvidos, assim como permite compartilhamento de experiências e de novas realidades.

Portanto, por meio das falas dos atores, não fora possível identificar possíveis nós críticos inerentes a este subsistema, uma vez que todos os atores demonstraram conhecer o programa, além de serem capacitados por outras partes, não sendo esse um gargalo típico do programa nos municípios.

#### **6.2.4 Sistema de Seleção**

Esse subsistema corresponde aos critérios adotados na seleção dos implementadores e dos beneficiários. Ele é de grande relevância na medida em que o estabelecimento de requisitos pode se configurar como um empecilho legal ou um facilitador para os envolvidos. A própria legislação federal, ao adotar critérios de hierarquização das propostas, com critérios de seleção geográficos e internos dos fornecedores, acaba por encurtar o caminho para a política pública para alguns agricultores familiares, enquanto outros ficam à deriva concomitantemente.

Quanto ao critério geográfico, o agricultor familiar local tem a prioridade sobre os demais. Quanto aos critérios internos dos fornecedores, os assentamentos de reforma agrária, comunidade indígena ou quilombola têm prioridade sobre os agroecológicos ou orgânicos, esses sobre os grupos formais, esses sobre os grupos informais e esses sobre os fornecedores individuais. Diante disso, a Lei Federal incentiva a formalização dos grupos, sendo os agricultores familiares representados por cooperativas detentoras de DAP jurídica.

Em virtude disso, a norma tem o potencial de criar cenários diferentes, o que pôde ser comprovado por meio deste estudo. Atualmente em Rio Pardo de Minas a oferta da alimentação escolar é concretizada apenas com duas cooperativas, restringindo a participação dos fornecedores individuais ou grupos informais. Já em Taiobeiras a alimentação escolar é realizada somente com os fornecedores individuais, não existindo nenhuma cooperativa local de agricultores familiares que atenda ao programa. Em ambos os casos, todavia, é necessário que o fornecedor detenha os documentos solicitados para ingresso à política pública, o que, em alguns casos, pode ser difícil. Nesta questão, expõe-se os seguintes relatos:

AF 1: [...] assim, de uma forma geral a gente não teve dificuldades. Eu fiquei responsável na compra do município, aí nós montamos o projeto, nós já tínhamos o produto pronto, e o que não tinha foi produzido nesse tempo. E a questão que mais pesou foi a questão burocrática; porque a produção em si a gente já tinha facilidade, então foi a questão burocrática mesmo.

AF 2: [...] daqui eu tenho que estar em dia com o ITR (Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial), o cartão do produtor e a DAP, esses têm que estar em dia. [...] não foi difícil pra mim porque na época eu tinha todos os documentos.

A questão burocrática, nesse caso, teve perspectivas diferentes para os agricultores familiares entrevistados. Em Rio Pardo de Minas esse foi o fator que se configurou como maior empecilho. Por sua vez, o agricultor taiobereense já detinha os documentos necessários para participar da chamada pública desde antes da promulgação da lei federal. O avanço do cooperativismo em solo rio-pardense advém, inclusive, do maior envolvimento da administração pública municipal, que em parceria com a SEBRAE estimulou tal abordagem para os agricultores familiares.

AF 1: [...] essa questão do cooperativismo está sendo muito reforçado aqui no município depois que o SEBRAE trouxe alguns cursos. A prefeitura trouxe também um curso de desenvolvimento local, então isso possibilitou esse espírito cooperativista. A prefeitura ofertou um curso juntamente com a SEBRAE, que se chama DEL (desenvolvimento econômico local).

Diferentemente desse cenário de participação dos agricultores familiares por meio de cooperativas, os atores-chave entrevistados em solo taiobereense apresentam visões que dificultam a formalização de um grupo de pequenos produtores.

STR 2: [...] não tem, aqui em Taiobeiras não tem cooperativa, tentamos fazer parceria, mas não conseguimos.

TE 2: [...] de uns 10 anos pra cá a gente vem tentando trabalhar com cooperativa, mas aqui no município o pessoal tem uma visão de cooperativa muito, assim, negativa. Aí agora que a gente tá tentando ver junto com a Secretaria de Agricultura, pra ver se a gente organiza uma cooperativa. Pelo menos que ela não seja de determinado produto, aí a gente está pensando, discutindo e vendo pra ver se faz uma cooperativa geral pra atingir todos os produtos, que é mais difícil ainda.

Apesar de não existir grupos formais no município de Taiobeiras, os agricultores ali presentes interagem e articulam entre si, provocando, inclusive, possíveis conluios no intuito de elevar os preços orçados para a merenda escolar. Como consequência, tornaria as suas médias mais altas, sendo necessário então intervenção de atores-chave para coibir tal prática.

N 2: [...] aqui pra nós a cooperativa não atende, os agricultores entregam de forma individual. Apesar disso, eles interagem entre si e são muito articulados, principalmente na questão dos preços. Eles são muito mais articulados do que supermercados, por exemplo. Eles articulam e somam forças, e se deixar eles botam o preço lá no alto. Mas aí a gente com o apoio da Emater e o CMDRS, e a nossa secretária que também entende muito desse setor agrícola, desse convívio rural, conseguimos captar essa sobrevalorização de preços.

Vale ressaltar que não há hierarquização de propostas dentro dos fornecedores individuais e, dessa forma, no caso de Taiobeiras, o valor destinado à compra de alimentos provenientes da agricultura familiar é dividido igualmente a todos os participantes da chamada pública. O que, logicamente, reduz os valores *per capita* por agricultor familiar beneficiário. Em contrapartida, a participação das cooperativas, na visão do N1, permite maior facilidade na execução das ações do setor público.

N1: [...] com a cooperativa ficou mais fácil o projeto de vendas. Antes eu marcava com os agricultores individuais: “ó dia 5 nós vamos fazer os projetos”. Aí eu sentava com cada agricultor, montava os grupinhos e fazia os projetos. Hoje, como a cooperativa tem uma equipe por trás, aí eles mesmo montam o projeto, o que facilitou muito pra gente. [...] as cooperativas também têm as vantagens dela, ela consegue entregar toda a mercadoria de uma vez, não precisa eu ficar cobrando fulano e ciclano pra entregar tanto disso, tanto daquilo. Antes eu tinha que fazer o controle pra 15 agricultores, hoje eles entregam o pedido completo, o que facilita o nosso controle.

Independentemente de predispor maior facilidade aos implementadores situados na burocracia das administrações municipais, a prioridade das cooperativas sobre os demais grupos não restringe as práticas de irregularidades na política pública, o que poderia ocasionar outros gargalos, como, por exemplo, a existência de atravessadores.

N 1: [...] a maior dificuldade hoje é a questão das cooperativas participando, o que limita o pequeno agricultor de participar. Esse é o maior desafio hoje pra nós. [...] o maior erro, talvez nem seja um erro, mas na minha opinião deveria mudar na lei é a questão de prioridade de cooperativa sobre o agricultor individual. Porque o que a gente percebia antes, quando as cooperativas não eram interessadas nesse campo, que os agricultores participavam, eles formavam um grupinho de 2, 3 e vendiam para as escolas. Quando a cooperativa começou a mostrar interesse em participar da merenda, concentrou tudo nela. Hoje por exemplo já tem duas participando, e aí acaba tirando esse cara, e a gente acaba perdendo com isso porque às vezes a cooperativa atua como atravessador. Ela não tem o produto, mas vai lá e compra do agricultor individual mais barato e repassa pra gente. A gente não tem um controle pra saber se o produto é deles. A legislação estabelece que o agricultor tem que dar uma declaração de cunho próprio de que a produção é própria, eles fazem, mas às vezes a gente sabe que eles compram na mão de outras pessoas e repassam pra gente, e isso é maior crítica que eu faço do programa hoje.

TE 1: [...] ela (a lei federal) contempla a realidade municipal, mas tem algumas particularidades que são inerentes à agricultura, devido essa ser biologia. Então tem a questão de ter épocas que você não tem o produto, o que acaba ocorrendo o que não deveria existir, que são os intermediários. Como, por questões climáticas, você não consegue ter todos os produtos pra merenda escolar, então o pessoal acaba virando atravessador. Eles acabam comprando do Ceasa (Centrais de Abastecimento) e repassam pras escolas.

Esse quadro, no entanto, não se remete apenas aos grupos formais. O STR 2 informa que já precisou fiscalizar e denunciar casos de atravessadores no município de Taiobeiras.

STR 2: [...] a gente, no jeito de fiscalizar, já precisou dar uma dura. Tem pessoas que não são verdadeiros agricultores familiares. Eles fazem o que? Às vezes eles compram diretamente da Ceasa e dão uma de agricultor familiar. Inclusive alguns já foram cortados por fazer isso. Tinha pessoas que participavam que nunca plantaram um pé de hortaliça. Ele consegue a DAP, mas não é um verdadeiro produtor, ele é um atravessador. Ele compra na Ceasa e entrega na escola, talvez porque os ganhos da escola é simplesmente levar daqui pra lá. E às vezes esse problema também vem da DAP, porque ele tem uma roça, e aí produz milho e feijão, e às vezes a mandioca, mas por causa da DAP ele pode entregar a beterraba, a cenoura, o chuchu. Mesmo que ele não esteja produzindo, ele compra e atravessa. A gente já deu uma dura nisso, mas essa é uma dificuldade.

