

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**

**Graduação em Administração Pública**

Marina Coimbra 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**

Belo Horizonte

2015

**Marina Coimbra 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**

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

Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Carla Bronzo Ladeira

**Belo Horizonte**

**2015**

Batista, Marina Coimbra Ferreira  
B333a Análise da implementação do projeto fortalecimento da agricultura familiar para o abastecimento alimentar e suas contribuições para o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE /Marina Coimbra Ferreira Batista– Belo Horizonte, 2015.

120 p., il.

Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientadora: Carla Bronzo Ladeira

Referência: f. 90-96

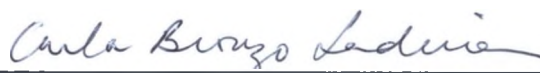
1. Agricultura familiar. 2. Políticas públicas. 3. PRONAF. 4. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). I. Ladeira, Carla Bronzo. II. Título.

CDU304:641(81)

**Marina Coimbra 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**

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



---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Carla Bronzo Ladeira, Orientadora



---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Flávia de Paula Duque Brasil – Fundação João Pinheiro (Avaliadora)



---

Prof. Me. Marcos Arcanjo Assis – Fundação João Pinheiro (Avaliador)

Belo Horizonte, 19 de Novembro de 2015.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por mais esse presente: a oportunidade de ter cursado uma faculdade. Aos meus pais pelo apoio de sempre, pelo amor e por me ensinarem desde cedo a importância do estudo: essa conquista também é de vocês. À equipe da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, que me recebeu de braços abertos e me proporcionou um espaço de aprendizagem profissional e acadêmica, especialmente aos meus dois tutores de estágio: T'sé e Flávia. Aos entrevistados dessa monografia, obrigada por tornarem possível essa pesquisa. À equipe da Fundação João Pinheiro por todos esses quatro anos de aprendizagem: cada um de vocês me ensinou algo que, de alguma forma, me trouxe até aqui. Agradeço à minha orientadora Carla Bronzo, por aceitar meu pedido para me orientar, pela disponibilidade, interesse e conhecimentos ímpares. Ao Leonardo e professor Reinaldo Morais, indispensáveis para a análise quantitativa dessa monografia. Aos colegas de sala, por esses anos de estudo juntos.

## RESUMO

Esse estudo se concentra na análise da implementação do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar no âmbito do Programa Estrutrador Cultivar, Nutrir e Educar – PECNE, o qual possui ações intersetoriais entre agricultura, educação e saúde. As ações desenvolvidas por ele buscam uma maior inserção de agricultores familiares no mercado do PNAE e de uma melhoria da qualidade dos produtos ofertados. A seguinte pesquisa buscou compreender melhor as relações entre os diversos atores envolvidos em sua implementação, os fatores que contribuíram para esse processo bem como alguns resultados em termos de cobertura, ações desenvolvidas e possíveis efeitos. Para tanto, a metodologia utilizada incluiu entrevistas com atores envolvidos no projeto, pesquisa bibliográfica, documental e de dados acerca da execução do programa e da aquisição da agricultura familiar pelo PNAE, além de uma breve análise estatística sobre o efeito que o Programa teve sobre as compras da agricultura familiar para a merenda escolar. A partir do estudo, concluiu-se que o programa conferiu maior coordenação às ações de diferentes órgãos e pessoas envolvidos na problemática, bem como auxiliou na convergência entre demanda e oferta de alimentos para o PNAE. Além disso, a partir dos testes de hipóteses realizados, pôde-se perceber que o projeto conferiu aumentos significativos do percentual de alimentos adquiridos da agricultura familiar pelo PNAE, excetuando-se o ano de 2014, período no qual não se pôde atribuir ao programa um papel significativo nas compras institucionais de agricultores familiares para a merenda escolar.

Palavras-chave: Implementação de políticas públicas, agricultura familiar, PNAE, Programa Estrutrador Cultivar, Nutrir e Educar.

## **ABSTRACT**

This study consists in the analyses of the Project for Strengthening Family Farming for Food Supply inside the Program Cultivate, Nurture and Educate, with intersectorial actions between agriculture, education and health. Its actions seek greater inclusion of family farmers in PNAE market and an improved quality of offered products. Thus, the following research sought to better understand the relationship between the various individuals involved in its implementation were given, as well as the activities developed by the project and possible gains that it brought to the audience and also to the responsible agencies. Therefore, the methodology included interviews with actors involved in the project, bibliographical and documentary research, also containing data on the implementation of the program and the acquisition of family farming by PNAE. To finish, a statistical analysis of the effect the program had on purchases from family farming for school meals was adopted. From the study, it was concluded that the program provided greater coordination amongst actions of the various members the problem concerns, as well supported the convergence between demand and supply of food in the market of PNAE. In addition, from the hypothesis testing that were done, it was implied that the project has granted significant rising in the percentage of acquired food from family farming for PNAE, excluding the year of 2014, time in which the project couldn't be held responsible for the institutional purchasing of family farmers for school meals.

Keywords: Public policy implementation, Family farming, PNAE.

## LISTA DE FIGURAS

Mapa 1 – Microrregiões às quais pertencem os municípios pesquisados.....	16
Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas I.....	19
Figura 2 – Ciclo de Políticas Públicas II.....	20
Figura 3 – Ciclo de Políticas Públicas III.....	20
Figura 4 – A situação da Agricultura Familiar no Brasil.....	45
Figura 5 – Linha do Tempo PNAE e PECNE.....	53
Figura 6 – O Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar.....	54
Figura 7 – Subprojetos do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para Abastecimento Alimentar.....	57
Figura 8 – O Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar.....	60
Quadro 1 – Entrevistas nos municípios selecionados com os técnicos da EMATER local.....	115
Quadro 2 – Estudo dos relatórios de orientação técnica de 2012 e 2013.....	119

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação da Agricultura Familiar na produção por estabelecimentos, área colhida e valor da produção – 2006 .....	44
Tabela 2 – Percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar estadual em Minas Gerais – 2010/2015.....	52
Tabela 3 – Número de municípios atendidos pelo Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar por Região de Planejamento de Minas Gerais – 2012 – 2014.....	62
Tabela 4 – Participação das regiões de planejamento de Minas Gerais nos municípios atendidos pelo PECNE - 2012 – 2014 (%).....	62
Tabela 5 - Percentual de municípios atendidos pelo PECNE por região de planejamento pelo PECNE - 2012 – 2014 (%).....	63
Tabela 6 - Número de agricultores familiares atendidos por atividade realizada no âmbito do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar – 2012 – 2014.....	64
Tabela 7 – Municípios pesquisados e regiões às quais pertencem.....	65
Tabela 8 – Percentual de aquisição da agricultura familiar pelo PNAE nos municípios pesquisados em todas as esferas de governo em Minas Gerais – 2011 – 2014.....	66

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CEASA-MINAS – Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A.

CME – Campanha de Merenda Escolar

CONSEA-MG – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas gerais

DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF

EFE – Estabelecimentos familiares especializados

EFMR – Estabelecimentos familiares que possuem múltiplas fontes de rendimento

EFRR – Estabelecimentos familiares de residentes rurais

EMATER – MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

EPAMIG – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMA – Instituto Mineiro de Agropecuária

MAB – Movimento do atingidos por Barragens

MPA – Movimento dos pequenos agricultores

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PECNE – Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNHR – Programa de Habitação Rural

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RURALMINAS – Fundação Rural Mineira

SEAPA – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais

SEDA – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário de Minas Gerais

SEE – Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

SES – Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais

SE-CTSANS – Secretaria Executiva do Comitê Temático de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável

SGG – Secretaria Geral de Governo de Minas Gerais

SUAF – Subsecretaria de Agricultura Familiar e Regularização Fundiária

VISA – Vigilância Sanitária

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>Introdução</b> .....	13
<b>2</b>	<b>As políticas públicas, a fase de implementação e avaliação da implementação</b> .....	18
<b>2.1</b>	<b>O ciclo de políticas públicas ou <i>policy cycle</i></b> .....	18
<b>2.2</b>	<b>Implementação de políticas públicas</b> .....	24
<b>2.2.1</b>	O modelo <i>top-down</i> de implementação de políticas públicas.....	25
<b>2.2.2</b>	O modelo <i>bottom-up</i> e o papel da <i>street level bureaucracy</i> .....	27
<b>2.2.3</b>	Avaliação de políticas públicas: um enfoque na avaliação da fase de implementação ..	31
<b>2.2.4</b>	Abordagem neo-institucionalista.....	35
<b>3</b>	<b>Agricultura Familiar e sua caracterização no contexto brasileiro</b> .....	39
<b>3.1</b>	<b>A agricultura familiar e sua origem histórica</b> .....	39
<b>3.2</b>	<b>O Agricultor familiar no Brasil e em Minas Gerais</b> .....	43
<b>3.3</b>	<b>O campo de políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil</b> .....	46
<b>4</b>	<b>A trajetória do Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar</b> .....	49
<b>4.1</b>	<b>O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</b> .....	49
<b>4.2</b>	<b>O Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar (PECNE)</b> .....	51
<b>4.3</b>	<b>O Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento da Alimentar</b> .....	55
<b>5</b>	<b>O Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar em ação</b> .....	61
<b>5.1</b>	<b>Uma visão geral sobre o Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar</b> .....	61
<b>5.2</b>	<b>A execução do programa nos municípios selecionados</b> .....	66
<b>5.2.1</b>	Formação da agenda e formulação do PECNE e do projeto.....	66
<b>5.2.2</b>	Implementação do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar.....	68
<b>5.3</b>	<b>Explorando resultados do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar</b> .....	82

<b>6 Conclusão .....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>90</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>97</b>
<b>APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com os gestores do subprojeto I e III .....</b>	<b>97</b>
<b>APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com a gestora do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar .....</b>	<b>100</b>
<b>APÊNDICE C - Roteiro de entrevista com o gestor do subprojeto II .....</b>	<b>103</b>
<b>APÊNDICE D – Roteiro de entrevista com os técnicos da EMATER local .....</b>	<b>106</b>
<b>APÊNDICE E – Lista de entrevistados .....</b>	<b>109</b>
<b>APÊNDICE F – Testes de hipóteses .....</b>	<b>110</b>
<b>APÊNDICE G - Síntese das entrevistas.....</b>	<b>114</b>
<b>APÊNDICE H - Resumo dos relatórios de orientação técnica.....</b>	<b>118</b>

## 1 Introdução

A agricultura familiar no Brasil apresenta-se como grupo social consideravelmente heterogêneo. Convivem na mesma categoria desde agricultores altamente capacitados do ponto de vista técnico, os quais possuem recursos financeiros para investir na sua produção agrícola, até agricultores que não estão aptos a produzir mais do que necessário para a subsistência de sua família. Segundo Alves e Rocha (2010), é evidente no Brasil que a renda bruta de enorme contingente de estabelecimentos de agricultura familiar é muito pequena, ressaltando a necessidade de abarcar esse público com as políticas de renda, educação e outras específicas para a produção agrícola familiar de modo a proporcionar uma melhora de sua condição de vida. De acordo com Ribeiro (2012), a agricultura familiar corresponde a cerca de 80% das propriedades rurais do país e 40% dos agricultores vivem abaixo da linha de pobreza. Enquanto a agricultura familiar emprega 74,4% da mão de obra agrícola brasileira, ela ocupa apenas 24% de toda a área explorada pela agricultura no Brasil e é responsável por cerca de 40% da produção agrícola total do país (IBGE, 2006).

Nesse sentido, surge a Lei Federal nº 11.947/2009, a qual dispõe, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que as escolas públicas passam a ter o dever de que suas compras sejam compostas ao menos por 30% de alimentos provenientes da agricultura familiar. Esse marco legal tem o objetivo de fortalecer a agricultura familiar a partir da maior inserção desse segmento aos mercados. No entanto o que se percebe é que a referida lei parece estar contribuindo mais para o fortalecimento dos agricultores já desenvolvidos do que para a inclusão daquela parcela mais vulnerável de agricultores. Segundo Abreu (2012), há uma série de dificuldades que esses produtores expõem para participar do Programa, tais como limitações produtivas, exigências sanitárias, falta de informações e certo distanciamento das escolas, e desconhecimento da demanda.

A própria presidente Dilma Rousseff fez um apelo aos estados e municípios para que desempenhem ações que possam contribuir para que o percentual exigido pelo PNAE de compras de agricultores familiares seja cumprido. Ela ressaltou que algumas prefeituras se responsabilizavam por transportar os produtos das propriedades rurais às escolas, livrando o pequeno agricultor do custo do frete. Fica claro que o PNAE, por si só, não consegue o efeito esperado sobre o aumento do fornecimento de alimentos para esse mercado por parte dos agricultores familiares, sendo necessários outros projetos e atividades. Nesse sentido surgiu o Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar, o qual se apresenta

como um programa que tem o potencial de completar essa lacuna que o PNAE não é capaz de preencher sozinho, buscando a qualificação dos agricultores familiares bem como conferir maior aproximação desses com as escolas públicas, as quais representam a demanda dos produtos.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar foi criado com o objetivo de garantir a segurança alimentar dos estudantes das escolas públicas, tornando obrigatória a oferta de alimentos de valor nutricional, contribuindo, desta forma, para o desenvolvimento dos alunos e para seu melhor rendimento escolar. O direito à alimentação saudável das famílias em situação de vulnerabilidade social ganha força por constar como um dos principais objetivos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2011-2030). No âmbito específico das escolas públicas, o PNAE, por meio da Lei Federal nº 11.947/2009, busca a garantia desse direito aos alunos. O projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar vem ao encontro desses objetivos, buscando qualificar o pequeno agricultor para que esse possa fornecer alimentos de valor nutricional às escolas, o que proporciona um aumento de renda desse produtor rural, gerando um ciclo virtuoso.