O atravessador, em ambos os casos - seja como grupo formal, seja como fornecedor individual -, deturpa o real sentido da política pública, que é de fornecer uma melhor alimentação ao alunado e proporcionar, concomitantemente, o desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas dos agricultores familiares locais. Logo, isso se torna um nó crítico a ser enfrentado pelas administrações públicas municipais (SILVA; MELO, 2000), já que neste cenário o potencial produtor com direito a ofertar alimentação às escolas municipais está sendo marginalizado em detrimento dos intermediários. O que ocorre na prática destoa do idealizado pelos formuladores da política pública e concretizados por meio da Lei Federal 11.947/2009.

#### **6.2.5** Sistemas Internos de Monitoramento e Avaliação

Esse subsistema corresponde às atividades ligadas ao monitoramento e avaliação do processo a fins de correção de problemas percebidos pelos atores que dele participam (DRAIBE, 2001). Podem ser realizadas tanto pelo âmbito público quanto pelo privado, podendo ser algo provocado por terceiros ou por vontade própria. Para fins desta pesquisa, analisa-se as falas dos atores acerca do monitoramento e avaliação de três processos: o da produção dos alimentos; o da entrega, fiscalização da qualidade da dos alimentos, bem como o gasto por escola; e os procedimentos adotados pelos atores-chave no sentido de fiscalizar o cumprimento da Lei Federal e assim coibir práticas ilegais e danosas da mesma, como, por exemplo, os atravessadores.

No primeiro processo – o da produção -, por meio dos relatos dos agricultores familiares participantes do PNAE constata-se a existência de monitoramento externos e internos durante o primeiro processo. Porém, as diferenças entre os entrevistados envolvem tanto uma maior autonomia do âmbito privado quanto do público, conforme exposto abaixo.

AF 1: [...] temos sim (controle de qualidade). A questão do polvilho tem que ter uma padronização. Quando é produzido dentro da própria fábrica, ele já sai padronizado, mas quando o produtor já faz e entrega pra empacotar, pegamos todos, juntamos e empacotamos. Então tem que tudo padrão. [...] a gente tem assistência técnica agrícola também, tanto da Emater, como um particular da própria cooperativa que faz esse acompanhamento de qualidade, exatamente pra atender as orientações de uma alimentação sem química.

AF 2: [...] aqui pra mim, quem é que vem fazer a visita, por média de duas vezes por ano, é a menina da Secretaria da Educação (nutricionista) que mexe com alimentação, ela vem ver a roça, vem ver a qualidade. A Emater também vem em média duas vezes ao ano. [...] faço, faço. A prática melhor que a gente faz é trabalhar com a produção mais orgânica, orgânica mesmo, às vezes a gente nem tem muita boniteza, mas tem vontade de produzir.

Em ambos os casos os agricultores familiares relatam práticas de controle de qualidade realizada por eles próprios e por servidores públicos. O AF 1, ao contratar técnico agrícola particular para assessorar sua produção, reforça a busca pela melhor qualidade da produção a ser destinada para as escolas. Esse feito, juntamente com o auxílio da Emater-MG, contribui para minimizar possíveis desvios e falhas no planejamento, produção, colheita e entrega dos alimentos. Já o AF 2, que também é assessorado pela Emater-MG, expõe que a Prefeitura Municipal de Taiobeiras, por meio da figura da nutricionista locada no setor de alimentação escolar, inova no acompanhamento, monitoramento e fiscalização da produção agrícola local destinada à merenda escolar, já que essa visita *in loco* não é determinada via legislação federal. Nesse último caso, há novas ações do servidor municipal que diante da realidade municipal busca mitigar possíveis problemas futuros na qualidade da merenda escolar.

No que diz respeito ao segundo processo – que envolve entrega, fiscalização e monitoramento dos gastos -, nota-se diferenças entre as práticas adotadas pelas administrações públicas municipais, já que Taiobeiras realiza suas ações fiscalização e monitoramento de gastos de forma mais criteriosa e analítica, como apontado abaixo.

GM 1: [...] a escola tem um formulário. A gente tem um formulário em que o diretor atesta os alimentos, a qualidade e a quantidade pesada do que está sendo entregue, aí ele anota e no final do mês ele repassa

pra nós os valores pra fazer o cálculo pra pagar. [...] as escolas que recebem os produtos, no próprio formulário tem a opção de os diretores marcarem a qualidade do produto que está chegando. Além disso, os nutricionistas daqui dão instrução às merendeiras quanto as práticas de armazenamento, de melhores formas de cozinhar o alimento, sempre há o treinamento.

N 2: [...] eles têm que entregar os produtos aqui (secretaria de educação), tudo é pesado, conferido, entrega tudo na secretaria. [...] observo se os produtos estão de acordo com as normas para depois distribuir para as escolas. [...] tem o controle, né? Tem o controle da merenda, do que usa, do que gasta por semana, cada escola tem o seu. Aí cada uma faz seu controle, aí ela anota o que ela recebe e o que ela gasta e nos repassa todo mês, aí no fim do ano a gente junta pra fazer o planejamento. Esse controle serve até pra avaliar. Porque a gente olha pelo número de alunos, por que como uma escola de 100 alunos e uma escola de 80 alunos estão gastando a mesma proporção de óleo e açúcar? Então a gente corre atrás pra ver o que está acontecendo.

As administrações públicas dos municípios, desse modo, realizam controles de qualidade dos alimentos por meio de conferências dos produtos entregues, além de junção de todas as entregas parciais para posterior pagamento. Vale acrescentar ainda que Taiobeiras não somente realiza o controle por meio de preenchimento de formulários, como também preza por uma análise comparativa dos gastos entre escolas municipais. Este, segundo o entrevistado, permite corrigir possíveis desvios e falhas que tornam a despesa com alimentação mais onerosa. Diante da escassez de recursos públicos destinados a merenda escolar, este procedimento é importante.

Quanto ao terceiro processo, do monitoramento e fiscalização das atividades ilícitas frente à legislação federal, como a existência de atravessadores, constata-se que esse fato é percebido pelos atores locais de ambos os municípios. Este fato suscitou alternativas para o combate a tal prática, tendo os atores-chave entrevistados apontado a necessidade de uma maior fiscalização e envolvimento social no controle da implementação do PNAE, no intuito de garantir o acesso dos reais detentores de direito a essa política pública.

N1: [...] a gente até sugeriu criar uma comissão no município pra tentar travar isso. Porque o cara que fosse vender teria que apresentar uma declaração com assinatura da Emater e dos envolvidos afirmando que aquela produção realmente é dele. Essas conversas estão indo nessa linha, colocar um representante do CAE, um representante da Emater, um representante do setor de compras, e é isso.

TE 1: [...] eu acho que deveria ser mais fiscalizado pra evitar esse atravessador, embora isso seja muito difícil. A política pública foi feita voltada para o produtor, mas o atravessador, que tem maior poder aquisitivo, compra e pode exercer alguma pressão pra ocupar em definitivo o lugar dos pequenos agricultores. [...] quase todo dono de

supermercado aqui tem um parente, um irmão, um primo que é produtor rural também. Aí facilita porque o supermercado compra de fora, mas quem entrega é o produtor rural, mas isso não fica caracterizado tão fácil porque o produtor tem todos os requisitos pra entregar.

STR 2: O atravessador é o pior, o pior. A maioria tem uma barraca na feira, e o que que ele faz? Ele leva os produtos para a feira, e o que sobra ele manda para as escolas. Eu já vi até beterraba chegar toda murcha e estragada lá. Foi coisa que já aconteceu, e é mais com o atravessador, ele compra pra vender. [...] a prefeitura sabe quem é, já teve denúncia, tiramos vários, mas ainda existe. Ele às vezes produz 5 variedades de produtos, mas oferece 10. Aí ele pega pra entregar porque ele compra a um preço menor e entrega a um preço maior, e visa o lucro. Aí ele entrega produto inferior ao que o programa pede. [...] as reclamações que a gente já teve foi no sentido dos atravessadores, o povo diz “ah eu fiquei as mercadorias lá e fulano que não é produtor participou”. Então isso, todos nós que somos do movimento estamos denunciando ao emissor de DAP (Emater-MG) pra ver, porque é um dos órgãos que assina, e essa dificuldade tem, porque eu tenho o produto e não estou conseguindo colocar no programa porque tem outro tomando o lugar.

Os entrevistados revelam dificuldades vivenciadas a nível local, práticas impensadas durante a formulação e gargalos presentes na legislação, que acabam por gerar oportunidades para adoção de práticas alheias ao que é preconizado pela lei. Em virtude disso, eles concordam que é preciso realizar ações a fim de mitigar tais problemas, uma vez que o potencial agricultor familiar que deveria ser o beneficiário ficaria marginalizado, por ter o seu direito violado e sua produção não escoada para a compra pública. Na visão dos entrevistados, o combate dessas práticas, todavia, é de natureza difícil, pois requer uma maior interação e fiscalização entre os atores locais. Embora seja qual for o nível de dificuldade, o maior estreitamento das relações entre os atores envolvidos representaria o fortalecimento da rede de implementadores hoje existente.

#### **6.2.6** Sistemas Logísticos e Operacionais

Esse subsistema compreende os parâmetros ligados à execução propriamente dita, isto é, as condições que os envolvidos têm para prestar determinado serviço. Nesse caso, observa-se a questão dos recursos físicos, financeiros, humanos e materiais existentes que podem contribuir ou afastar do cenário idealizado pelos formuladores. Ou seja, isso estes recursos estão relacionados a capacidade estatal de implementação (SARAIVA, 2020).

No tocante à questão de recursos humanos, ambas administrações municipais afirmaram deter um número de servidores suficientes para a demanda das escolas municipais.

GM 1: [...] acho que está adequado. Hoje a gente tem 2 nutricionistas, antigamente era só um e era bem mais difícil. Aí na última gestão eles deram posse a mais um nutricionista, o que ficou muito bom. Quanto as serventes escolares, que é quem prepara o alimento, a gente tem quantidade suficiente, temos muitas próximas de se aposentarem, mas que são serventes muito boas e recebem treinamento constante. Então a gente está bem servido de recursos humanos

GM 2: [...] por exemplo, o programa exige que se tenha um nutricionista, a prefeitura então paga pelo nutricionista. A gente também tem uma pessoa que ajuda a descarregar a merenda. Tem também o pessoal do setor de compras que trabalha sempre pra nos ajudar. Nas escolas também, cada escola tem um responsável por receber e armazenar os alimentos.

Por meio desses depoimentos, as gestoras municipais demonstraram conhecer bem a norma federal que dispõe da obrigatoriedade de nutricionistas – que é o responsável técnico do PNAE – no setor de alimentação escolar. Rio Pardo de Minas ainda se destaca no cumprimento deste quesito, haja vista possuir duas nutricionistas, mas Taiobeiras não fica atrás apesar de ter apenas uma, haja vista também possuir uma técnica lotada no setor de alimentação escolar.

A questão de recursos humanos, nesse caso, não apresenta adversidades para as duas prefeituras. Cenário um pouco diferente em relação aos técnicos extensionistas da Emater-MG.

TE 1: [...] a dificuldade que a gente tem é de gente, de recursos humanos. Você pega Rio Pardo de Minas, que trabalha com 2 técnicos. A gente tem que atender 5000 famílias. Aí a gente tem que fazer crédito rural, emissão de DAP, todas as outras políticas públicas e mais o PNAE. Então como o município tinha uma cooperativa, ela meio que pegou alguns desses serviços que eram de interesse dela, e ela mesmo executava essa política. Agora foi criada uma nova cooperativa, e como ela não tem o *know how* da última, ela vem nos procurar e a gente orienta mais como um facilitador. A gente ensina o caminho. [...] de um modo geral os escritórios têm capacidade de apoiar o PNAE, aqui que é um caso atípico devido o tamanho do município e o pouco número de técnicos. E isso não é só pra o PNAE, mas sim para todas as políticas públicas, tanto é que aqui é um lugar que ninguém quer trabalhar aqui.

TE 2: [...] no caso nosso, de Taiobeiras, é só recurso humano que falta mesmo. [...] antes a equipe era grande, com umas 4 pessoas, mas o pessoal foi aposentando e, também, foi diminuindo o convênio com a prefeitura municipal. Esse convênio está vinculado ao número de funcionários.

Esse nó crítico existente permite enxergar com clareza alguns dos problemas presentes na implementação, conforme fora descrito na seção 3.4. Um

insuficiente quadro de servidores públicos da Emater-MG representa maiores dificuldades para os agricultores familiares e um insuficiente apoio do governo de Minas Gerais, haja vista que esta empresa estatal é a principal provedora de serviços públicos de assistência técnica e extensão rural ao público-alvo em questão. Mais do que isso, pelo relato do TE 1, devido ao acúmulo de funções e demandas sobrecarregadas, o assessoramento e serviços de ATER destinados aos agricultores familiares com fins quaisquer pertinentes ao PNAE foram “repassados” às cooperativas ofertantes de alimentação escolar. Em virtude disso, ocorreu um afastamento momentâneo entre a Emater-MG e o programa em território rio-pardense. A situação do precário quadro de servidores públicos, com falta de técnicos extensionistas, atrelado ao amplo território rural, incorre em dificuldades no atendimento de alguns serviços, que no caso mencionado, fora o apoio às ações voltadas ao PNAE.

Do ponto de vista financeiro, é consenso entre os gestores públicos municipais entrevistados que os recursos repassados pelo Governo Federal são insuficientes para prestar a alimentação escolar de forma adequada e satisfatória. Com isso, há prejuízos em atender as necessidades nutricionais do alunado e no alcance dos objetivos do PNAE.

GM 1: [...] não é suficiente, né? Hoje o FNDE, na última vez que a gente olhou, era menos de 0,80 centavos por aluno pra fazer uma dieta por dia. É muito pouco. Então o município complementa em igual valor ao que o FNDE disponibiliza, e mesmo assim a gente acha que é pouco. Tanto é que uma das metas do ano que vem é aumentar o valor da prefeitura pra merenda, e aumentar na agricultura familiar porque são produtos que tem valor nutricional melhor. Não aumentar no arroz, no macarrão, mas sim aumentar nos produtos agrícolas locais. [...] a crítica que a gente faz é em relação ao valor, porque eu acho que o governo federal tem condições pra melhorar o valor que é pago do PNAE, mas não aumenta, ficando a cargo dos municípios, e a gente sabe que a arrecadação é maior no governo federal. Então a crítica é essa, eles poderiam melhorar e muito o valor da merenda, porque tem aluno que essa merenda é a única refeição que eles têm no dia, não é a maioria dos alunos não, mas a gente tem uma porcentagem de 10% que dependem dessa merenda. [...] a lei é muito boa porque ela visa tanto a melhoria da alimentação da criança quanto ao fortalecimento do produtor. A questão problemática é o financiamento, que não atende a todos os objetivos do programa, porque se eles colocam tantos objetivos maravilhosos no programa eles tinham que atender financeiramente o programa

GM 2: [...] não, não dá. É muito baixo o valor repassado pra gente. [...] aumentar o valor do per capita, apesar da prefeitura complementar o valor, R\$0,60 centavos não dá pra quase nada, é muito pouco. E isso é um fator que afeta a merenda escolar.

O principal nó crítico apresentado então neste subsistema é a questão dos recursos financeiros limitados. Estes considerados insuficientes pelos gestores públicos municipais frente a demanda da merenda escolar. Os implementadores, diante disso, lidam com essa limitação e, ao mesmo tempo, a existência de problemas, como falta de alimentos de muitas crianças e adolescentes de seus sistemas educacionais. A mitigação desse problema e outros mais requer financiamento e apoio aos entes subnacionais com reduzidas capacidades econômicas e financeiras para prover suas políticas. O PNAE, nesse caso, aponta objetivos importantes e relevantes para o contexto social brasileiro, porém seu montante de recursos financeiros e formas de financiamento público tornam seus objetivos difíceis de serem alcançados.

Desse modo e corroborado pela fala da GM 1, Rio Pardo de Minas pretende aumentar o montante de recursos próprios destinados à merenda escolar municipal, tendo como foco a compra de alimentos oriundos da agricultura familiar. Esse aumento, é claro, parte de uma disposição política dos atores sociais envolvidos que enxergam a necessidade de reforço financeiro ao financiamento da merenda escolar para além da parcela de igual valor repassada pelo FNDE. Essa ação, porém, nem sempre é possível nos demais municípios, haja vista o perfil socioeconômico e sua capacidade institucional de arrecadar recursos.

Quanto a periodicidade do repasse de recursos financeiros, ambos gestores municipais afirmaram não ter tido problemas com isso. O FNDE tem realizado o repasse desse recurso de forma recorrente e correta ao longo do ano por meio de 10 (dez) parcelas. Consenso também fora a posição dos agricultores familiares quanto aos preços dos alimentos praticados pelas administrações municipais, ambos os consideram como justos e plausíveis para o mercado local. Quanto a atrasos de pagamentos, não aconteceu, pois esses são realizados regularmente uma vez por mês.

Os preços praticados, no entanto, ditam a quantidade de produtos a serem comprados pelas administrações públicas municipais. Tendo em vista a previsão de recursos a serem recebidos – que são calculados a partir da fórmula exposta por meio da figura 4 -, as secretarias de educação planejam suas compras para a merenda escolar, incluindo os produtos provenientes da agricultura familiar e, também, os industrializados. Os agricultores familiares, segundo relatos dos entrevistados, são capazes de entregar a produção necessária para a implementação do PNAE. Portanto, garantem a implementação do artigo 14 da Lei 11.947/2009, que é crucial no desenvolvimento da política pública de alimentação escolar.

Os alimentos produzidos pelos agricultores familiares são naturalmente mais caros do que os processados e industrializados oferecidos por supermercados. Isso acontece porque o processo produtivo desses se baseia em uma forma artesanal, com mão de obra familiar e com uma escala de produção reduzida, quando comparada ao agronegócio. Diante desse maior preço, a Administração Pública Municipal, ao prezar pelo agricultor familiar, necessariamente, realizará uma decisão crucial quanto a gestão dos recursos financeiros disponíveis. Ou seja, compraria uma menor quantidade de alimentos, porém com maior qualidade nutricional, correndo o risco de não ser suficiente para atender todos os alunos.

Esse argumento é reforçado na fala da TE 2:

TE 2: [...] mas, por exemplo, tem uma falha que eu vejo é que tem município que compra os produtos industrializados, como biscoito e queijo, coisas mais caras, e as escolas, eu acho assim, que preferem comprar um produto industrializado do que comprar da agricultura familiar. Na realidade os produtos deles (da agricultura familiar) são mais caros porque são feitos de forma artesanal, mas a qualidade não pode nem comparar com os outros produtos comprados. [...] então, a gente como extensionista, no meu caso, que trabalho com alimentação, e faz 40 anos que trabalho com isso, eu gostaria que o meu agricultor tenha interesse em participar, mas a compra, a demanda é pequena. [...] fala pra comprar 30%, mas elas não têm como comprar porque talvez um 1 kg de biscoito é o mesmo preço de comprar 3 kg de bolacha, o que dá pra atender mais alunos. Então a crítica é essa, eles preferem comprar industrializado ao invés do artesanal que é mais caro, e principalmente o valor repassado da União para os municípios.