Com essa pesquisa, pretende-se analisar o modelo de implementação do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar, o qual faz parte do Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar. Dados os objetivos propostos pelo PNAE de fomentar a presença da agricultura familiar na alimentação escolar, a questão norteadora aqui consiste em analisar os fatores, positivos e negativos, que conformaram o processo de implementação do PECNE e afetaram a consecução de seus objetivos. Ainda, busca-se entender em que medida ele está contribuindo para o aumento da qualificação do agricultor familiar, tornando-os aptos a fornecer para os mercados institucionais, prioritariamente para o PNAE e quais os principais resultados alcançados por ele. Tal objetivo desdobrou-se nos seguintes objetivos específicos:

- Reconstruir o histórico do PNAE no âmbito nacional, identificando sua regulamentação, objetivos, e estratégias de intervenção;

- descrever o histórico e a institucionalização do PECNE em MG: estrutura, atores, atribuições, competências e formas de operação/coordenação e articulação intersetoriais previstas;

- identificar a cobertura e o público beneficiário previsto e o efetivamente atendido, caracterizando o público e suas necessidades e demandas;

- identificar os entraves e alcances do processo de implementação do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar

- identificar aspectos do processo de implementação que afetam o alcance dos resultados, segundo a percepção dos atores envolvidos;

- identificar em que medida o Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar contribuiu para as aquisições da agricultura familiar pelo PNAE.

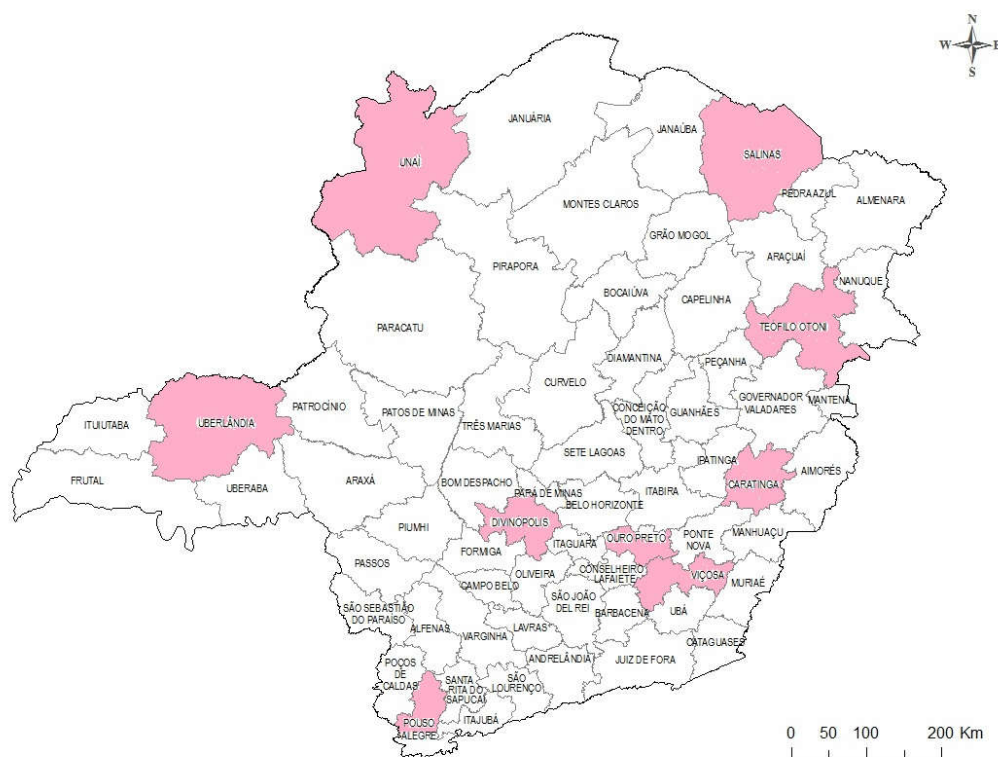
A escolha do estudo da implementação se deve à importância dessa fase para compreensão das políticas públicas: é nesse momento onde a política se materializa em ações, atividades, projetos. Segundo Hill (1993), a implementação possui poder de transformar as políticas e influenciam seu desenho por ser o momento no qual o planejado entra em prática, e desse modo, ajustes são realizados com base na sua execução. Segundo Perez (2010), a análise de implementação tem relevância para examinar o que deu certo e o que não deu. Lester and Goggin apud Perez (2010) sustentam que o estudo da implementação das políticas públicas tem grande interesse para a tomada de decisões, uma vez que ela se configura como o maior obstáculo que impede ou limita os alcances dos objetivos. Ainda, analisar essa fase da política pública confere maior grau de *accountability* aos programas, bem como permite corrigir o curso das ações e ampliar a efetividade do processo de decisão das políticas públicas (PEREZ, 2010).

A escolha desse projeto para fins deste estudo se justifica por ele ter feito parte de um Programa Estruturador, o qual era considerado prioritário na lógica governamental anterior (2008-2015) e também por se tratar de um projeto que não passou por nenhum estudo ou avaliação formais até o momento.

Para fins desse estudo foi adotada majoritariamente a metodologia qualitativa de pesquisa, método que permitirá melhor compreender o papel de cada ator, como se deram as relações, quais aspectos dificultaram e facilitaram a implementação do projeto. Nesse sentido, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas presenciais com a gestora do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar, os gestores de seus subprojetos. Foram entrevistados, via telefone, técnicos locais da EMATER responsáveis pela operacionalização das ações. Essas entrevistas também foram semi-estruturadas. Destarte, foram escolhidos 11 municípios para realização dessas entrevistas com os técnicos locais, quais sejam: Cláudio, Ipaba, Ladainha, Ouro Preto, Pouso Alegre, Salinas, Santo Antônio do Retiro, Teófilo Otoni, Unaí, Viçosa e Uberlândia, de modo que foi escolhido um município para cada região de planejamento que participou do Programa e, conseqüentemente, do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar, excetuando-se as regiões Vale do Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas, onde foram escolhidas duas

idades, o que se justifica pelo maior volume de municípios e de ações do projeto nessas localidades. Nessas regiões, foram escolhidos municípios que pertencem a uma mesma microrregião, sendo um de maior porte e outro de menor porte. Buscou-se uma amostra de municípios que fosse capaz de elucidar a diversidade e a heterogeneidade dos tipos de agricultores familiares, as regiões do Estado e porte dos municípios. Foram escolhidos, então, cinco municípios de pequeno porte – até 50 mil habitantes -, três de médio porte – entre 50 mil habitantes e 100 mil - e três de grande porte – de 100 mil até 900 mil habitantes. Segue abaixo mapa de Minas Gerais, com áreas coloridas correspondentes às microrregiões às quais pertencem os municípios pesquisados.

Mapa 1 – Microrregiões às quais pertencem os municípios pesquisados



Fonte: Adaptado de DICAS NA WEB, 2012.

Além das entrevistas, sucedeu-se à pesquisa bibliográfica sobre agricultura familiar, implementação de políticas públicas e PNAE; além de pesquisa documental sobre o Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar. Além disso, nos municípios onde foram feitas as entrevistas com os técnicos locais da EMATER realizou-se uma análise dos registros administrativos e dos relatórios das ações executadas, de modo a

compreender melhor a situação e perfil dos agricultores atendidos e analisar as ações empreendidas.

Por fim, optou-se por procedimentos estatísticos para realizar uma análise quantitativa a respeito dos impactos do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar na aquisição da agricultura familiar no âmbito do PNAE. Para tanto, foram coletados dados do percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar por município junto ao *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para os anos de 2011, 2013 e 2014, sendo o ano de 2011 o ano anterior à implementação e os anos de 2013 e 2014 os anos de execução do projeto considerados - os dados do ano de 2012 não foram estudados devido ao pequeno número de municípios atendidos nesse período. A partir desses dados, foram realizados alguns testes de hipótese a fim de verificar se o Programa Cultivar Nutrir e Educar e seu Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar foram significativos para o aumento da aquisição de alimentos de agricultores familiares. Nesse sentido, buscou-se comparar os dados de municípios beneficiados pelo programa no tempo zero ( $t_0$ ), que seria o ano de 2011, antes de receberem o PECNE, e no tempo um ( $t_1$ ), que seriam os anos de 2013 e 2014, quando receberam o programa. Ainda, foram realizados testes comparando a aquisição da agricultura familiar em amostra de municípios que foram beneficiados pelo PECNE e em amostra de municípios que não receberam o programa, para o ano de 2013.

O segundo capítulo deste trabalho irá tratar do tema de políticas públicas, conferindo um maior enfoque sobre a fase de implementação: o que significa, fatores importantes para sua análise, modelos de implementação, entre outros. Esse capítulo é considerado imprescindível para a posterior análise de resultados, uma vez que irá nortear os principais pontos a serem pesquisados. O terceiro capítulo discorre sobre a agricultura familiar, seu surgimento como grupo social, suas principais características no Brasil e em Minas Gerais, suas demandas e políticas públicas existentes voltadas a esse segmento, levando à melhor compreensão sobre o tema estudado. O quarto capítulo apresenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar, a Lei nº 11.947/2009 e, a partir dessa, o surgimento do Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar. Ainda, será descrito nesse capítulo os objetivos e ações do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar, principal objeto desse estudo. Por fim, o capítulo final irá apresentar os resultados obtidos a partir das entrevistas realizadas e dos dados coletados junto ao FNDE, tendo os capítulos de referencial bibliográfico como norteadores.

## 2 As políticas públicas, a fase de implementação e avaliação da implementação

O presente capítulo tem o propósito de apresentar o referencial teórico a respeito do tema de políticas públicas, identificando a sua conceituação, o *policy cycle* (ou ciclo de políticas públicas), conferindo ênfase na fase de implementação de políticas públicas. Todo material estudado desempenha papel importante para a posterior análise da implementação do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para Abastecimento Alimentar, no âmbito do Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar, embasando o estudo empírico desse trabalho.

### 2.1 O ciclo de políticas públicas ou *policy cycle*

As políticas públicas representam um campo relativamente novo de estudo, sendo considerado pela literatura como ferramenta das decisões de governo a partir da Guerra Fria, na década de 40 (SOUZA, 2006, p. 22). No entanto, esse espaço de tempo foi suficiente para que surgissem diversos conceitos definindo o que é política pública, os quais por vezes são complementares, por vezes são antagônicos. Segundo Melazzo (2010, p. 10), “[...] o conceito de políticas públicas não está isento de controvérsias que revelam visões de mundo diferenciadas e, em alguns casos, opostas e em disputa, indicando olhares e práticas sociais e profissionais distintas.”. Mead (1995 apud SOUZA, 2006, p. 24) define política pública como um campo dentro da política, o qual analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Já Lynn (1980 apud SOUZA, 2006, p. 24) descreve as políticas públicas como sendo um conjunto de ações do governo, os quais irão produzir efeitos específicos. Para Laswell (1958, apud SOUZA, 2006, p. 21), as análises sobre política pública devem responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por qual motivo e qual a diferença isso faz na vida de quem é afetado pela política pública.

Sem pretender esgotar o debate acerca da conceituação de políticas públicas, ressalta-se a definição elaborada por Melazzo (2010)

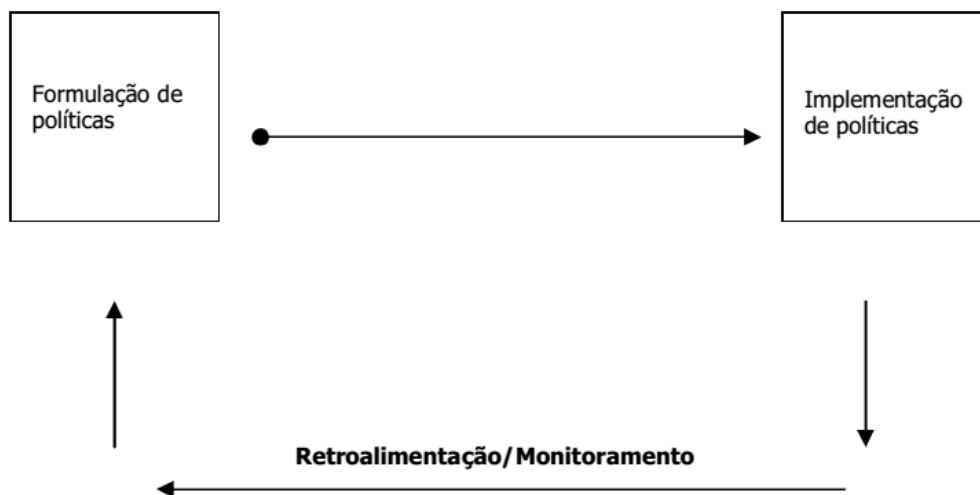
[...] trata-se de uma linha de estratégias adotadas para se lidar com determinados objetivos/problemas, previamente selecionados, linha essa que se materializa/consustancia, na maioria das vezes, através de princípios, diretrizes, objetivos e normas, mais ou menos explicitados através de planos, programas e projetos e, dependendo de cada caso, também de um arcabouço legal – a lei ou o conjunto de leis (MELAZZO, 2010, p. 14).