O PNAE, neste sentido, acaba por criar um cenário desafiador quando se analisa as diretrizes e objetivos propostos em meio ao financiamento atualmente existente. Embora todos os atores concordem que os alimentos provenientes da agricultura familiar sejam de melhor qualidade, os recursos financeiros são insuficientes. Isso faz com que o gestor público envolvido tome a decisão para atender o alunado que muitas vezes não é o alimento da agricultura familiar devido ao seu alto preço. Mesmo assim, para o técnico extensionista de Taiobeiras devia-se aumentar a compra pública destes agricultores e, com isso, contribuir para o fortalecer os agricultores locais. Esta posição conflita diretamente com as decisões das administrações municipais, que precisam prover a alimentação escolar e, concomitantemente, comprar o percentual mínimo estipulado no artigo 14 da Lei 11.947/2009. Reforça-se assim então o nó crítico alicerçado na insuficiência de recursos financeiros (SILVA; MELO, 2000).

### 6.3 Pontos positivos da relação do PNAE e os agricultores familiares: percepção dos atores-chave

Esta seção do capítulo objetiva-se apresentar os principais efeitos resultantes da implementação do PNAE e os agricultores familiares a partir dos relatos dos atores locais. O principal deles, segundo os entrevistados, foi a geração de renda para as famílias agricultoras, decorrente de um novo mercado para os produtos da agricultura familiar. Fato este evidenciado a partir das seguintes falas:

AF 1: [...] em porcentagem eu não sei te falar certinho, mas eu sei o valor total que a gente entrega. Nessa semana nós conseguimos vender R\$28.000,00; e esse valor é dividido entre aqueles que tinham os produtos pra entregar no momento do pedido da secretaria. [...] nossa, o PNAE pra nós que estamos iniciando a cooperativa foi o primeiro dinheiro que caiu em nossa conta, a gente estava esperando o da CONAB, que entregamos primeiro, só que o PNAE saiu primeiro. Então a gente é muito grato por ter a oportunidade de participar, de conseguir entregar esses produtos.

TE 1: [...] olha... o ganho é que ele é uma porta de comercialização para os agricultores familiares, né? Porque nós somos um município grande em extensão territorial, mas com um mercado local pequeno e estamos longe dos grandes centros. Então pra você vender para o Ceasa, Belo Horizonte, Vitória da Conquista, você acaba perdendo competitividade. E essa é uma forma boa de escoamento porque tem as escolas estaduais, as escolas municipais, então é uma nova porta de escoamento dos produtos dos agricultores familiares. Esse é o grande ponto, uma alternativa a mais de comercialização.

AF 2: [...] olha, assim... o que aumenta na propriedade é que, a gente tem nessa entrega um orçamentozinho de uns 800 a 900 reais por mês que sobra, porque você tem que investir muito na produção. Aí você tem que gastar muito com energia, mesmo com a água, aí a despesa é um pouco alta, a despesa com a produção, né? Aí a sobra é muito pouco, mas mesmo pouco esse envolvimento ajuda porque a gente tá vivendo.

TE 2: [...] foi muito bom, principalmente pra questão dos agricultores, e eu acho também para os alunos. Na época teve muito depoimento, no início, de produtores pra mostrar que a merenda utilizando os produtos da região, os produtos que eles têm o hábito de alimentar, foi muito bom. E para os agricultores foi outra fonte de comercialização, porque antes era só a feirinha.

O PNAE, neste sentido, configurou-se como um importante instrumento de geração de renda e escoamento da produção da agricultura familiar. Mais do que isso, os atores, principalmente os técnicos extensionistas, têm a noção que o programa corresponde a uma alternativa de comercialização dos produtos locais e, conforme o histórico e perfil dos municípios, que tinha a feirinha como único destino de comercialização, agrega valor aos agricultores familiares.

Concomitantemente ao aumento da renda, é perceptível na visão dos envolvidos que o ingresso dos agricultores familiares no PNAE contribuiu para o aumento da quantidade e qualidade da produção local, assim como melhoria nas práticas agrícolas utilizadas:

GM 1: [...] trouxe porque hoje o pessoal já tem a produção com garantia de venda. Antigamente se produzia muito menos no município. Isso aumentou até a produção daqui. Antigamente eles só tinham o mercado municipal pra vender. Hoje, além da merenda escolar, existe a feirinha pra eles levarem os produtos, que ocorre em todas as quartas-feiras e só participam os agricultores familiares, o que também fez nos aproximar deles e conhecê-los melhor.

N 1: [...] teve o incentivo à produção, porque os agricultores começaram a pensar “ah, eu vou plantar isso porque eu vou entregar para o PNAE”. É o benefício pra nós porque a gente conseguiu ofertar um alimento mais fresco e mais saudável para as escolas, principalmente quando o agricultor entregava toda semana nas escolas. Foi isso, né? Gerou renda e em troca a gente pegou uns alimentos de melhor qualidade, porque antes a gente pegava uns produtos que vinha do Ceasa, e eu lembro que quando entrei aqui as únicas verduras que a gente tinha era abóbora, cebola e batata, e após 2010 a gente conseguiu colocar um grande número de produtos.

AF 1: [...] ah, mudou muita coisa. A questão, por exemplo, da curva de nível, que antes eles não costumavam usar, e produziam sem curva de nível, o que dava muita erosão no solo. Tem a questão também do descarte da água da mandioca, que é altamente química, né? Hoje eles já sabem como armazenar, deixar x dias pra não prejudicar o solo. Diversas atitudes foram mudando, e diversas capacitações e orientações que foram nos ajudando.

TE 1: [...] não tenho a menor dúvida que diversificou, não tenho a menor dúvida disso. Tem muita gente que não produzia, e a partir do PNAE passou a produzir visando o programa. Isso é muito claro isso pra gente.

AF 2: [...] olha, a vantagem é que você tem um contrato durante 10 meses, e esses contrato você fica seguro pra você ter a produção porque você tem o destino dela, porque você plantar sem o contrato você fica sem garantia pra onde você vai levar o produto, e aí você tem a garantia dele. [...] nesse ano nós teve perda por conta da pandemia, nós plantamos algumas verduras e alface, aí não pode receber e aí tivemos uma perda neste ano, mas desde quando entrei foi ter esse ano.

TE 2: [...] melhorou muito a qualidade de produção, melhorou muito a questão da quantidade de produtos produzidos, a questão agroecológica foi muito bem divulgada. Não vou falar que é produto orgânico, mas o agroecológico melhorou demais que são aqueles produtos sem agrotóxicos, sem adubo químico, pois é uma produção pequena que não precisa desses produtos. Então são vários produtores que produzem de uma forma mais ecológica.

STR 2: [...] com certeza trouxe (aumento na produção), eu mesmo que tive a oportunidade de estar no sindicato desde o início, você vê que a mercadoria você vende a um preço melhor [...] porque eles (agricultores familiares) ficaram entusiasmados em ter a garantia de

vender aquele produto, aquelas pessoas que já estão inscritas, elas estão garantidas de que aquele produto vai ser escoado a um preço de uma normalidade boa. Antes era só da feira, mas hoje eles já têm uma produção destinada às escolas. Não só os agricultores, mas também as biscoiteiras.

Apesar dos nós críticos evidenciados na subseção acima, por meio desses depoimentos fica evidente que as diretrizes estabelecidas para a alimentação escolar estão sendo atendidas nos municípios selecionados. O aumento de produção, da qualidade, da diversificação do cardápio e adoção de novas práticas agrícolas vai de encontro, principalmente, às diretrizes estabelecidas nos incisos I e V do artigo 2º da Lei 11.947/2009. Ou seja, o emprego da alimentação saudável e adequada e apoio ao desenvolvimento sustentável por meio da compra dos alimentos provenientes da agricultura familiar, respectivamente. Logo, os efeitos gerados para a categoria beneficiária e, concomitantemente, participante desta política pública estão estreitamente relacionados ao que fora idealizado pelos formuladores do PNAE.

Ademais, outro efeito citado é o fortalecimento da agricultura familiar.

GM 1: [...] a lei é muito boa porque ela visa tanto a melhoria da alimentação da criança quanto ao fortalecimento do produtor. A questão problemática é o financiamento, que não atende a todos os objetivos do programa, porque se eles colocam tantos objetivos maravilhosos no programa eles tinham que atender financeiramente o programa.

AF 1: [...] o PNAE mudou a realidade da agricultura familiar, e é um projeto que eu acho que tem que continuar. E por a gente estar em um município agrícola, com 60% rural, poderia ampliar ainda mais o percentual, apesar de que a secretaria compre a mais que o percentual indicado pelo Ministério da Educação. Eu creio que se tiver a oportunidade de crescer, poderia crescer mais. Então se as políticas públicas pudessem ajudar mais, iria fortalecer o homem no campo, e a cooperativa tem esse intuito também, fortalecer os que estão lá e seus filhos também, porque aí diminui o êxodo rural.

O fortalecimento do agricultor, nesse caso é indicado tanto pelo agricultor familiar participante quanto pelo gestor municipal. A Lei Federal é enxergada como norteadora desse efeito, todavia a forma de financiamento hoje utilizada está aquém do potencial existente na norma. O agricultor familiar enxerga o crescimento do percentual mínimo como uma forma de fortalecimento do homem no campo, porém os valores financeiros repassados às administrações públicas municipais são considerados insuficientes diante das necessidades alimentares e nutricionais do alunado.

Tendo em vista todos esses benefícios, o PNAE apresenta-se como importante instrumento público no meio rural, possibilitando o estreitamento das

relações entre o Poder Público e os agricultores familiares. Ele garante a alimentação adequada aos alunos da rede municipal ao mesmo tempo que gera benefícios extra renda para a categoria social aqui estudada.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como seu objeto a implementação do artigo 14 da Lei 11.947/2009 que regulamenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar. A análise recaiu sobre a inclusão dos agricultores familiares dos municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras, ambos localizados na Região Geográfica Imediata de Salinas, no Norte de Minas. O problema a qual orientou o estudo compreende entender “como as administrações públicas dos municípios de Rio Pardo de Minas e Taiobeiras estão implementando o artigo 14 da Lei 11.947/2009 e lidando com os seus possíveis nós críticos?”. A pesquisa e as análises, para responder à questão e atingir os objetivos propostos por este estudo, identificaram que o primeiro município é atendido por duas cooperativas detentoras de DAP jurídica, concentrando assim todo os recursos financeiros para esses dois. Por sua vez, Taiobeiras compra os alimentos de agricultores familiares individuais por não existir cooperativas no município.

Em Rio Pardo de Minas, a relação entre administração pública municipal e a cooperativa de agricultores familiares teve origem neste ano de 2020, ano de fundação da cooperativa entrevistada. Esta é composta por 33 (trinta e três) famílias que ofertam polvilho, feijão, banana, melancia e mandioca à merenda escolar municipal. Este município possui 14 (quatorze) escolas, sendo 5 (cinco) na zona urbana e 9 (nove) na zona rural. Estas últimas se desdobram em mais 25 (vinte e cinco) pontos de atendimento devido à grande distância existente entre as comunidades e a sede do município.

Já em Taiobeiras, a relação entre o agricultor familiar entrevistado e a prefeitura municipal perdura há 12 (doze) anos, ofertando alimentos antes mesmo da promulgação da Lei 11.947/2009. Atualmente, ele oferta feijão, cenoura, alface, batata doce e banana ao PNAE. Este município possui 9 (nove) escolas sob responsabilidade municipal, com 4 (quatro) na zona urbana e 5 (cinco) na zona rural.

No intuito de atingir os objetivos, analisou-se o arranjo institucional previsto no artigo 14 da Lei 11.947/2009 e caracterizou-se a região e os seus municípios para verificar quais deles cumprem a norma e quais não. Por este caminho chegou-se aos municípios de Rio Pardo de Minas como aquele que melhor implementa o referido dispositivo legal e Taiobeiras que em nenhum dos anos seguintes à promulgação da Lei Federal conseguiu atingir o patamar mínimo de gasto com a compra da agricultura familiar. Antes de proceder as análises para compreender os problemas, dificuldades e ajustes que possibilitaram ao primeiro município implementar e ao segundo não, foi necessário buscar algumas das suas

características socioeconômicas e administrativas, pois compreende-se que estas afetam a capacidade de implementação (SARAIVA, 2020). Concluiu-se que há mais semelhanças entre os dois municípios que diferenças. Portanto, essas características seriam insuficientes para mostrar posições tão distintas.

Diante disso, recorreu-se aos documentos locais produzidos pelas Administrações Públicas e realizou-se entrevistas sob a forma de roteiros semiestruturados com os principais atores-chave do processo de implementação do PNAE nos municípios (gestor municipal, nutricionista, agricultor familiar, sindicato dos trabalhadores rurais, e técnico extensionista da Emater-MG). Quanto aos documentos a pesquisa verificou que não há normas legais, infralegais ou regulamentos locais direcionados a implementação do artigo 14 da Lei 11.947/2009. Segundo depoimentos coletados nas entrevistas, normalmente, os gestores locais se apegam a própria Lei Federal para implementar a compra de alimentos da agricultura familiar e não se preocuparam em ajustar ou regulamentar internamente a referida norma.

Assim, as entrevistas se mostraram importantes documentos para se conhecer como acontece o processo de implementação. Elas permitiram adentrar às administrações públicas dos dois municípios e revelar como elas implementam a compra e quais adaptações, ajustes, problemas e soluções buscam. Quanto ao primeiro objetivo específico, foi percebido que as administrações públicas não criaram normas municipais que regulamentassem a norma federal sob sua realidade social. Dessa maneira, podia-se analisar a implementação sob a abordagem *top-down*, ou seja, verificar se o que fora determinado em legislação federal estava sendo estritamente cumprida. No entanto, em virtude do intuito de verificar o que de fato ocorre na ponta de uma política pública, este estudo baseou-se na abordagem *bottom-up*.

Sendo assim, por meio dos relatos dos indivíduos, constatou-se que as prefeituras juntamente com os escritórios locais da Emater-MG criaram ajustes e adaptações para que a norma federal fosse aplicada no município, como: a criação de uma comissão para fiscalização das entregas; adoção de atas de registro de eventuais gargalos e problemas existentes na qualidade e quantidade da merenda escolar; firmamento de metodologias e acordos entre as partes quanto à compra da merenda escolar a nível municipal; não acréscimo de cálculo dos custos externos aos preços dos produtos; maior nível de camadas institucionais no processo de obtenção dos orçamentos; compra de poupas com lançamento de frutas; revezamento na lotação das cantineiras municipais quanto às escolas a quais trabalham. Dessa forma,

essas ações contemplam a abordagem *bottom-up* e demonstram como as administrações públicas municipais, na figura dos burocratas de nível de rua, enfrentam as adversidades presentes na política pública tratada neste estudo (ARRETCHE, 2001). Esta consideração permite dizer que o primeiro objetivo específico foi atingido.

Quanto ao segundo objetivo específico, a partir dos relatos dos entrevistados, esses amparados por teorias e estudos precedentes, tornou-se possível identificar os nós críticos relacionados às seguintes questões: logística; existência de atravessadores da política pública, seja em grupo formal ou fornecedor individual; fiscalização e monitoramento falhos, haja vista as brechas legais que possibilitam práticas alheias à legislação e acarretam a marginalização dos reais detentores do direito de ofertar alimentos à merenda escolar municipal; limitação de recursos humanos na Emater-MG, a principal provedora de serviços de assistência técnica e extensão rural aos agricultores familiares. Por consequência limita a propagação de uma maior cobertura de agricultores participantes do PNAE; limitação de recursos financeiros limitados frente à operacionalização do PNAE. Essa cria um conflito entre o montante de recursos disponíveis, a baixa capacidade de arrecadação dos pequenos municípios, a necessidade de atendimento nutricional ao alunado e os preços elevados dos alimentos provenientes da agricultura familiar. O que configura os nós críticos na perspectiva de Silva e Melo (2000).

Por fim, como resultado do último objetivo específico, o PNAE, na visão dos atores entrevistados, trouxe benefícios para a agricultura familiar local, como: geração de renda local; representação de nova forma de escoamento e comercialização da produção interna, que antes era limitada à venda dos alimentos nas feirinhas locais; expansão da produção agrícola local em termos quantitativos e qualitativos, haja vista o desejo e garantia de ofertar ao PNAE; adoção de novas práticas de cultivo e de produção, pautadas nas diretrizes agroecológicas e sem utilização de agrotóxicos e adubos químicos, medidas essas orientadas pelos órgãos públicos no objetivo de cumprir a legislação federal; e fortalecimento da categoria social nos municípios, o que reduz o êxodo rural. Todos esses benefícios apontados mostram efeitos positivos da implementação do artigo 14 da Lei Federal 11.947/2009 e fazem concluir o terceiro objetivo específico.

Este estudo teve como hipótese de que devido as dificuldades econômicas existentes para o cumprimento da Lei Federal, os municípios fizeram ajustes e adaptações na implementação da aquisição de alimentos da agricultura

familiar para a merenda escolar. As entrevistas mostraram a existência de problemas devido, principalmente, a insuficiência de recursos financeiros e, também, pelas dificuldades dos agricultores familiares se ajustarem a norma federal e, com isso, participarem do programa. Para superar os problemas, as administrações municipais recorreram a diversos meios como capacitação dos agricultores, aproximação com sindicatos e outras organizações públicas e sociais, complementação de recursos financeiros, entre outros. Assim, a hipótese foi confirmada a partir da análise das entrevistas com os atores-chave e, principalmente, da sintetização dos principais pontos que foram descritos na seção 6.1.

A pesquisa mostra que o PNAE se configura como importante instrumento de geração de renda para os agricultores familiares, bem como propicia o desenvolvimento local dos municípios, produzindo efeitos diretos que podem ser sentidos nos impactos positivos nas condições de vida dos indivíduos e famílias. Em municípios em que a agricultura familiar é preponderante, e os problemas socioeconômicos são evidentes e históricos, a necessidade de intervenção pública é nítida. Por este motivo, a compra de alimentos provenientes da agricultura familiar possibilita bem mais do que a geração de renda, incorporando também o sentimento de pertencimento, de cidadania, de contribuição e reforço ao sentimento existente entre o homem e o campo.

Nesse sentido, corrigir os gargalos apresentados neste estudo perpassa por um envolvimento ainda maior entre os atores-chave locais, criando-se então mecanismos de fiscalização e monitoramento capazes de coibir potenciais práticas ilícitas. A ideia do município de Rio Pardo de Minas, que fora exposta por seu nutricionista, da criação de uma comissão e de um documento com assinatura de todos os envolvidos no processo pode ajudar a reduzir a existência de atravessadores. Contudo, frente a baixa capacidade de recursos humanos de alguns atores, falta de recursos financeiros e extensa lista de atribuições dos atores, geraria mais um mecanismo de monitoramento passível de falhas.