A política pública deve se aproximar dos interesses de uma coletividade, extrapolando os limites de proveitos particulares e individuais, devendo ser a expressão de debate público, aberto à participação dos diversos interesses, contraditórios ou não. Para formular e executar, os atores responsáveis devem possuir graus de legitimidade, conferidos pelo processo político.

Para melhor elucidar o tema de políticas públicas e entender a sua operacionalização, tem-se o estudo do *policy cycle*, ou ciclo de políticas públicas, o qual faz uma abordagem sequencial da política pública em fases. Esse modelo busca explicar a interação entre as intenções ao se formular e as ações propriamente executadas quando da implementação. Ademais, procura-se entender as relações estabelecidas entre os ambientes político, social e econômico, de um lado, e o governo, de outro (PINTO, 2008, p. 28).

Existem diversos modelos na literatura de ciclos de políticas públicas. O seguinte, por exemplo, enxerga duas fases: a formulação e a implementação da política, sendo que há um efeito retroalimentador da fase da segunda sobre a primeira.

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas I



Fonte: Silva e Melo, 2000, p. 4

Já o ciclo seguinte, adotado por RUA (2012) apresenta mais fases do que o anterior, iniciando-se em formação da agenda e tendo o ajuste no fim do ciclo.

Figura 2 – Ciclo de Políticas Públicas II



Fonte: RUA, 2012.

Para fins deste trabalho será adotada a seguinte divisão das fases da política pública: (1) Identificação do problema, (2) Formação da agenda, (3) Formulação de alternativas, (4) Tomada de decisão, (5) Implementação, (6) Avaliação e (7) Extinção, conforme está disposto na seguinte figura:

Figura 3 – Ciclo de Políticas Públicas III



Fonte: SECCHI, 2013, p. 33

Esse modelo de *policy cycle* foi escolhido pelo motivo de ser bem completo, distinguindo bem as fases do ciclo, e, especialmente por conter a fase de extinção da política pública. Tal modelo permitirá um melhor entendimento do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar, uma vez que contempla a fase final.

Esse ciclo não é entendido como um processo linear e simples, mas sim um evento composto por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários da política, (Silva e Melo, 2000) no qual não raro ocorre a retroalimentação na fase de implementação e por meio de outros mecanismos há a conjugação da percepção dos agentes executores, da população beneficiada, de avaliações, de modo a aprimorar a execução da política. Para Secchi (2013), as fases do ciclo de políticas públicas se apresentam por vezes misturadas e as sequências podem se alternar. Apesar de tais considerações, o *policy cycle* apresenta-se como ferramenta bastante útil, uma vez que auxilia na esquematização de ideias, permite simplificar as políticas públicas, as quais são complexas, além de criar um modelo que permite a comparação de casos heterogêneos, auxiliando os gestores, políticos e pesquisadores. Apresentaremos, a seguir, um detalhamento das fases do *policy cycle*.

Um problema é caracterizado por constituir uma discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível (SECCHI, 2013). Dessa maneira, na identificação de um problema do ponto de vista das políticas públicas, há o reconhecimento de que existe uma conjuntura não tão favorável quanto poderia ser. Essa situação pode surgir a partir de evento externo, como por exemplo, o desmoronamento de diversas casas devido a enchentes. Pode também se tratar de um problema que adquire maior importância ou abrangência conforme se passa o tempo e os fatores que geram tal inconveniência se acentuam. Um exemplo desse caso pode ser a piora progressiva do trânsito em determinada cidade, devido ao aumento progressivo do número de veículos nas ruas. Ou então, o problema pode existir durante muito tempo na sociedade, mas apenas se aprendeu a conviver com ele, devido a possíveis dificuldades de políticas interventoras, ou a falta de interesse político, etc. Para uma situação ser configurada como problema, ela deve ser reconhecida como inconveniente para diversos atores, além de ser de extrema relevância que haja a definição e delimitação desse problema, ou seja, deve-se definir quais são os seus elementos, suas causas, efeitos e possíveis soluções. Conforme Secchi (2013)

Há de se destacar, no entanto, que qualquer definição oficial do problema é temporária. Nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos são redefinidos e adaptados por políticos,

**burocratas**, e os próprios **destinatários da política pública**. (SECCHI, 2013, p. 35, grifo do autor).

Outro elemento importante é a avaliação da possibilidade de solução do problema. Um problema sem solução não é tido como tal. O reconhecimento dele e de sua importância pública se dá por diversos atores. Esses podem ser: políticos, burocratas, partidos políticos, organizações não governamentais, sociedade civil, etc. Para os burocratas, políticos, partidos e organizações não governamentais, essa identificação de problemas é um insumo de trabalho. A partir daí, os atores podem empenhar-se em transformar essa situação em prioridade na agenda política.

A formação da agenda, segunda fase do ciclo, envolve uma compilação dos problemas entendidos como relevantes pela comunidade política para intervenção pública. Essa compilação se configura como a agenda política. A agenda formal é aquela onde já há definição dos problemas que o poder público irá abordar. Essas agendas não são estáticas, mas sofrem diversas modificações de prioridades por causa de alguns fatores, tais como mudança política, restrições ou ampliações orçamentárias, os recursos humanos disponíveis, pressão popular e vontade política. Um determinado problema pode, então, entrar na agenda formal em um período e depois ser retirado.

A formulação de alternativas, terceira fase do ciclo, corresponde à fase na qual se examina o problema e são levantadas possíveis alternativas para a sua solução. Para cada alternativa pensada, são avaliados custos, recursos e possíveis efeitos. Na formulação existe uma intensa atividade política, visto que os diferentes atores irão defender as propostas que lhe são mais favoráveis, tendo em vista os interesses de cada um (RUA, 2012). Segundo Cavalcanti (2006) “Na visão clássica do *policy cycle*, a formulação é desenvolvida por uma autoridade, ou por um conjunto de autoridades que expressam suas escolhas, preferências que podem divergir daquelas que a sociedade considera relevante.” (CAVALCANTI, 2006, p. 2).

A partir disso, é escolhida e definida a estratégia a se adotar, incluindo objetivos, metas e recursos. Essa etapa de decisão se encaixa na quarta fase do ciclo, a tomada de decisão. A partir daí, também são estabelecidos os resultados esperados da política pública. Todos esses elementos compõem o que chama-se de desenho da política.

A implementação, quinta fase do ciclo, é a etapa na qual a administração pública envolve-se na sua função primordial: a de transformar as intenções em ações. Portanto, a implementação abrange a execução das decisões formuladas na etapa anterior, a de formulação. É a fase onde a política será operacionalizada em planos, programas e projetos no âmbito da burocracia pública de acordo com o desenho elaborado. Ela envolve diversos

elementos políticos que podem vir a frustrar o planejamento da política (SECCHI, 2013). É nesse momento – o da implementação – que a capacidade dos atores de administrar a política, de liderar e de coordenar ações é testada. Para Secchi (2013):

Os **atores** encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos pessoais, além de agir diretamente em negociações, construção de cooperação entre implementadores e cooperação por parte dos **destinatários**. (SECCHI, 2013, p. 46, grifo do autor).

Na sexta fase do ciclo, a dos resultados e impactos – também chamados de avaliação – compreende o relato de resultados alcançados a partir da implementação das propostas e dos programas, avaliando quais foram os impactos desses. São analisadas especialmente as realizações alcançadas e as conseqüências previstas e não previstas da política. Dessa fase resultam sugestões para o aprimoramento da política a partir de estudos que analisando o nível de redução do problema que a gerou, sendo um momento essencial para a produção de *feedbacks* acerca das etapas anteriores, identificando onde ocorreram falhas e como corrigi-las.

Por fim, a extinção, fase última do ciclo, se refere à extinção da política pública. Pode ocorrer por várias razões, dentre as quais: o problema do qual a política trata foi solucionado, os programas e ações da política são vistos como ineficazes, perda de importância do problema na agenda governamental e conseqüente exclusão dele na agenda formal. Esta é apontada como a causa mais comum (MENY E THOENIG, 1991 apud SECCHI, 2013). Dependem, assim como o processo de criação da política, de janelas de oportunidade. Essas podem ocorrer sob a forma de reformas ministeriais, mudanças de mandatos políticos, dentre outros.

Apresentou-se brevemente a descrição de cada fase do *policy cycle* segundo um dos modelos do ciclo de políticas públicas existente na literatura. A seguir, iremos discorrer mais a respeito da quinta fase, a implementação de políticas públicas. O estudo do referencial teórico acerca da implementação se faz fundamental para esse trabalho, uma vez que ele se concentra no estudo da implementação do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar.

## 2.2 Implementação de políticas públicas

A implementação da política pública “[...] corresponde à execução de atividades que permitam que ações do governo sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação de políticas” (SILVA e MELLO, 2000, p. 3). Os estudos do processo de implementação se tornaram cruciais para melhor compreender os resultados da política pública em questão, bem como para melhor observar obstáculos e falhas que acometem nessa fase do processo. Além disso, estudar a implementação de políticas públicas significa poder visualizar erros anteriores à fase de tomada de decisão, de modo que se torna possível detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados (SECCHI, 2013).

Na análise da implementação de políticas públicas é de considerável importância estudar as pessoas e organizações envolvidas, com interesses, competências e comportamentos variados. Além do mais, precisa-se analisar as relações entre os diferentes atores, as instituições vigentes, os recursos financeiros e humanos, o ambiente político e a capacidade de influência política dos atores. Esses atores, por sua vez, possuem suas próprias intenções, e é na implementação onde se evidencia o encontro dessas ideias. Para Viana (1996), essa fase se caracteriza por ser uma

[...] relação entre atores (governamentais e não-governamentais), na qual estes ganham *status* de sujeitos intencionais. Esse processo desenvolve-se segundo um tempo estabelecido, de tal modo que em cada momento interagem atores governamentais e não-governamentais, com ideias, recursos e ações próprios (VIANA, 1996, p. 20).

A fase de implementação é onde as ações se materializam, e, com isso, surgem obstáculos de diversas naturezas. Tais problemas encontrados quando da implementação das políticas públicas são objetos fundamentais para explicar por que os objetivos traçados na formulação não são atingidos da forma como se desejava. A clareza acerca das metas e objetivos, bem como a consistência com que essas informações são transmitidas, além do tipo de controle exercido sobre a execução (coercitivo, remunerativo ou normativo) são fatores críticos para a efetivação das atividades da política pública (VIANA, 1996) e, em consequência, para o alcance dos seus objetivos.

Para Bardach (1977 apud VIANA, 1996), o processo de implementação de políticas públicas é um processo de interação estratégica entre interesses diversos, no qual

todos defendem os seus próprios propósitos, os quais podem apresentar maior ou menor grau de incompatibilidade com a política. Cada grupo tem, então, sua própria agenda.

O sucesso da implementação das políticas públicas para Sabatier & Mazmanian (1995 apud SEGATTO, 2012) necessita da reunião de alguns fatores. São alguns deles: os objetivos são precisos e claramente classificados, a teoria causal do problema é válida, as agências implementadoras receberão recursos financeiros suficientes, as regras de decisão dos órgãos implementadores se inclinam para a realização dos objetivos previstos, a execução é dada a organizações que apoiam os objetivos e irão conferir alta prioridade ao programa.

Nessa fase do *policy cycle* observa-se a importância dos agentes implementadores. No entanto, a participação desses atores não deveria se dar exclusivamente na implementação. Os autores Van Meter & Van Horn (1975 apud SEGATTO, 2012) afirmam que quando há a participação dos agentes implementadores na fase da formulação, aumenta-se a clareza sobre a política e diminui-se as resistências; de modo que a boa comunicação entre formuladores e implementadores – incluindo-se o conhecimento das atividades e fases da política pública – contribui para o êxito do programa. A disposição dos implementadores depende da compreensão da política, da sua aceitação ou rejeição em relação à política e da intensidade dessa aceitação ou rejeição (VIANA, 1996).

Na literatura são encontrados dois modelos antagônicos de implementação de políticas públicas, o *top-down* e o *bottom-up*. Apresenta-se, a seguir, uma breve descrição dessas duas visões.