Em virtude da importância do campo para os dois municípios – principalmente em Rio Pardo de Minas, que detêm 43% da população em área rural –, é preciso difundir o conhecimento acerca dos direitos e deveres pertinentes aos agricultores familiares. Nesse sentido, a alternativa proposta pelo autor deste trabalho consiste na expansão das informações importantes a essa categoria em ambientes públicos, como escolas, praças, sindicatos, assim como em eventos promovidos pelas prefeituras. É preciso destacar ainda que essa difusão de conhecimento acerca da

importância da agricultura familiar, bem como de seus alimentos produzidos vai de encontro a diretriz exposta pelo artigo 2º, inciso II da Lei 11.947/2009, que compreende a inclusão da educação alimentar aos alunos de toda a educação básica. Atrelado a esse maior conhecimento acerca da mencionada classe, as prefeituras municipais poderiam criar canais de denúncia anônimas de práticas irregulares e ilícitas do programa.

Quanto aos recursos financeiros escassos, é necessário que o Governo Federal atualize a tabela de valores *per capita* repassados às Entidades Executoras, como forma de minimizar os problemas vivenciados pelos implementadores da política pública a nível local. Salienta-se que desde a promulgação da Lei 11.947/2009, houveram apenas duas atualizações nos valores repassados, sendo elas provenientes da Resolução CD/FNDE 26/2013 e da Resolução CD/FNDE 001/2017, essa última com vigência atual. Desde então, os valores repassados se mantêm estáveis, fato que não ocorreu nos preços dos alimentos durante esse intervalo, haja vista a variação da inflação ao longo dos anos, o que, por consequência, reduz o poder de compra das prefeituras municipais.

Quanto aos recursos humanos insuficientes na Emater-MG, indica-se a realização de concursos públicos para o cargo de técnico extensionista, uma vez que esse é o principal servidor que lida diretamente com os agricultores familiares, devendo então realizar visitas *in loco* e ainda atender os serviços administrativos pertinentes a emissão de DAP, orientações, e assistência a outras políticas públicas.

Por fim, constata-se que a implementação do PNAE é dotada de adversidades e diferentes atribuições que permeiam a rede de implementadores, o que envolve o Poder Público (Prefeituras Municipais e os escritórios locais da Emater-MG), entidades de representação social (Sindicato dos Trabalhadores Rurais) e os agricultores familiares participantes do processo. Não obstante cada ator desenvolva uma atividade singular para o cumprimento da norma, todos podem ser considerados como executores da política pública, pois é a partir da relação e interação entre esses que os resultados são constituídos, fazendo com que a alimentação escolar chegue aos beneficiários finais, os alunos matriculados nas redes de ensino municipais. Logo, é preciso que o Governo Federal e o Congresso Nacional, responsáveis por coordenar o PNAE e definir novas regras do jogo, respectivamente, esforcem-se para incluir os atores locais no centro das discussões, de modo a entender as dificuldades vivenciadas em municípios responsáveis por implementar a norma federal e assim

produzir alternativas capazes de minimizar os nós críticos evidenciados nesta pesquisa.

Este estudo possibilitou enxergar a importância do PNAE e, particularmente, do artigo 14 da Lei Federal 11.947/2009, que regulamenta esse programa para os atores locais envolvidos, atendendo tanto o âmbito público quanto o privado, que se mostraram satisfeitos com ele, mas que apresentaram falhas e desafios que tornam sua implementação mais complexa.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 41- 67, jun. 2005. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci\\_arttext&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_arttext&lng=pt). Acesso em: 29 out. 2020.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v. 1, p. 13-31, 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Fernando\\_Abrucio/publication/242213262\\_Federalismo\\_e\\_politicas\\_publicas\\_o\\_impacto\\_das\\_relacoes\\_intergovernamentais\\_no\\_Brasil/links/53daadcc0cf2631430cb0fa9.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Fernando_Abrucio/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/links/53daadcc0cf2631430cb0fa9.pdf). Acesso em: 02 nov. 2020
- ALTAFIN, Iara. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar.** Brasília, DF: CDS/UnB, p. 1-23, 2007. Disponível em: <http://enfoc.org.br/system/arquivos/documentos/70/f1282reflexoes-sobre-o-conceito-de-agricultura-familiar---iara-altafin---2007.pdf>. Acesso em 21 nov. 2020.
- ARRETCHE, Marta. **Continuidades e descontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995.** Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, nº 2, p. 377- 423, 2009. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582009000200004&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582009000200004&script=sci_arttext). Acesso em: 03 nov. 2020.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?** Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, nº 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582010000300003&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582010000300003&script=sci_arttext). Acesso em: 03 nov. 2020.
- ARRETCHE, Marta. **Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais.** In: ARRETCHE, Marta. Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1ª ed., São Paulo, SP, Editora Unesp; CEM, 2015. Pp. 193-248.
- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.** In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Tendências e perspectivas de políticas e programas sociais. São Paulo: ICE/PUC-SP, 2001.
- BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; REZENDE, Mônica de. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas.** In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.138-172. Disponível em: [www.ims.uerj.br/ccaps](http://www.ims.uerj.br/ccaps). Acesso em: 10 out. 2020.
- BATISTA, Lia Vieira. **ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: um estudo sobre o Programa de Aquisição de Alimentos – Vertente Leite em Minas Gerais.** 2016, 87 fls. Monografia (Graduação em Administração Pública) Fundação João Pinheiro, 2016.
- BORGES, André. **Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa.** In: SIMPÓSIO

NACIONAL DE HISTÓRIA, 24. São Leopoldo, RS, 2007. Disponível em: <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Andre%20Borges.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 maio, 2020.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>. Acesso em 28 nov. 2020

BRASIL. **Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017**. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Brasília, DF: Presidência da República [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9064.htm#:~:text=D9064&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Unidade%20Familiar,Familiar%20e%20empreendimentos%20familiares%20rurais](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9064.htm#:~:text=D9064&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Unidade%20Familiar,Familiar%20e%20empreendimentos%20familiares%20rurais). Acesso em: 28 nov. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados da agricultura familiar**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o PNAE**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Resultados Definitivos**. Censo Agropecuário: 2017. Disponível em: [https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo\\_agro/resultadosagro/pdf/agricultura\\_familiar.pdf](https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/agricultura_familiar.pdf). Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Rio Pardo de Minas**. Brasília, DF. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/rio-pardo-de-minas/panorama>. Acesso em: 01 dez. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema IBGE de Recuperação Automática**. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>. Acesso em 17 jun. 2020

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos

Famíliaes Rurais. Brasília, DF: Presidência da República [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm). Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm). Acesso em: 04 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agricultura familiar**. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1>. Acesso em 21 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Balanco 2019**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/images/Balanco-MEC-2019.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Resolução nº 6, de 08 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.fnede.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#:~:text=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%206%2C%20de%2008%20de%20maio%20de%202020,Nacional%20de%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20Escolar%20%E2%80%93%20PNAE>. Acesso em 16 jun. 2020.

CALDAS, E. DE L.; ÁVILA, M. L. **Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Revista Espaço Acadêmico. v. 13, n. 148, p. 77-84, 12 ago. 2013. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/19902>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CASTRO, César Nunes de. **Desafios da agricultura familiar: o caso da assistência técnica e extensão rural**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. In: Boletim regional, urbano e ambiental. 2016. p. 49-61. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6492>. Acesso em 20 out. 2020.

COIMBRA, Marina Ferreira Batista. **ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O ABASTECIMENTO ALIMENTAR E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE**. 2015, 123 fls. Monografia (Graduação em Administração Pública) Fundação João Pinheiro, 2015.

CORRALES, Javier. **Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas**. Buenos Aires: Preal, 1999.

COSTA, Bruno L. D. **Política, instituições e estratégias de implementação: elementos para a análise de políticas e projetos sociais**. In: BRONZO, Carla;

COSTA, Bruno L. D. (org.). *Gestão Social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DALLANÔRA, Ivani Belenice. **Modernização do espaço rural brasileiro: “novo” olhar para a agricultura familiar**. Caderno de Geografia, v.30, Número Especial 2, 2020. Universidade Federal de Santa Maria. Disponível em: DOI: 10.5752/p.2318-2962.2020v30nesp2p289. Acesso: em 28 nov. 2020.

DATAPEDIA. **Datapedia em Rio Pardo de Minas**. Disponível em: <https://datapedia.info/cidade/5099/mg/rio-pardo-de-minas#mapa>. Acesso em: 01 dez. 2020.

DATAPEDIA. **Datapedia em Taiobeiras**. Disponível em: <https://datapedia.info/cidade/5894/mg/taiobeiras#mapa>. Acesso em: 01 dez. 2020.

DE PAULA RIBEIRO, Ana Lúcia; CERATTI, Silene; BROCH, Djulia Taís. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista GEDECON-Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, v. 1, n. 1, p. 36-49, 2013. Disponível em: <http://revistaeletronicaocs.unicruz.edu.br/index.php/GEDECON/article/view/282>. Acesso em 18 out. 2020.