### **2.2.1 O modelo *top-down* de implementação de políticas públicas**

O modelo *top-down*, ou “de cima para baixo” caracteriza-se por concentrar uma visão na formulação da política pública, entendendo que a implementação dessa deve seguir à risca o que foi formulado. O processo decisório é separado do processo de implementação, cabendo à arena política o primeiro, e a implementação configurando-se como um mero esforço administrativo de achar meios para o fim estabelecido, cabendo esse processo aos burocratas (SECCHI, 2013; SEGATTO, 2012). A preocupação central dos *top-downers* – nome dado aos autores adeptos da corrente *top-down* – “[...] está em elaborar um processo em que não haja desvios dos objetivos formulados, ou seja, que haja o controle do processo de implementação e dos implementadores.” (SEGATTO, 2012, p. 3).

Uma das críticas a esse modelo diz respeito à visão de que esse modelo é usado pelos agentes políticos para se distanciar dos problemas de implementação, uma vez que crêem que se a política está bem desenhada, a má implementação é devida às falhas dos agentes implementadores. (SECCHI, 2013). Outra crítica formulada pela literatura é que os *top-downers* ignoram os aspectos políticos da implementação da política pública (MATLAND, 1995 apud SEGATTO, 2012). De acordo com Segatto (2012), o modelo *top-down* é considerado hierárquico e linear,

[...] Hierárquico, pois concebe a implementação como uma fase de mera execução do que foi formulado, ou seja, as metas, os recursos e o horizonte temporal são definidos somente na formulação. E linear, na medida em que não considera os efeitos retroalimentares da implementação sobre a formulação e, assim, não considera o ciclo de construção da política como um processo (GRINDLE, 1991; SILVA e MELO, 2000 apud SEGATTO, 2012).

Segundo Silva e Melo (2000), os *top-downers* conferem importância em demasia à formulação de políticas públicas, de forma que acabam assumindo que o diagnóstico da situação-problema que baseou a formulação está essencialmente correto, que o formulador dispunha de todas as informações de que necessitava quando da etapa de formulação, e que possui um modelo causal verdadeiro. Além disso

[...] supõe que o *policy environment* é caracterizado por informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, clareza dos objetivos, *enforcement* de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade. Além da presença de legitimidade e consenso quanto ao programa ou política. (SEGATTO, 2012, p. 3).

Pode-se afirmar que o modelo *top-down* enxerga o *policy cycle* como um processo linear, onde as fases ocorrem em sequência – a formulação precede a implementação, e não há possibilidade de essa ter algum efeito retroalimentador sobre aquela. Dessa forma, os *top-downers* creem numa visão ingênua do setor público, onde existe informação perfeita e abundante, recursos ilimitados, hierarquia e controle perfeitos, clareza de objetivos, bem como a certeza de que todos os atores partilham dessas mesmas intenções, regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade (SILVA e MELO, 2000).

A realidade do setor público apresenta-se muito distinta da idealizada pelo modelo *top-down*. O que se presencia é uma conjuntura repleta de ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, limitação de recursos e informação insuficiente. O processo de implementação de políticas públicas é tido como um “[...] jogo

entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha.” (SILVA e MELO, 2000, p. 7).

No modelo *top-down* “[...] a discricionariedade dos burocratas implementadores não é encorajada e as regras devem ser claras a fim de impedir qualquer decisão individual dos agentes.” (OLIVEIRA, 2014, p. 520); ressalta-se que tal modelo preza, então, pela rigorosa execução do que foi pensado nas etapas precedentes, principalmente na de formulação.

### 2.2.2 O modelo *bottom-up* e o papel da *street level bureaucracy*

O modelo *bottom-up* ou “de baixo para cima” caracteriza-se pela maior liberdade dos burocratas e outros atores de modelar a implementação de políticas públicas. Os implementadores têm maior participação na análise do problema e posterior estudo de solução durante a implementação, de modo que esse processo é avaliado pelos resultados alcançados *a posteriori*, em vez se medir a obediência às regras prescritas pelos formuladores (LIMA e D’ASCENZI, 2013, v. 21). Entende-se, segundo a visão *bottom-up*, que a política pública e seu desenho não são definitivos, e são passíveis de modificações à medida que são implementados. Essa modificação configura-se em maior discricionariedade conferida aos gestores e burocratas; no entanto essa transformação da política pública não é vista como um desvirtuamento, mas sim como um movimento necessário para a melhor implementação da política, tendo em vista seus problemas práticos e desafios. O modelo *bottom-up*

[...] propõe que a implementação deve ser um jogo que possibilite o aprendizado e a criação de políticas, que devem ser compreendidas como um processo de realização de experimentos que poderão desdobrar-se em novas políticas, não sendo possível exercer um controle perfeito ao longo de sua execução (OLIVEIRA, 2014, p. 521).

Nesse sentido, destaca-se um tipo de implementadores das políticas públicas: são os chamados de *street-level bureaucrats* – ou burocratas “de nível de rua” – denominação cunhada por Lipsky (1980). Esses burocratas são aqueles servidores públicos os quais, no exercício de suas atribuições, relacionam-se diretamente com os cidadãos. Essa categoria envolve profissionais tais como: médicos, professores, policiais, dentre outros. Segundo o autor (LIPSKY, 1980), há três características elementares do trabalho desses burocratas. São elas:

- 1) Eles lidam regularmente com os cidadãos;

- 2) Possuem certo grau de independência da estrutura burocrática, apesar de fazerem parte desta, uma vez que têm poder de tomar certas decisões – a discricionariedade;
- 3) Suas decisões em direção ao público-alvo da política pública com a qual lida geram potencial impacto.

Na implementação segundo o modelo *bottom-up*, há a possibilidade e até a necessidade de tomada de decisões nessa fase, diferentemente do que ocorre na abordagem *top-down*. Para Hill (2007), as decisões devem ser tomadas quando da implementação devido à dificuldade ou impossibilidade de se resolver alguns problemas na etapa de formulação e ao fato de que os implementadores se encontram, muitas vezes, melhor capacitados para tomar decisões-chave. De acordo com Oliveira (2014), pelo fato de os implementadores se relacionarem de forma direta com o público-alvo da política, eles são os que possuem uma melhor dimensão da situação; os burocratas de linha de rua sabem qual a forma mais adequada de atender o cidadão. Dessa forma, não se pode exigir que eles tomem decisões baseadas em soluções formuladas de maneira abstrata na etapa anterior. Então, o poder decisório desses agentes torna-se fundamental para que os programas atendam adequadamente o público-alvo, ajustando a política à realidade, já que as regras pré-definidas na formulação nem sempre abarcam todos os casos concretos (OLIVEIRA, 2014).

Os autores Wilson (1989 apud FILHO, 2014) e Moody & Muscheno (2003, apud FILHO, 2014) afirmam que esses burocratas, ao exercerem seu poder de discricionariedade na tomada de decisões, influenciam de diversas maneiras a política, podendo inovar na maneira de se implementar a política, e, ainda mais, até mudar os objetivos do programa. Segundo Lipsky (1980), os burocratas de nível de rua adaptam suas concepções acerca de seu próprio trabalho e sobre o público alvo à medida que a política segue sua implementação. Ainda segundo o autor,

A associação entre os alcances de ação desses atores, suas interações cotidianas e suas próprias concepções de mundo resultam em construções sociais tanto sobre seu trabalho – seu papel como servidor público – como sobre seu público específico (LIPSKY, 1980 apud FILHO, 2014, v. 3, p. 52).

Os cidadãos podem, por sua vez, perceber a existência de um grau de mutabilidade das regras formais a partir de seu contato com os burocratas da ponta, de modo que começam a discuti-las, percebendo nisso uma chance de flexibilizar as regras em seu favor (LIPSKY, 1980).

Segundo Lottas e Pavez (2006), a discricionariedade dos *street level bureaucrats*

[...] está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e as sanções fornecidos por sua agência. Assim, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão, bem como as normas comunitárias e administrativas, esses agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação (LOTTAS e PAVEZ, 2006, p. 5).

O poder dos *street level bureaucrats* se deve ao fato de eles compartilharem informações junto ao público alvo, gerando expectativas sobre os serviços públicos, além de elegerem os cidadãos para serem beneficiários da política e dominarem a forma de tratamento desses na política pública. Além disso, esses burocratas são os mediadores da relação do cidadão com o Estado (LIPSKY, 1980), de modo que eles podem facilitar essa interação ou dificultá-la.

O modelo *bottom-up* entende a implementação de políticas públicas como um composto de interação entre os agentes implementadores e a população alvo. A partir do conjunto de ideias e valores individuais, provoca-se mudanças na política pública (OLIVEIRA, 2014). Para Lotta (2010), deve-se explorar como se dá a relação entre esses atores para poder chegar ao entendimento do porquê de as ações terem sido executadas de tal maneira, fazendo-se necessária essa análise de forma conjunta com o ambiente institucional da burocracia. Como afirma Segatto (2012):

[...] os *bottom-uppers* acreditam que se deve observar o público-alvo de determinada política e os profissionais que a entregam. No momento em que o setor público encontra com os cidadãos, fatores contextuais, por exemplo, podem dominar as regras criadas no topo da pirâmide e os formuladores serão incapazes de controlar o processo (MATLAND, 1995 apud SEGATTO, 2012, p. 4).

Nesse sentido, a ação dos *street-level bureaucrats* torna-se de suma importância. Para Lipsky (1980), esses burocratas influenciam diretamente na vida e oportunidade dos cidadãos beneficiários da política, uma vez que são eles que executam a política, possuindo certo grau de discricionariedade, de modo que eles podem delimitar os resultados da política pública através da sua visão acerca das regras e alocação dos recursos. O autor aponta que as modificações exercidas por esses burocratas nas demandas oficiais são necessárias a sua atuação:

The fact that street-level bureaucrats must exercise discretion in processing large amounts of work with inadequate resources means that they must develop shortcuts and simplifications to cope with the press of responsibilities (LIPSKY, 1980, p.18)

Na visão dessa autor, é por causa desse poder de escolha dos *street-level bureaucrats* que uma mesma política pode produzir resultados muito divergentes em localidades diferentes. Ainda de acordo com Lipsky (1980), os *street-level bureaucrats* podem e devem influenciar o processo de planejamento da política pública.

De acordo com Winter (1993), o fato de esses profissionais atuarem na linha de frente da política pública faz com que sua atuação molde as estratégias de ação, de maneira a contribuir para uma melhor eficácia e eficiência do programa. Faz-se mister, então, entender como são desempenhados os papéis desses burocratas.

Dentre os principais elementos que influenciam a ação dos burocratas de nível de rua, figuram:

[...] os sinais dos superiores políticos e administrativos sobre a importância da política, o modelo organizacional da implementação, o conhecimento e as atitudes dos burocratas de nível de rua que influenciam o seu entendimento (MAY & WINTER, 2007 apud SEGATTO, 2012, p. 4).

Esses profissionais são considerados o foco da controvérsia política, uma vez que são pressionados tanto pela burocracia para atuarem de forma efetiva, quanto pelos cidadãos, os quais exigem uma melhor qualidade dos serviços públicos, bem como que esses agentes direcionem as ações de acordo com seus interesses pessoais (FILHO, 2014). O estudo da atuação desses burocratas

[...] mostra-se determinante para entender como se dá a oferta dos direitos e benefícios governamentais, pois é mediante esses atores que o usuário consegue acessar a administração pública, na medida em que interagem continuamente com a população em seu trabalho. (LOTTAS e PAVEZ, 2006, p. 4).

A literatura que trata a respeito do *street level bureaucracy* contribui para questionar a noção de que eles seriam “[...] meros aplicadores das leis, como se fossem pontes infalíveis e plenas que conectam as instituições públicas e o corpo de cidadãos.” (FILHO, 2014, v. 3, p. 56).

Na visão *bottom-up*, a implementação é tida como um processo autônomo, no qual ocorre a tomada de decisões críticas para a política pública. Essas deliberações realizadas pelos implementadores são possíveis a partir do momento em que se verificam conflitos entre

as competências dos órgãos envolvidos, brechas e ambiguidades legais, supressão de normas operacionais, e outros. Em alguns casos, os *street level bureaucrats* possuem grande espaço e discricionariedade para a tomada de decisão, exercendo um papel chave no sucesso da política. Considera-se, então, que a implementação acaba por “criar” políticas, instituindo-se como fonte de informações para o processo de formulação, ressaltando o caráter não linear do *policy cycle*. Como ressaltam Silva e Melo (2006):

Uma política pública no entanto deve ser vista como engenharia social. O *policy cycle* deve ser visto como um campo estratégico no qual observa-se uma relativa indistinção entre não só os implementadores e os formuladores, mas também a população meta de uma programa. Na realidade, a forma de uso ou consumo dos produtos da política altera a política e à semelhança do que se afirmou em relação aos implementadores “cria políticas” (SILVA e MELO, 2006, p. 10).