DRAIBE, Sônia Mirian. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Tendências e perspectivas de políticas e programas sociais**. São Paulo: ICE/PUC-SP, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil?** Revista Debates, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, maio-ago. 2012. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/debates/article/view/26227>. Acesso em: 10 nov.2020

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil**. Revista de economia e sociologia rural, v. 52, p. 125-146, 2015. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032014000600007&script=sci\\_abstract&tlng=es](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032014000600007&script=sci_abstract&tlng=es). Acesso em: 27 nov. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Biblioteca IBGE**. Rio Pardo de Minas, 2007. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/minasgerais/riopardodeminas.pdf>. Acesso em 30 nov. 2020

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Biblioteca IBGE**. Taiobeiras, 2007. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/minasgerais/taiobeiras.pdf>. Acesso em 30 nov. 2020.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/38765>. Acesso em: 31 maio, 2020.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. ENAP, Brasília-DF: 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua\\_Michael%20Lipsky.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf). Acesso em: 08 out. 2020.

LOTTA, Gabriela. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas**. In: LOTTA, Gabriela (orgs). Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília: Enap, Cap. 1, p. 11-38. 2019. Disponível em: [http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro\\_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf). Acesso em: 14 jul. 2019.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Entre cooperação e centralização: políticas sociais no Brasil pós-1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 30, n. 88, jun. 2015. ISSN 0102-6909. DOI: <https://doi.org/10.17666/308861-82/2015>.

MARQUES, Eduardo. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. de. (org.). **A Política Pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Fiocruz, 2013. p. 23-46.

MATTEI, Lauro. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, n. 2, p. 1-9, 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Lauro\\_Mattei/publication/280298771\\_O\\_PAPEL\\_E\\_A\\_IMPORTANCIA\\_DA\\_AGRICULTURA\\_FAMILIAR\\_NO\\_DESENVOLVIMENTO\\_RURAL\\_BRASILEIRO\\_CONTEMPORANEO/links/589b676ca6fdcc754174197f/O-PAPEL-E-A-IMPORTANCIA-DA-AGRICULTURA-FAMILIAR-NO-DESENVOLVIMENTO-RURAL-BRASILEIRO-CONTEMPORANEO.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Lauro_Mattei/publication/280298771_O_PAPEL_E_A_IMPORTANCIA_DA_AGRICULTURA_FAMILIAR_NO_DESENVOLVIMENTO_RURAL_BRASILEIRO_CONTEMPORANEO/links/589b676ca6fdcc754174197f/O-PAPEL-E-A-IMPORTANCIA-DA-AGRICULTURA-FAMILIAR-NO-DESENVOLVIMENTO-RURAL-BRASILEIRO-CONTEMPORANEO.pdf). Acesso em: 01 dez. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Relatório Executivo 2019**. Belo Horizonte, 2019.

PEREIRA, Anete Marília. **Cidade média e região: o significado de Montes Claros no norte de Minas Gerais**. Universidade Federal de Uberlândia: Uberlândia-MG, 2007. Disponível em: <http://repositorio.ufu.br/handle/123456789/15921>. Acesso em: 08 nov. 2020.

RIO PARDO DE MINAS. **Lei Orgânica Municipal**. Câmara Legislativa de Rio Pardo de Minas, 2012. Disponível em: <https://riopardodeminas.mg.leg.br/bancos/docs/lei-organica-municipal/lei-organica-de-rio-pardo-de-minas.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2020.

RIO PARDO DE MINAS. **Prefeitura Municipal de Rio pardo de Minas**. Home. Disponível em: <https://www.riopardo.mg.gov.br/site/>. Acesso em: 29 nov. 2020.

ROSA, Guimarães. A declaração de amor de Guimarães Rosa a Minas Gerais. **Bula Revista**. Disponível em: <https://www.revistabula.com/21511-a-declaracao-de-amor-de-guimaraes-rosa-a-minas-gerais/>. Acesso em: 05 nov. 2020.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. **Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP**. Especialização em Gestão Pública Municipal: Módulo Básico. Brasília, 3. ed. 2014. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:13-mddT7cVgJ:https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/145407/1/PNAP%2520-%2520Modulo%2520Basico%2520-%2520GPM%2520-%2520Políticas%2520Publicas.pdf+%&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 28 jun. 2020.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas: conceitos e teorias**. Curso on-line de Políticas Públicas, vol. 1. Instituto de Gestão e Políticas Públicas, São Paulo, 2013.

SANTOS, F.D.DOS; EVANGELISTA, A.; OLIVEIRA, A.J.M.DE. Oportunidades e desafios do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) para a agricultura familiar do Estado de Minas Gerais. **III Congresso em Desenvolvimento Social (Des)igualdades sociais e Desenvolvimento da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES**. Montes Claros, mai. 2012. p. 1-11. 50 anos da Alimentação Escolar no Brasil. Disponível em: [http://www.congressods.com.br/terceiro/images/trabalhos/GT1/pdfs/fabio\\_dias.pdf](http://www.congressods.com.br/terceiro/images/trabalhos/GT1/pdfs/fabio_dias.pdf). Acesso em: 05 jun. 2020.

SARAIVA, Ágnez de Lelis. **Capacidade de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino: um estudo de caso**. Tese de doutoramento apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

SARAIVA, Elisa Braga *et al.* **Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Ciênc. Saúde coletiva, [s.l.], v.18, n.4, pp.927-935, 2013. ISSN 1413-8123. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000400004>. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232013000400004&script=sci\\_abstract&tlng=pt#:~:text=Panorama%20da%20compra%20de%20alimentos%20da%20agricultura%20familiar%20para%20o,sa%C3%B Ade%20coletiva%20%5Bonline%5D.&text=O%20or%C3%A7amento%20do%20PNAE%20em,e%20de%20jovens%20e%20adultos](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232013000400004&script=sci_abstract&tlng=pt#:~:text=Panorama%20da%20compra%20de%20alimentos%20da%20agricultura%20familiar%20para%20o,sa%C3%B Ade%20coletiva%20%5Bonline%5D.&text=O%20or%C3%A7amento%20do%20PNAE%20em,e%20de%20jovens%20e%20adultos). Acesso em: 19 jun. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Denise Boito Pereira et al. Os agentes sociais e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): a percepção dos agricultores familiares. **ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: Aproximando Agendas de Agentes**, 2013. Disponível em: [fcav.unesp.br/Home/departamentos/economiarural/josegiacomobaccarin1559/artigo-pdpp.pdf](http://fcav.unesp.br/Home/departamentos/economiarural/josegiacomobaccarin1559/artigo-pdpp.pdf). Acesso em: 17 out. 2020.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **Processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Unicamp, 2000.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Celina. **Instituições e mudanças**: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: FARIA, Carlos A. P.; HOCHMAN, Gilberto. Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 91-118.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222006000200003&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222006000200003&script=sci_arttext). Acesso em: 15 maio, 2020.

TAIOBEIRAS. **Prefeitura Municipal de Taiobeiras**. Home. Disponível em: [http://taiobeiras.mg.gov.br/sis2009/index.php?option=com\\_content&view=article&id=54:-secretaria-municipal-de-educacao-seduc-&catid=40:orgaos-fins&Itemid=62](http://taiobeiras.mg.gov.br/sis2009/index.php?option=com_content&view=article&id=54:-secretaria-municipal-de-educacao-seduc-&catid=40:orgaos-fins&Itemid=62). Acesso em: 30 nov. 2020.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

TAVARES, T. M. **Gestão Municipal da Educação, organização do Sistema Nacional e o Regime de Colaboração**: algumas questões. Educar, Curitiba, n. 22, p. 241-256, dez. 2003. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602003000200011&script=sci\\_arttext&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602003000200011&script=sci_arttext&lng=pt). Acesso em: 15 nov. 2020.

TOOGE, Rikardy. **Governo anuncia Plano Safra 2020/21 com R\$236,3 bilhões para pequenos, médios e grandes produtores rurais**. G1, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2020/06/17/governo-anuncia-plano-safra-com-r-2363-bilhoes-para-pequenos-medios-e-grandes-produtores.ghtml>. Acesso em: 28 set. 2020.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 2, 2000. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/22105>. Acesso em: 15 nov. 2020.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 52, p. 25-44, 2014. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032014000600002&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032014000600002&script=sci_arttext). Acesso em: 18 nov. 2020.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. Agricultura familiar: realidades e perspectivas, v. 3, p. 21-55, 1999. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/36287495/AGRICULTURA\\_FAMILIAR\\_ARTG.pdf?1421382820=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DRAIZES\\_HISTORICAS\\_DO\\_CAMPESINATO\\_BRASILE.pdf&Expires=1607015582&Signature=d946L6-PxGv5xOtuIR2GaXHc4Os3RRJ7LCKiESD18tdvAhs3leD7EflOhCALKKI-dTWGho-vWWL-](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/36287495/AGRICULTURA_FAMILIAR_ARTG.pdf?1421382820=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DRAIZES_HISTORICAS_DO_CAMPESINATO_BRASILE.pdf&Expires=1607015582&Signature=d946L6-PxGv5xOtuIR2GaXHc4Os3RRJ7LCKiESD18tdvAhs3leD7EflOhCALKKI-dTWGho-vWWL-)

GkMWzSBggYRA9DCpgwTEjnOJfsWCcGmWLE8ekT498gBAL53hFPOuo6vi-  
CFYMKBNkjb6DVwclK-  
9QIWAplohavlvFIacxGtivS25N2~hvzSa3E9SAwR4nmmSQn5zMhC5CAuQILyjpgMx  
Gib4ybB~R9uXi71AO-YfM9aizZdfinbsh9BjfZKX~H67ZLaxr3sJgxqSPVFLhd1Li-  
PcjYSH0YZ7IWPg0Zh-  
5X350VEJmPbCzvqfVC7Lhhrzlx8aA6yTMKU0uPfQ\_\_&Key-Pair-  
Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em 20 nov. 2020.