### **2.2.3 Avaliação de políticas públicas: um enfoque na avaliação da fase de implementação**

Com a redemocratização brasileira iniciada a partir dos anos 80 e firmada com a Constituição Federal de 1988, o cidadão brasileiro passa a exigir mais seus direitos legais. Para tanto, o Estado passa a lançar mão de diversas ações, consolidadas nas chamadas políticas públicas. No entanto, surge juntamente com a ampliação das políticas públicas a necessidade de avaliação dessas, como instrumento tanto de legitimação da política como maneira de prestar contas à sociedade dos gastos e ações públicos. Estímulos externos à avaliação de programas governamentais são a cada dia mais comuns, dados por meio da exigência dos organismos internacionais da implantação de modelos avaliativos e de um maior rigor para o financiamento de políticas públicas.

Cabe ressaltar que a avaliação não é um processo que deva ser feito somente ao final do ciclo da política pública. Ela é necessária muitas vezes antes da implementação – a chamada avaliação *ex ante* – e também durante o curso da política. A avaliação começa desde a elaboração do objeto da política, dos objetivos, bem como dos processos de intervenção. (LAISNER, 2013). Ela permitirá chegar a conclusões acerca da política, apontando os desafios e gargalos que são passíveis de melhora, aperfeiçoando a execução da política e garantido sua efetividade.

Para Garcia (2001), avaliação “Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma

ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.” (GARCIA, 2001, p. 31). Os benefícios da avaliação de programas públicos vão além dos auferidos pelo público-alvo ou pela gestão pública: fortalece-se a democracia, o que gera benefícios para a população como um todo.

Segundo Carvalho (2011), as avaliações reivindicam conhecer e acompanhar a equação entre gastos públicos e custo-efetividade das políticas destinadas a produzir maior equidade social. No entanto, para Januzzi (2009), a atenção oferecida em demasia aos indicadores e aos aspectos quantitativos e técnicos da avaliação pode levar a uma séria armadilha.

A avaliação de políticas públicas pode atender a diversos objetivos: verificação de eficácia, de eficiência, de *accountability* das ações, dentre outros. O que determina a finalidade da avaliação são os diversos interesses compreendidos. Esses podem envolver a redução de custos, a adequação do uso de recursos ou ainda o dever de prestar contas à sociedade das ações do poder público. Outros objetivos podem ser a identificação de obstáculos e dificuldades, a fim de produzir recomendações e possivelmente corrigir os rumos de intervenção, visando à melhoria na qualidade da implementação e desempenho da política. (DRAIBE, 2001).

As políticas públicas têm “vida”. Elas nascem, crescem, se modificam, percorrendo, então, um ciclo vital. É esse ciclo, ou algumas de suas etapas, que são objeto da avaliação da implementação, também chamada de avaliação de processos. Ela tem seu foco no desenho, nas características organizacionais e no desenvolvimento do programa. Seu objetivo é “[...] detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível.” (DRAIBE, 2001, p. 20).

#### As avaliações de implementação

[...] buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados (DRAIBE, 2001, p. 27).

Ainda segundo Sônia Draibe (2001), as pessoas ou grupos que fazem parte do ciclo da política atuam de acordo com seus valores, crenças, interesses, opções e perspectivas, as quais nem sempre são consensuais e unânimes, fazendo do campo da política um cenário de embates, conflitos de interesses e disputa de forças. O processo de implementação também centra-se em orientações e preferências dos atores, compreendendo escolhas e decisões dos agentes que conduzem e implementam a política pública. É preciso, também, identificar as

estratégias de implementação, formadas principalmente pelos atores estratégicos mobilizados para apoiar a implementação e pelos subprocessos e estágios dessa fase.

Alguns elementos são, na visão de Draibe (2001), essenciais para a avaliação de processos, quais sejam:

- 1) A Dimensão temporal: a estratégia de implementação deve envolver escolhas a respeito da temporalidade das ações, feitas a partir de cálculos políticos quanto aos apoios e resistências que o programa poderá enfrentar. Essas estratégias se dão de duas formas, as incrementais e as de choque. As primeiras acontecem quando a implementação ocorre em um dado período suficientemente longo para que se possa construir alianças e coalizões com vistas a vencer as resistências. As estratégias de choque sucedem-se quando a implementação se dá de uma só vez, então deve-se lançar mão do insulamento dos que detém poder decisório, sendo capazes de vencer as resistências.
- 2) Atores estratégicos e matrizes de conflito e cooperação: É fundamental responder às questões do tipo “Quem são os atores (institucionais ou individuais) que dão sustento ao programa?”, “Alguns deles foram ou não escolhidos para apoiar a política pública, podendo atuar futuramente como frentes de apoio?”, “Foram esquecidos atores importantes para dar suporte, significando erro estratégico dos que tem poder decisório?”, “Há atores que resistem ou não aderiram ao programa?”. Identificar as várias matrizes político-institucionais de conflito e apoio existentes na implementação é indispensável às negociações e à sustentabilidade dos programas.
- 3) Parcerias e redes de apoio: São atores bastante diferenciados, podendo ser compostos pelos beneficiários do programa, atores institucionais, financiadores, atores vinculados a programas semelhantes e competitivos.

Salienta a autora que

A análise política das políticas públicas não é matéria fácil, nem sempre possível de ser realizada e, muito frequentemente, desagrada a muitos. Ainda assim, a consideração das questões mais estratégicas da implementação é útil para a correta identificação dos fatores de processo que operam ou como facilitadores ou como obstáculos à consecução do programa (DRAIBE, 2001, p. 33).

Na avaliação de implementação de políticas públicas faz-se necessária a compreensão do que Draibe (2001) intitula como anatomia do processo geral de

implementação, identificando os principais subprocessos dessa. Esses subprocessos são os seguintes:

**a) Sistema gerencial e decisório**

Os programas encontram-se inseridos institucionalmente, de modo que sua execução apóia-se numa estrutura organizacional específica, estando esta submetida ao sistema gerencial e decisório, o qual orienta a implementação. É interessante, então, analisar os graus de centralização ou descentralização, de autonomia ou dependência dos atores e organizações e a possibilidade dos gerentes de implementar decisões. Também faz-se necessário examinar a natureza e atributos dos gerentes, com que autoridade eles conduzem as ações e se possuem legitimidade e liderança.

**b) Processos de divulgação e informação**

Os programas para serem implementados necessitem de certo grau de divulgação, pelo menos entre os mais diretamente afetados, os implementadores e os beneficiários. Parte do sucesso da divulgação e informação se deve à clareza com que são transmitidos e à adequação dos meios de divulgação ao público. Deve-se perguntar se as informações básicas sobre o programa – objetivos, modos de operação, prazos, entre outros- chegaram ao público – implementadores e beneficiários- tempestivamente e com qualidade e em quantidade suficiente.

**c) Processo de seleção (de agentes implementadores e ou de beneficiários)**

As políticas públicas envolvem processos seletivos de implementadores e do público-alvo do programa. As questões a se levantar envolvem responder que sistemas e critérios foram levados em consideração para a seleção. Além disso, é importante analisar se a divulgação do processo seletivo foi suficientemente ampla os critérios de mérito e competência balizaram as decisões.

**d) Processos de capacitação (de agentes e ou de beneficiários)**

Faz-se mister identificar a capacidade dos implementadores de executarem as ações do programa, respondendo a perguntas como “Os conteúdos da capacitação dos agentes implementadores foram adequados em quantidade e qualidade? Eles foram passados tempestivamente?” e “Os implementadores sentiram-se habilitados a executar as ações?”.

### **e) Sistemas logísticos e operacionais**

Deve-se examinar se os recursos financeiros e de tempo foram suficientes para os objetivos propostos e se chegaram ao destino e em tempo hábil. Além disso, os recursos materiais necessários foram disponibilizados tempestivamente e em quantidade e qualidade suficientes?

### **f) Processos de monitoramento e avaliação internos**

Os gerentes tendem a manter sistemas de monitoramento de suas atividades, no entanto a avaliação geralmente se restringe ao exame de registros administrativos e coleta da opinião dos agentes implementadores.

A avaliação da implementação pressupõe também a análise da efetividade institucional e da efetividade social. Essa se refere à capacidade do programa de interferir no capital social do meio onde acontece, especialmente a rede de relações e parcerias que facilitam a execução da política pública. Ela remete também aos níveis de adesão e satisfação dos agentes implementadores e do público-alvo. A efetividade institucional diz respeito às implicações provocadas pelo programa sobre as organizações e instituições responsáveis pela implementação. É importante ter em mente os conceitos de capacidade institucional, aprendizagem institucional e hábitos culturais das organizações. Todos esses conceitos dizem respeito às condições institucionais de sustentação e multiplicação das políticas públicas. A capacidade institucional

[...] é o resultado da análise comportamental focando as ações dos governos em definir a capacidade das organizações públicas. Estas definições assumem que a capacidade institucional é a habilidade de realizar funções, tornando a autonomia importante “para realçar a potencialidade de governos locais as execuções de forma inteligente e eficiente sob seu próprio direcionamento” (Lindley, 1975). De acordo com Lindley (1975), a capacidade institucional tem outro significado: a habilidade de escolher que fins perseguir e a disposição para tomar atitudes buscando atingi-los (SAGI, 2009, p. 55).

Será discutida a seguir, brevemente, a abordagem neo-institucionalista, a qual tem grandes contribuições para analisar a implementação de políticas públicas.

#### **2.2.4 Abordagem neo-institucionalista**

As instituições, tidas como as “regras do jogo”, são “os constrangimentos humanamente impostos que moldam a interação humana. Esses constrangimentos definem

tanto os limites e cursos de ação possíveis quanto o conjunto de oportunidades” (NORTH, 1998 apud ROCHA, 2004, n.p.). Elas podem se dar formalmente sob a forma de regras, normas, leis, etc. ou informalmente sob a forma de códigos de conduta, valores, símbolos, etc. Outro conceito de instituição define que elas seriam “hábitos estabelecidos de pensamento comum à generalidade dos homens” (VEBLEN, 1909 apud TERRA e GOUDARD, p. 8). As instituições são tidas como o abandono e/ou fortalecimento de pensamentos rotinizados, os quais são comuns a um número de pessoas em um dado ambiente (ARENDE, CARIO e ENDERLE, 2012).

Nesse sentido, o conceito de instituição é definido como sendo o resultado de uma situação presente, que molda o futuro mediante de um processo seletivo e coercivo, orientado pela forma como os homens veem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista (CONCEIÇÃO, apud ARENDE, CARIO e ENDERLE, 2012, v. 23, p. 114).

No que diz respeito à política pública, essa envolve as instituições, bem como as cria, muda, mantém. Isso significa dizer que a política pública surge a partir de um aglomerado de instituições e suas relações, uma vez que ela envolve um conjunto de regras, as quais balizam a maneira a desempenhar as ações da política pública. Também, a política pública implica o envolvimento de organizações; essa relação está presente desde os processos mais iniciais da política – formação da agenda, formulação da política em si – até a sua operacionalização. Desta forma, as arenas institucionais representam a força destes e de outros ambientes organizacionais (ROCHA, 2004).

A política pública, por se constituir a partir da relação entre instituições, possui o poder de influenciar, a partir da sua implementação, os resultados políticos, já que molda a identidade, o poder e a estratégia dos atores envolvidos – direta ou indiretamente – nela. Rocha afirma que:

Sendo assim, podemos inferir que uma política pública é capaz de moldar (influenciar) comportamentos na medida em que, muitas vezes, as instituições que ela envolve atuam de forma a restringir os cursos de ação possíveis, além de incutir, num processo frequentemente gradual, novos valores orientadores de novas práticas. (ROCHA, 2004, n.p.).

A mudança institucional também é outro ponto a ser considerado quando do estudo da implementação de políticas públicas. Esse processo de mudança é gradual e contínuo, consistindo no processo por meio do qual os arranjos institucionais outrora vigentes são substituídos por um novo arranjo. O curso da mudança institucional gera certas questões,

sendo as mais significativas: Qual a origem ou quais fatores provocaram a mudança institucional? Quais efeitos tais mudanças irão gerar? Segundo North (1993)

La principal función de las instituciones es reducir la incertidumbre pero ello no significa que sean estáticas, al contrario, se encuentran en constante evolución, alterando el marco de referencia para las elecciones. Generalmente lo hacen de un modo incremental, son cambios de comportamiento que responden a cambios culturales. De qué depende esta evolución? - De la interacción entre instituciones y organizaciones: (i) las organizaciones surgen en función de los incentivos que generan las instituciones, (ii) las organizaciones actúan para modificar las instituciones en función de sus intereses. En última instancia el cambio depende de “empresarios” (*entrepreneurs*) que perciben que un cambio en las reglas del juego los beneficiará, pero esta percepción depende tanto de la **información** que reciben como de **la forma en que la procesan**. El procesamiento se realiza con visiones ideológicas que pueden favorecer o frenar el cambio institucional. [Conclusión: para inducir el cambio lo fundamental será influir en la ideología de los empresarios, fundamentalmente en los políticos] (NORTH, 1993, p. 1).