## 8 APÊNDICE

### ANEXO A – GESTOR MUNICIPAL

Município: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_

Há quanto tempo atua no cargo? \_\_\_\_\_

Há quanto tempo você mora no município? \_\_\_\_

Há quantas escolas sob responsabilidade do município? \_\_\_\_\_

Zona rural: \_\_\_\_ Zona urbana: \_\_\_\_

### QUESTIONÁRIO SEMI-ESTRUTURADO

1. Como é realizado o planejamento das compras públicas? Em quais meses vocês realizam o processo?
2. Como os agricultores familiares são mobilizados para a entrada ao PNAE? Como é feita essa negociação?
3. Quais objetivos do PNAE são mais importantes para a realidade municipal?
4. Quais as dificuldades vivenciadas pelo município no cumprimento da norma?
5. Como é feito o controle de qualidade e entrega dos alimentos?
6. Em qual local os agricultores devem entregar os alimentos? A prefeitura realiza algum apoio logístico nessa parte?
7. Como a estrutura da prefeitura (recursos humanos, materiais, financeiros) contribuem para a concretização da norma?
8. A prefeitura recebeu algum treinamento? Esse treinamento foi adequado e claro o suficiente?
9. Os recursos financeiros provenientes do governo federal são suficientes para o pagamento dos agricultores? Quanto a prefeitura realiza de complemento?
10. Você sabe me dizer se esse programa trouxe melhorias para os agricultores familiares e para merenda escolar? Por quê?
11. Você tem algum comentário, crítica ou sugestão para o programa?

## ANEXO B – NUTRICIONISTA

Município: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_

Há quanto tempo atua no cargo? \_\_\_\_

Há quanto tempo mora no município? \_\_\_\_\_

## QUESTIONÁRIO SEMI-ESTRUTURADO

1. Quais as suas atribuições no exercício do programa? Diante de tais atribuições, e frente as características da realidade municipal, quais dificuldades e oportunidades no exercício de suas funções?
2. Como são planejadas as chamadas públicas no município? Qual a periodicidade existente? Como são obtidos os orçamentos?
3. Você recebeu alguma capacitação para atender a norma? Essa capacitação foi clara e adequada? Terminada a capacitação, você se sentiu apto para o exercício de suas atribuições?
4. Quando você possui alguma dúvida sobre o programa, a quem você recorre?
5. Como é feito o processo de divulgação das informações do programa para os envolvidos na prefeitura? E como é repassado as informações para os agricultores familiares? Como eles tiram as dúvidas pertinentes ao programa?
6. Além dos documentos e critérios de seleção definidos na legislação federal, a prefeitura especifica outros documentos necessários para provisão de alimentação escolar? Há alguma legislação municipal que delimite o tema?
7. Quais objetivos do programa mais compreendem a realidade municipal? Em que medida a seleção dos agricultores familiares no município induzem ao alcance dos objetivos do programa?
8. Como a estrutura da prefeitura municipal (recursos humanos, materiais, financeiros, etc.) contribuem para o cumprimento de suas atribuições e, conseqüentemente, a norma federal? Você teve de adaptar sua rotina para cumprir a norma?
9. Os recursos financeiros provenientes do Governo Federal são suficientes para a provisão da alimentação escolar? Eles estão chegando no momento correto? Como a prefeitura age quando há atrasos no repasse?

10. Como a prefeitura exerce o monitoramento e acompanhamento das ações pertinentes a contratação e entrega de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar? Qual o seu papel nesse monitoramento?
11. Quais os ganhos para a agricultura familiar e merenda escolar do município com a introdução da lei?
12. Você tem algum comentário, crítica ou sugestão para o programa?

## ANEXO C - AGRICULTOR FAMILIAR

Núcleo familiar envolvido na produção: \_\_\_\_ Qtde. total de trabalhadores: \_\_\_\_

Principais alimentos produzidos: \_\_\_\_\_

Principais alimentos ofertados à merenda escolar: \_\_\_\_\_

## QUESTIONÁRIO SEMI-ESTRUTURADO

1. Há quanto tempo você participa do programa de merenda escolar no município? Você atende apenas este município?
2. Como você ficou sabendo da possibilidade de ofertar alimentos às escolas municipais? Essa informação foi clara o suficiente para lhe tirar todas as suas dúvidas ou precisou recorrer a outras pessoas?
3. Você saberia me responder qual o objetivo do programa de merenda escolar? E como você contribui para o alcance desse?
4. Quais dos critérios adotados para compra de alimentos pela merenda escolar vocês tiveram mais dificuldade de atender? Por quê?
5. Quais os ajustes ou adaptações você teve que fazer no seu estabelecimento para cumprimento da norma? Por quê?
6. Que tipo de capacitação ou instrução para começar a ofertar alimentos às escolas municipais você recebeu? Quem ofereceu a capacitação?
7. Quais as partes da capacitação te ajudaram melhor a desenvolver as atividades necessárias para a merenda escolar? Necessitou de mais alguma instrução?
8. Em qual local e com que frequência você entrega os produtos? Como você realiza o planejamento da logística para a entrega dos alimentos?
9. Quais as principais dificuldades vocês enfrentam para garantir a oferta de alimentos para a merenda escolar? Por quê?
10. Como vocês fazem para resolver os problemas relacionados à oferta dos alimentos para merenda escolar?
11. Os pagamentos dos produtos têm acontecido corretamente? O preço pago é justo? Por quê?
12. Além da oferta de alimentos às escolas municipais, existe outro destino pelo qual você escoar os alimentos, como feiras livres ou supermercados? Esses espaços influenciam de algum modo na oferta de alimentos à merenda escolar?

13. Você, ou alguém da prefeitura, realiza periodicamente o controle de qualidade dos produtos ofertados?
14. Após começar a ofertar alimentos para as escolas municipais, você adotou novas práticas de cultivo da plantação? Você diversificou sua produção?
15. Qual o papel a oferta de alimentos às escolas municipais no planejamento de sua produção?
16. Quanto o PNAE contribui na sua renda familiar?
17. Quais os ganhos ou perdas você pôde perceber após a entrada ao PNAE?
18. Você tem algum comentário, crítica ou sugestão para o programa?

## ANEXO D - SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS

Cargo: \_\_\_\_\_ Município: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_

Há quanto tempo você exerce sua função no Sindicato? \_\_\_\_\_

Há quanto tempo você mora no município? \_\_\_\_\_

## QUESTIONÁRIO SEMI-ESTRUTURADO

1. Quais os ganhos ou dificuldades introduzidas pelo artigo 14 da Lei Federal 11.947/2009?
2. Quais os objetivos da Lei são mais importantes para a realidade municipal?
3. Qual o papel do Sindicato no desenvolvimento do PNAE?
4. Que tipo de treinamento, instrução ou capacitação referente à compra de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar o sindicato e os trabalhadores rurais receberam? Como o treinamento ajudou vocês para participar do processo?
5. Quais foram as mudanças que o sindicato teve que fazer para atender as necessidades do programa de compra de alimentos da agricultura familiar? Que dificuldades e facilidades vocês encontraram para participar do programa?
6. Como o Sindicato se informa acerca do desenvolvimento do programa no município?
7. Como o Sindicato as repassa aos agricultores familiares as informações e orientações sobre a compra de alimentos? Quais são as principais reclamações e queixas dos agricultores familiares?
8. Como o sindicato acompanha os agricultores familiares na produção e entrega dos alimentos da Merenda Escolar?
9. Como o sindicato faz para conseguir pessoas para trabalhar e fazer as atividades relacionadas ao programa da compra de alimentos da agricultura familiar?
10. Você sabe me dizer se esse programa trouxe melhorias para os agricultores familiares e para merenda escolar? Por quê?
11. Gostaria de deixar algum comentário, sugestão, crítica ao programa?

## ANEXO E – TÉCNICO EXTENSIONISTA DA EMATER-MG

Município: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_

Há quanto tempo você trabalha na Emater?

Há quanto tempo você mora no município?

## QUESTIONÁRIO SEMI-ESTRUTURADO

1. Quais os ganhos ou dificuldades introduzidas pelo artigo 14 da Lei Federal 11.947/2009?
2. Quais os objetivos da Lei são mais importantes para a realidade municipal?
3. Qual o papel do extensionista na implementação dessa lei? Há algum instrumento que mapeie suas ações nesse programa? Você precisa prestar contas desses atendimentos? Se sim, a quem e como?
4. Qual é a sua rotina de trabalho para cumprir o que está previsto nessa Lei?
5. Há quanto tempo você trabalha com o auxílio aos agricultores familiares para o PNAE?
6. Em relação aos problemas e dúvidas em relação a implementação do dispositivo da compra da agricultura familiar, a quem você recorre para solucioná-las?
7. Como são resolvidas as dificuldades relacionadas à implementação da lei? Onde você busca auxílio nesses momentos?
8. Você recebeu algum treinamento quanto às normas do PNAE? Quem ofereceu o treinamento? Ele foi adequado e ofereceu conhecimentos adequados sobre a Lei? Você se considera apto a exercer as atribuições necessárias para consecução da Lei?
9. Como a estrutura (recursos, organização, equipamentos, etc) da Emater-MG contribui para a execução do seu trabalho?
10. Quais os ganhos para a agricultura familiar e merenda escolar do município com a introdução da lei?
11. Como a lei dialoga com a realidade local?
12. Gostaria de deixar algum comentário, sugestão, crítica ao programa?