Podemos perceber, então, que a trajetória ocupa lugar considerável pelo fato de que presente e o futuro estão ligados ao passado, devido à continuidade das instituições de uma sociedade (ARENDE, CARIO e ENDERLE, 2012).

As duas questões levantadas anteriormente – Qual a origem ou quais fatores provocaram a mudança institucional? Quais efeitos tais mudanças irão gerar? – nos levam a refletir sobre um conceito de notável relevância para a avaliação da implementação de políticas: a dependência da trajetória (*path dependence*). Ela se refere ao processo de formação das instituições ao longo do tempo, o que acaba por possibilitar ou encorajar certos comportamentos e coibir ou até impedir outros, restringendo as escolhas futuras. Em suma “[...] esse conceito nos faz pensar que o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e que simplesmente é mais difícil chegar a certos lugares a partir de onde se está.” (ROCHA, 2004, n.p.).

Quando política pública se dá em um ambiente organizacional onde os atores interagem fortemente, as noções de hierarquia tendem a perder o sentido. A negociação, a troca de favores e as barganhas passam a imperar na implementação, bem como na formulação da política. Em ambientes onde há presença forte de instrumentos de participação social percebemos a existência de mecanismos de deliberação, engenharia social e aprendizagem coletiva. Silva e Melo (2000) acreditam que

Deve-se destacar a importância dos mecanismos de coordenação interinstitucional para a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos, descentralizados e com um mix fortemente diferenciado de agentes implementadores. Vale ressaltar que, em um plano mais geral, esses traços

distintivos caracterizam o contexto de pós-reforma do estado no formato em esta última vem sendo implementada em muitos países (SILVA e MELO, 2000, p. 12).

Em suma, o novo institucionalismo apresenta-se como uma corrente capaz de proporcionar perspectiva para orientar a análise empírica, especialmente no que diz respeito à fase de implementação do *policy cycle*. Uma vez que a política pública se constitui a partir de um conjunto de instituições ou arranjos institucionais, tem-se que a implementação consiste em um momento de mudança institucional, o qual irá originar a substituição de instituições até então vigentes. Ademais, irá representar a adoção de novas regras e procedimentos, o que causará impactos no comportamento dos atores envolvidos.

Entretanto, para além de olhar a trajetória, o objetivo aqui consiste em descrever os fatores que condicionam o processo de implementação do programa e, nesse sentido, a perspectiva de Draibe é fundamental. Portanto, serão consideradas como variáveis de análise alguns dos fatores elencados por essa autora e pelos outros estudiosos apontados nesse referencial teórico, em uma anatomia dos processos de implementação. Inicialmente, buscará se entender como a problemática de aquisição de alimentos da agricultura familiar frente ao PNAE entrou na agenda governamental e a partir disso como se deu a formulação do PECNE. Depois será analisada como ocorreu a implementação do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar, incluindo nesse tópico a clareza acerca dos objetivos do programa para os diferentes órgãos e atores, como aconteceu a interação entre eles, quais os interesses de cada um, se houve recursos financeiros suficientes e disponíveis para a adequada execução, bem como será analisado se o modelo de implementação adotado se assemelha ao *top-down* ou ao *bottom-up* e em que medida, qual o papel que os burocratas de nível de rua – técnicos da EMATER local – exerceram na implementação, e quais mudanças institucionais cercam o projeto.

Destarte, pretende-se com esse estudo, então, considerar o projeto de Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar sob o enfoque avaliativo, analisando a sua implementação, identificando os gargalos e também as condições favoráveis ocorridas nessa fase, analisando também o papel das instituições e dos atores organizacionais e explorando ainda alguns possíveis resultados quanto ao incremento da agricultura familiar na provisão do PNAE. Trata-se de um estudo com um olhar transversal sobre o processo de produção de uma política pública. Ainda que tenha como foco o processo de implementação, o trabalho explora o alcance de alguns resultados de tal processo, sem pretensões de esgotar a análise dos possíveis efeitos.

### **3 Agricultura Familiar e sua caracterização no contexto brasileiro**

O presente capítulo apresenta uma breve contextualização da agricultura familiar: sua origem histórica, suas principais características sociais e econômicas, o debate acerca de sua conceituação, o perfil da agricultura familiar no estado de Minas Gerais e o ramo de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. Esse estudo irá embasar a análise do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar, no âmbito do Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar, compreendendo melhor seu contexto dentro das políticas públicas para agricultura familiar. Além disso, pretende-se uma maior compreensão do público-alvo desse projeto: os agricultores familiares.

#### **3.1 A agricultura familiar e sua origem histórica**

A definição exata de agricultura familiar encontra entraves na literatura. Muitos conceitos foram elaborados, e do ponto de vista científico, nenhum deles é considerado o mais correto. A adoção de uma acepção ou de outra reside, então, na escolha pessoal. Sem a intenção de impor uma definição correta do termo, adoto, para os fins desse trabalho, a conceituação que consta na Lei Federal nº 11.326/2006, qual seja

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

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

Quando se pensa na origem do que conhecemos por agricultura familiar, a literatura possui correntes antagônicas sobre o assunto. Destacam-se duas delas: a primeira considera que a agricultura familiar moderna é uma categoria relativamente nova, gerada pelo advento do processo capitalista. É altamente integrada ao mercado e incorpora os principais avanços técnicos ao seu processo produtivo. Desse modo, os autores que defendem essa corrente acreditam que a agricultura familiar que se tem hoje não guarda qualquer relação com o camponês de outrora. Já a segunda vertente considera que as transformações às quais a agricultura familiar moderna se submeteu não necessariamente romperam por completo com

as raízes camponesas. Os autores que defendem essa segunda corrente de pensamento explicam a agricultura familiar como um conceito genérico, o qual abrange múltiplas condições e situações específicas, sendo o campesinato uma dessas (ALTAFIN, 2007, p. 2).

No caso brasileiro, o agricultor familiar

[...] guarda ainda muitos de seus traços camponeses, tanto porque ainda tem que enfrentar os velhos problemas, nunca resolvidos, como porque, fragilizado, nas condições da modernização brasileira, continua a contar, na maioria dos casos, com suas próprias forças (WANDERLEY, 1999, p. 52 apud ALTAFIN, 2007, p. 2).

Para um maior entendimento do termo “campesinato”, elenca-se algumas características desse grupo:

- a) Possui acesso estável à terra, seja o camponês proprietário dela ou apenas usufruto;
- b) A mão de obra é predominantemente familiar;
- c) A produção é para fins de subsistência combinada a uma vinculação ao mercado, sendo essa permanente ou esporádica;
- d) Possui certo grau de autonomia na gestão das atividades agrícolas.

A diferenciação básica, então, do campesinato e da agricultura familiar capitalista centra-se no fato de que essa tem por prioridade a maximização do lucro, enquanto aquele se orienta para o suprimento das necessidades da família (ALTAFIN, 2007). O camponês possui um sistema produtivo diversificado, integrando várias culturas e a pecuária também. No caso brasileiro, observa-se a dificuldade desse segmento de aplicar essa mesma prática, uma vez que as terras disponíveis aos camponeses brasileiros eram sempre as deixadas de lado pelo agronegócio. A pouca área ou a ausência de criações de animais afeta o processo de fertilização natural da terra, o que faz com que os camponeses busquem novas áreas para plantio, caracterizando esse público como itinerante (ALTAFIN, 2007). Observa Silva (1999) que

Se é verdade que a produção camponesa é familiar, nem toda produção familiar é camponesa. O sistema produtivo camponês tem um funcionamento bastante particularizado, equilibrando numa delicada relação produção e consumo, onde não há lugar para categorias econômicas tradicionais como lucro ou salário, pois o objetivo perseguido é o valor de uso e não o valor de troca (SILVA, 1999, p. 162).

Analisando-se numa perspectiva mundial, temos que os países capitalistas desenvolvidos tiveram sua formação rural predominantemente composta pela agricultura familiar (ABRAMOVAY, 1995). Veiga (2007) aponta que o desenvolvimento foi muito mais articulado e menos excludente nas localidades onde a agricultura familiar ocupava posição central no modelo rural do que nas regiões onde se tinha uma estrutura fundiária concentrada,

como no Brasil, onde prevalece o padrão do latifúndio (VEIGA, 2007). Autores como Wanderley (2000) e Caio Prado Júnior (1982) destacam que no caso brasileiro, houve a presença de resquícios escravistas ou servis, bem como a dominação econômico-social no desenvolvimento agrário.

A origem histórica da agricultura familiar brasileira remonta à época colonial e imperial. Encontram-se nas raízes desse grupo social os índios, os escravos africanos, os mestiços, os imigrantes europeus e os brancos não herdeiros de terras. Eles estão ligados pela posição secundária que ocupavam dentro do processo de desenvolvimento do Brasil. O grande produtor recebia todas as atenções do Estado, enquanto esses setores sociais eram marginalizados pelas políticas públicas (WANDERLEY, 1999). Esses cinco grupos sociais são unificados no conceito de camponês à época do começo do século XX. No entanto, só vão ganhar visibilidade política nos anos 50, onde os partidos de esquerda voltam seu olhar para a questão do trabalhador do campo. Esse conceito busca unificar uma classe diversa devido a fins políticos, de modo a fortalecer a luta desse segmento. As Ligas Camponesas ganham importância e passam a exigir direitos trabalhistas no campo e a reforma agrária.

Com o golpe de 64, há uma desmobilização do movimento camponês. Para fins de políticas públicas, passa-se a adotar a classificação de produtores rurais como pequenos, médios e grandes. Os camponeses viram, então, pequenos produtores, o que acaba por esvaziar o conteúdo político-histórico que essa categoria possui. Altafin (2007) ressalta que se observa “[...] no final dos anos de 1970 e início de 1980 uma polarização e adjectivação do conceito, dividido então em **pequena produção integrada e pequena produção excluída da integração.**” (ALTAFIN, 2007, p. 12, grifo do autor). Esses primeiros eram integrados aos mercados e, portanto, ao processo capitalista, enquanto os segundos permaneciam à margem da modernidade.

Mais recentemente tem-se uma nova categorização dos produtores familiares. Novos grupos sociais se formam: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), o Movimento dos pequenos agricultores (MPA), o Movimento do atingidos por Barragens (MAB), grupos que reúnem seringueiros e os que integram os povos da floresta. Destaca-se que

É nesse contexto que o termo **agricultura familiar** se consolida e se difunde nos diferentes setores da sociedade. Ele é utilizado como um guarda chuva conceitual, que abriga grande número de situações, em contraposição à agricultura patronal, tendo como ponto focal da polarização o tipo de mão-de-obra e de gestão empregadas (ALTAFIN, 2007, p. 13, grifo do autor).

Amílcar Baiardi (1999) estabelece cinco categorias atuais para os agricultores familiares, quais sejam:

Tipo A: qualificado tecnicamente, com forte inserção mercantil. É predominante na região de cerrado, geralmente ligado à produção de grãos;

Tipo B: integrado verticalmente em Complexos Agro-Industriais e em perímetros irrigados voltados à produção de frutas;

Tipo C: agricultura familiar tipicamente colonial – Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais – ligados à policultura combinando lavouras, pomares com a pecuária e a criação de pequenos animais;

Tipo D: agricultura familiar semimercantil, a qual predomina no Nordeste e no Sudeste;

Tipo E: de origem semelhante ao tipo D, porém caracterizada pela marginalização do processo econômico.

Schneider e Cassol (2014) categorizaram os agricultores familiares segundo critérios de produção e renda. Segue a divisão elaborada pelos autores:

a) Estabelecimentos familiares especializados (EFE) – compostos por aqueles estabelecimentos nos quais o resultado da divisão entre valor total da produção e receita total do estabelecimento fosse 50% ou mais do valor total da produção.

b) Estabelecimentos familiares que possuem múltiplas fontes de rendimento (EFMR) – estabelecimentos nos quais o resultado da divisão entre valor total da produção e receita total do estabelecimento fosse de 20% a 50% do valor total da produção.

c) Estabelecimentos familiares de residentes rurais (EFRR) – aqueles estabelecimentos nos quais a divisão entre valor total de produção e receita total do estabelecimento fosse menor ou igual a 20% do valor total da produção.

Seguindo essa divisão, apresenta-se que a região sudeste do país corresponde por 16,26% dos estabelecimentos familiares especializados (EFE), seguido de 12,26% dos estabelecimentos familiares que possuem múltiplas fontes de renda (EFMR) e por último, 10,40% dos estabelecimentos familiares de residentes rurais (EFRR). Essa disposição dos agricultores nessas classificações ressalta a necessidade de visualizar os diferentes públicos de agricultores familiares, formulando políticas públicas específicas para cada um.

Percebemos que muitas das classificações envolvem a inserção no mercado dos agricultores familiares, o que demonstra a importância conferida ao aspecto econômico dessa categoria. Como cita Zinga (2004), o debate centra-se em uma construção de categorias de

proprietários rurais “[...] dentro de sua configuração do ponto de vista produtivo; prostrando uma diferenciação entre os produtores rurais, de acordo com a capacidade de inserção tanto na produção quanto no mercado.” (ZINGA, 2004, p. 20).

A instituição da noção de agricultura familiar se faz necessária somente por um motivo, segundo Buainain et al. (2007): permitir o acesso aos fundos públicos por parcela expressiva dos produtores, antes marginalizados pela ação do Estado. O estabelecimento de um conceito permite o fortalecimento desse segmento social, agrupando-os em torno de demandas específicas para solucionar seus problemas perante os órgãos governamentais.

A problemática da agricultura familiar se centra em aspectos de insuficiência de renda, baixa escolaridade, baixo acesso ao mercado, restrito acesso à terra, baixo grau de especialização, e, portanto, baixa produção individual. A sub-ocupação de mão de obra também se mostra uma preocupação no meio do agricultor familiar, o que faz com que as pessoas, sobretudo os jovens, migrem para a cidade em busca de trabalho, ainda que este se dê em condições precárias. O jovem emigrante do meio rural encontra sérias dificuldades na integração aos mercados urbanos de trabalho. Faz-se necessária, então, a adoção de políticas que tornem o campo mais atrativo a esse público. O acesso a terras é apenas uma dessas condições, sendo necessárias outras políticas que permitam que esse acesso à terra seja produtivo e possa competir em renda com o trabalho no meio urbano (ABRAMOVAY, 1999).

### **3.2 O Agricultor familiar no Brasil e em Minas Gerais**

Em termos de dados sobre a produção e as condições da agricultura familiar no Brasil, salienta-se a precariedade de pesquisas produzidas no país. Somente no ano de 2006 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou um estudo desagregando os dados da agricultura familiar e da agricultura não-familiar. Segundo dados do Censo Agropecuário realizado em 2006 pelo Instituto, os estabelecimentos rurais de agricultura familiar ocupam cerca de 85% do total no país. No entanto, a porcentagem de área rural dos agricultores familiares corresponde a apenas 24%. Isso significa que as propriedades não familiares representam apenas 15% do total, mas ocupam uma área superior a 75% das terras rurais. Percebemos os reflexos dos vários problemas enfrentados pelos agricultores familiares

– falta de capital, estrutura fundiária altamente concentrada, baixo acesso aos mercados, etc. – na produção alimentícia, conforme explicitado na tabela abaixo:

Tabela 1 – Participação da Agricultura Familiar na produção por estabelecimentos, área colhida e valor da produção – 2006

Produto	Estabelecimentos (%)	Área colhida (%)	Valor da produção (%)
Arroz em casca	89,42	48,45	35,10
Feijão de cor	89,10	71,29	52,29
Mandioca	85,15	83,28	85,04
Milho em grão	88,43	54,69	47,04
Soja	75,94	17,30	16,87
Trigo	69,19	24,92	20,75

Elaboração própria  
Fonte: IBGE, 2006

A tabela reforça que, apesar da maioria dos estabelecimentos de plantio desses produtos serem da agricultura familiar, a área de colheita e o valor da produção ainda não são maioria em grande parte dos casos. Desse modo, apesar de a Agricultura Patronal<sup>1</sup> possuir menor percentual de estabelecimentos produtores desses alimentos, seu valor de produção ainda supera, na maioria dos casos, o da agricultura familiar. Ainda assim, percebemos que a agricultura familiar possui uma considerável fatia do mercado – ela foi responsável por cerca de 85% da produção de mandioca, 54% da produção de feijão preto, 44% da produção de arroz em casa no ano de 2006 (IBGE, 2006) – o que demonstra o grande potencial que ela tem na oferta de alimentos, potencial esse que deve ser explorado mais a fundo. Em termos de valor em reais, no ano de 2006, a agricultura familiar foi responsável por 31%, enquanto a agricultura patronal fica com a fatia de quase 70% dos rendimentos. Cenários como esse apontam para a necessidade de políticas públicas voltadas ao incentivo da produção e acesso aos mercados por parte dos agricultores familiares.

A maioria dos familiares mais pobres se concentra principalmente nas regiões Nordeste, Norte e Sudeste (por causa da elevada incidência no Norte de Minas Gerais). A agricultura familiar do Nordeste caracteriza-se por gerar pouca renda, por possuir poucos recursos naturais e pela terra já muito devastada. Já os agricultores familiares mais desenvolvidos concentram-se nas regiões Sul do Brasil. Esses exploram sistemas relativamente complexos, utilizam a terra, o trabalho e o capital de maneira intensiva e se

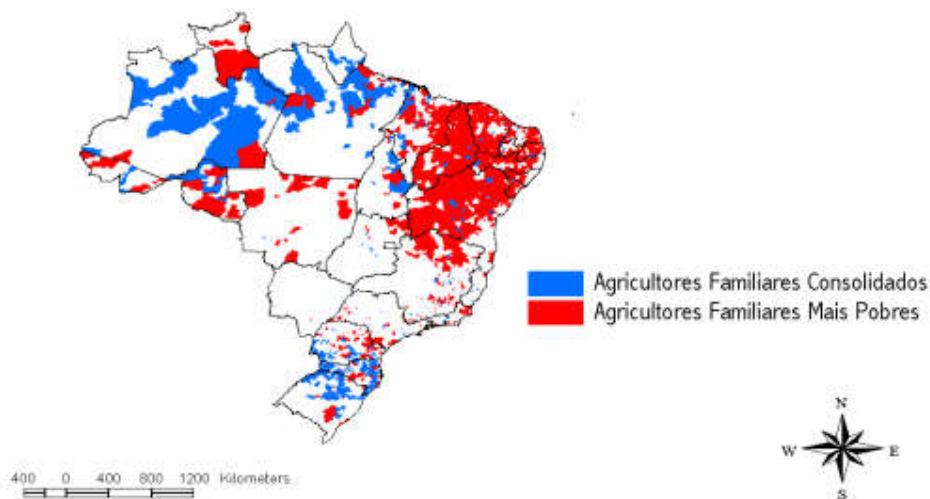
<sup>1</sup> Agricultura patronal é outro termo existente para designar a agricultura não familiar

encontram inseridos no mercado (GALIZONI e RIBEIRO, 2002; GALIZONI e RIBEIRO, 1999; FERRARI e ABRAÃO, 2008).

No cenário mineiro, prevalecem as estruturas de concentração fundiária observadas no Brasil: os estabelecimentos da agricultura familiar correspondem a 79% da totalidade, mas ocupam apenas 27% de toda a área. No que diz respeito ao Produto Interno Bruto – PIB – gerado no meio rural, a agricultura familiar era responsável por 5,78% do total do PIB de Minas Gerais no ano de 2004. Nesse mesmo ano, o Agronegócio Patronal produziu 18,83% do PIB mineiro (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2007).

De acordo com a classificação elaborada por Buainain, Sabatto e Guanzioli (2013) – a qual dividiu os agricultores familiares nas categorias “mais pobres” do país e “mais consolidados” – tem-se que Minas Gerais não possui um percentual significativo de agricultores familiares mais consolidados do país. Esses agricultores mais desenvolvidos econômica e socialmente se encontram em áreas do Norte e do Sul do Brasil. Ainda, tem-se que o Norte de Minas apresenta um dos mais elevados percentuais de concentração de agricultores familiares mais pobres do país (BUAINAIN, SABATTO e GUANZIROLI, 2004), como evidencia o seguinte mapa:

Figura 4 – A situação da Agricultura Familiar no Brasil



Fonte: BUAINAIN, DI SABBATO e GUANZIROLI, 2004.

Além dessas diferenciações técnicas apontadas pelos autores, temos a variedade regional dos agricultores familiares dentro do estado de Minas Gerais. No Vale do

Jequitinhonha encontra-se um perfil de agricultura familiar marcado pela escassez hídrica, pelo esgotamento da terra, o que leva as famílias a migrarem. De modo geral, não usam tratores nas lavouras, nem veneno ou adubo. A produção é diversificada, porém não é orientada pela demanda do mercado, mas sim visam o autoconsumo (RIBEIRO e GALIZONI, 2002). Na Zona da Mata depara-se com agricultores familiares com renda inferior à média estadual, vivenciando um processo de empobrecimento gradual. Cerca de 50% dos produtores possuem renda inferior a dois salários mínimos, possuem escolaridade baixa – 86,6% possuem somente até o primeiro grau completo (ABRAÃO e FERRARI, 2008). Já no Sul de Minas, os agricultores encontram condições mais favoráveis ao seu desenvolvimento, tais quais: fatores culturais, sociais e edafoclimáticos (solo, clima e potencial hídrico), boa infraestrutura (rede de cooperativas, instituições de ensino, pesquisa e extensão, estrutura viária e sistema de comunicação), localização próxima das regiões metropolitanas de Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro (SANTANA, 2008).

### **3.3 O campo de políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil**

Para Junqueira e Lima, as políticas públicas para a agricultura familiar seriam capazes de minorar muitos dos problemas enfrentados para o seu desenvolvimento, tais como o baixo capital, o incipiente acesso ao crédito, promovendo a inclusão dessa categoria nos mercados modernos por meio da adoção de novas tecnologias (JUNQUEIRA e LIMA, 2008). A agricultura familiar tem um lado competitivo devido a sua ampla utilização de mão de obra e seu caráter ecológico, contribuindo para uma maior qualidade de vida, com equidade social e segurança alimentar. As políticas públicas para esse nicho devem se centrar em ações desenvolvimentistas, contribuindo para o desenvolvimento tecnológico apropriado, fornecimento de crédito, aplicação da capacidade de gestão dos agricultores familiares, etc. (LIMA e WILKINSON, 2002).

Como dito anteriormente, a luta pelos direitos dos trabalhadores rurais ganha maior visibilidade na década de 50 do século XX, época na qual a plataforma política de esquerda estava em ampla propagação. As Ligas Camponesas desempenharam papel importante na cena política da época, e suas reivindicações culminaram na publicação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963, conferindo avanços nos direitos sociais e sindicais desses profissionais. Instituiu-se a carteira profissional para o trabalhador do campo, regula-se a duração de seu trabalho, obriga-se o pagamento do salário mínimo, garante-se as férias

remuneradas e o repouso semanal. Salienta José Murilo de Carvalho (2002) que tal Estatuto acelerou o processo de formação dos sindicatos rurais e esse movimento sindical tinha a grande vantagem de contar com apoio do governo. Vale ressaltar que nessa época a população rural ainda era maioria, e desde a abolição da escravidão o Estado praticamente não se manifestara sobre as relações de trabalho no campo, deixando os trabalhadores rurais privados de direitos sociais (ZINGA, 2004). Desse modo, o Estatuto do Trabalhador Rural e o fortalecimento das Ligas Camponesas são marcos de fortalecimento da luta dos agricultores familiares.

No período da ditadura militar, acaba-se por reter os movimentos sociais rurais – as Ligas Camponesas foram postas na clandestinidade e vários líderes foram presos ou mortos – e avanços. No entanto, nesse período temos a oficialização do Estatuto da Terra, o qual formalizava a proposta de reforma agrária no país. Seu objetivo, na teoria, era categorizar as propriedades rurais para fins de desapropriação daquelas que estavam em desacordo com os instrumentos legais. Entretanto, como afirma Zinga (2004)

[...] poucos aspectos progressistas do Estatuto jamais foram implementados, e este acabou sendo apenas uma forma precária e autoritária de viabilizar uma política econômica conservadora no campo (Morisawa, 2001). De acordo com Silva (1999) [...] o processo de desenvolvimento da agricultura adotado pelos governos militares trouxe efeitos indesejáveis como o aumento da concentração fundiária, do êxodo rural e a superexploração dos empregados e a concentração de renda, que acabaram afetando os pequenos produtores e empregados rurais. (MORISAWA, 2001; SILVA, 1999 apud ZINGA, 2004, p. 32).

A retomada das discussões acerca desse tipo de questão agrária toma novo fôlego no final dos anos 70, e temos o ressurgimento das lutas por transformações dessa realidade. A reforma agrária retorna à agenda governamental. Em 1984, assistimos à criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. Na redemocratização, temos que a Constituição Federal de 1988 colocou em pé de igualdade os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, instituindo a Previdência Rural. Contudo, a reforma agrária nos governos Sarney e Collor não avança como esperado. No governo de Fernando Henrique Cardoso tem-se uma pauta ampla a respeito da redistribuição de terras, a qual acaba por ser frustrada por elementos jurídicos, legislativos e institucionais, como ocorra antes, o que aumenta o pessimismo dos movimentos sociais a respeito da reforma agrária.

As políticas para a agricultura familiar do presidente Fernando Henrique Cardoso integra o que os autores Grisa e Schneider consideram como ações sociais e assistenciais (GRISA e SCHNEIDER, 2014). O programa Comunidade Solidária apoiava, entre outras ações, o fortalecimento da agricultura familiar, focalizando em um referencial de

políticas sociais, tendo como alvo principal as regiões com maior concentração de pobreza. Em 1996, temos a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o qual oferece crédito a agricultores familiares. O pressuposto básico do PRONAF é de que existe um potencial de geração de renda no meio rural que a sociedade não tem sido capaz de valorizar (ABRAMOVAY, 1999). O programa Fome Zero, criado no governo Lula, entra no campo das políticas sociais de combate à pobreza rural e urbana, abrangendo, então, boa parte dos agricultores familiares. No ano de 2002 cria-se o Programa Garantia Safra, o qual engloba regiões mais carentes – ele é executado no Nordeste do Brasil, Norte de Minas Gerais, Vale do Mucuri (MG), Vale do Jequitinhonha (MG) e norte do Espírito Santo, visando reparar os danos econômicos sofridos com a perda da safra devido a secas ou excesso de chuvas. Em 2003, o então presidente Lula cria o Programa de Habitação Rural (PNHR), visando fornecer subsídios financeiros para a construção ou reforma das habitações de agricultores familiares que atendam aos critérios do público do PRONAF.

O fornecimento de alimentos da agricultura familiar aos mercados institucionais<sup>2</sup> é ressaltado pelo Programa Fome Zero, onde atores governamentais consolidam a percepção do potencial que esses mercados possuem para o fortalecimento da agricultura familiar. A partir disso, surge o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que se operacionaliza a partir desse princípio, o de compras governamentais de agricultores familiares para fornecimento à população em vulnerabilidade social. Outra política é criada com essa mesma lógica: a Lei nº 11.947/09, que modifica o Programa Nacional de Alimentação Escolar, tornando obrigatório que todo caixa escolar despenda pelo menos 30% de seus recursos em alimentos provenientes da agricultura familiar. No capítulo seguinte, iremos detalhar o funcionamento dessa política pública, uma vez que o Programa Cultivar, Nutrir e Educar surge como uma ação de fortalecimento ao agricultor familiar com vistas à inserção desse no mercado institucional do PNAE. Esse será o objeto do próximo capítulo.

---

<sup>2</sup> Mercado institucional é o termo usado para designar as compras governamentais. No caso dos mercados de acesso pela agricultura familiar, temos por exemplo os presídios, a alimentação escolar, hospitais, entre outros.

## **4 A trajetória do Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar**

O presente capítulo irá apresentar o Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar, seus aspectos gerais tais como a estratégia de implementação, órgãos responsáveis, objetivos e questões acerca de sua formulação. Desse modo, torna-se mister discorrer acerca do Programa Nacional de Alimentação Escolar, pormenorizando a Lei Federal nº 11.947/2009, marco legal que serve de estímulo à formulação do PECNE.

### **4.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

Antes de discorrer sobre o Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar e sua concepção faz-se necessário tratar do Programa Nacional de Alimentação Escolar e entender sua operacionalização. Esse programa foi implementado em 1955 – denominado, à época, de Campanha de Merenda Escolar (CME) – sendo a mais antiga e ininterrupta política pública no país (CALASANS e SANTOS, 2013, p. 25). Seu objetivo é fornecer alimentos para os alunos matriculados nas escolas públicas e atuar na educação alimentar e nutricional dos mesmos. São atendidos os alunos de toda a 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), por meio da transferência de recursos financeiros (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015). A Constituição de 1988 reforça o objetivo do PNAE, tornando a alimentação escolar um direito constitucional. Segundo o Art. 208, inciso VII, o Estado deverá garantir o “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar [sic], transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1988).

Até então, o programa era executado de forma centralizada, o que significa dizer que o órgão gerenciador – nesse caso, o Ministério da Educação – planejava os cardápios, realizava as licitações e distribuía os gêneros alimentícios no território nacional. Somente a partir de 1997 o PNAE passa a ser responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – (EVANGELISTA et al. 2012), o qual atua por meio de transferências financeiras às secretarias de educação dos estados e Distrito Federal e aos municípios, os quais passam, então, a ser também encarregados de realizar a operacionalização do PNAE – elaborar os cardápios, realizar as licitações, efetuar os pagamentos aos fornecedores, etc. Ainda, essa execução pode se dar de forma ainda mais descentralizada, na qual os recursos são repassados aos caixas escolares – entidade que tem como função básica administrar recursos financeiros da escola, de modo que cada caixa

escolar administra os recursos de uma só determinada escola. Nesse modelo, as responsabilidades são repassadas à escola (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015).

A operacionalização de forma descentralizada visa, entre outros, à autonomia administrativa do município e ao incentivo da economia agrícola local (CALASANS e SANTOS, 2013, p. 28). Nesse sentido, segundo Sarmiento (2015), “[...] há inserida uma ideia de fortalecimento dos mercados sociais locais, uma vez que as compras são feitas separadamente, incentivando a compra de alimentos advindos de agricultores locais, respeitando a sazonalidade dos produtos.” (SARMENTO, 2015, p. 31).

Outro marco legal importante no âmbito do PNAE, e essencial para compreender esse estudo, é a Lei Federal nº 11.947/2009, a qual designa que o mínimo de 30% dos recursos pelo FNDE para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deve ser usado na compra de alimentos provenientes da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as quilombolas. Além disso, essas aquisições poderão ser realizadas por meio de chamadas públicas, de modo que fica dispensado o processo licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os de mercado (BRASIL, 2009). Essa mudança institucional fortalece a agricultura familiar a partir do momento em que ela recebe tratamento diferenciado, uma vez que são conhecidas suas dificuldades de acessar o mercado, incluindo-se, aí, o mercado institucional do PNAE. Segundo Evangelista et al. (2012) a referida lei incentiva a organização dos agricultores, uma vez que o fornecimento ao PNAE requer planejamento, gestão eficiente, visão de longo prazo e produção organizada (EVANGELISTA et al., 2012), contribuindo para a consolidação da agricultura familiar no ambiente econômico.

O estado de Minas Gerais encontra-se na segunda posição de estados que recebem o maior aporte de recursos do PNAE: cerca de R\$ 82 milhões (EVANGELISTA et al. 2012, p.1), além de ter parcela considerável do número de agricultores familiares do país – em 2006 esse número era de 437.415 estabelecimentos, empregando um total de 1,1 milhões de trabalhadores (IBGE, 2006). Esses dados ressaltam o potencial que o mercado do PNAE tem para os agricultores familiares no estado.

No entanto, apesar dessa obrigação legal, temos que diversos municípios não conseguem cumpri-la devido a variadas razões: dificuldades logísticas, altos padrões de exigência dos produtos pelo PNAE, carência de assistência de técnica aos agricultores familiares em aspectos da gestão do empreendimento e da organização desses em torno de associações ou cooperativas, a falta de adequação sanitária dos estabelecimentos familiares,

dentre outros. Na opinião de Santos, Evangelista e Oliveira (2012), o PNAE representa um grande desafio para a agricultura familiar e suas organizações, posto que

[...] possui complexidade própria, com uma série de especificidades que demandam do segmento múltiplas capacidades, tais como: planejamento e organização da produção; gestão eficiente; visão estratégica e outras habilidades que compõem o “mundo dos negócios” (SANTOS, EVANGELISTA e OLIVEIRA, 2012, n.p).

Ainda segundo os autores, o PNAE exige a qualificação dos agricultores familiares, sendo as principais demandas: organizar-se em grupos formais ou informais – cooperativas e associações -, estar em dia com suas obrigações jurídicas, ter suas instalações e produtos regulares do ponto de vista sanitário, possuir capacidade de compreensão dos editais das chamadas públicas e da dinâmica dos contratos, ser capaz de elaborar os projetos de venda, possuir planejamento da produção para o cumprimento dos contratos de venda e organizar sua entrega de acordo com os prazos (SANTOS, EVANGELISTA e OLIVEIRA, 2012, n.p).

Para Costa, Júnior e Silva (2015), a existência do programa não garante que as cooperativas irão conseguir comercializar seus produtos, de modo que “[...] faz-se necessário uma política estruturante de apoio às cooperativas da agricultura familiar para o abastecimento do mercado governamental.” (COSTA, JÚNIOR e SILVA, 2015, n.p.).

A União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (2013) também ressalta que os mercados institucionais exigem habilidades organizativas e uma eficiência que ainda não existem em muitos estabelecimentos da agricultura familiar. Desse modo, faz-se mister a criação de processos que auxiliem o agricultor familiar a acessar os mercados institucionais (UNIÃO NACIONAL DE COOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2013). O PNAE configura-se como um mercado de relativa complexidade

pois além de haver necessidade de logística e qualidade adequados, o mercado institucional do PNAE também demanda padrões complexos de organização e de separação dos produtos, além da infraestrutura logística necessária também ser maior [em relação ao Programa de Aquisição de Alimentos], devido a um volume superior da demanda (SARMENTO, 2015, p. 36)

A seguir, apresenta-se uma tabela com o percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE com recursos do FNDE para as instituições de ensino estaduais de Minas Gerais, dos anos de 2010 a 2015, excetuando-se o ano de 2013 por ausência de dados.

Tabela 2 – Percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar estadual em Minas Gerais – 2010/2015

Ano	Aquisição da agricultura familiar (%)
2010	2,06
2011	9,03
2012	15,85
2014	19,05
2015	(1) 14,15

Elaboração própria

Dados obtidos da Secretária de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE)

Nota: A SEE não possui os dados para o ano de 2013

(1) Os dados de 2015 se referem apenas ao primeiro trimestre do ano

Pode-se perceber um claro aumento dos percentuais de compras institucionais pelo PNAE de alimentos da agricultura familiar. No entanto, até 2014 o estado ainda estava aquém do percentual exigido pela Lei 11.947/2009.

Isso evidencia a problemática do acesso a esse mercado pela agricultura familiar em Minas Gerais. Considerando-se os dados de 2010 e 2011 – período antes da implementação do PECNE – fica evidente a necessidade de ações que fortaleçam os agricultores familiares e contribuam para que sua produção seja vendida para o mercado do PNAE em Minas Gerais. Nesse âmbito foi criado o Programa Estruturador Cultivar Nutrir e Educar, que será apresentado mais detalhadamente na próxima seção.

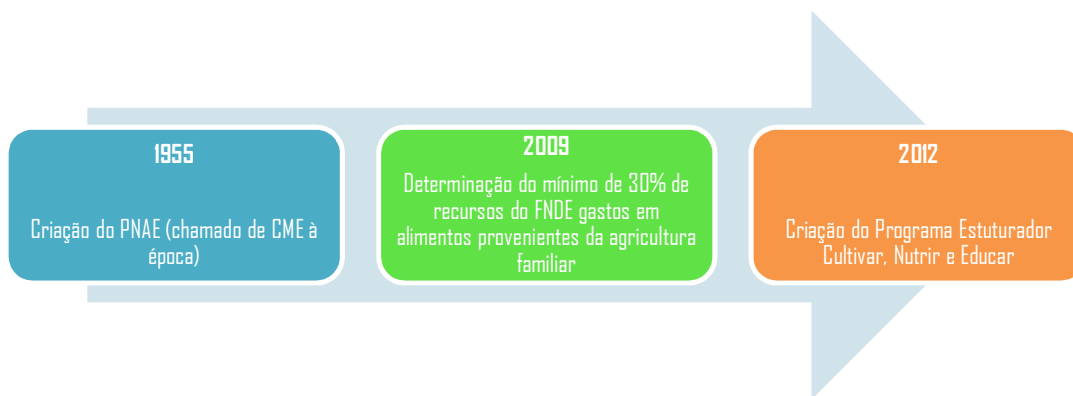
#### 4.2 O Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar (PECNE)

O Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar foi implementado no ano 2012 e tem como objetivo geral garantir o direito humano à alimentação saudável, adequada e solidária, contemplando o binômio educação e nutrição para os alunos das escolas públicas estaduais de educação básica, potencializando a alimentação escolar, fortalecendo a agricultura familiar e promovendo a educação alimentar e nutricional. Na lógica governamental anterior – período de 2007 a 2014 – ele integrava a carteira de 57 programas estruturadores do Estado, os quais são prioridades governamentais por serem considerados estratégicos para alcançar os objetivos de longo prazo do estado, constantes no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI.

A existência do PECNE se justifica, então, pela possibilidade de cobrir a lacuna deixada pela Lei Federal nº 11.947/2009 e pelo fato da alimentação escolar ser uma política pública de extrema importância, existindo desde a década de 50. Considera-se ainda que o PECNE reafirma a competência do Estado de promoção da educação alimentar e nutricional, o fomento da consciência sanitária e ambiental e monitoramento da vigilância sanitária dos municípios.

As finalidades do PECNE são suprir as necessidades nutricionais dos alunos nas escolas públicas estaduais de educação básica; fortalecer a agricultura familiar, qualificando e tornando aptos os agricultores familiares a fornecer alimentos aos mercados institucionais, prioritariamente ao PNAE; e aumentar a qualidade de vida da população mineira por meio da melhoria dos hábitos alimentares e nutricionais, adotando como principais estratégias as ações educativas em vigilância e saúde. O público alvo são os alunos da rede pública de ensino de Minas Gerais, os agricultores familiares, as associações e cooperativas de agricultores familiares e os profissionais de educação, saúde e agricultura.

Figura 5 – Linha do Tempo PNAE e PECNE

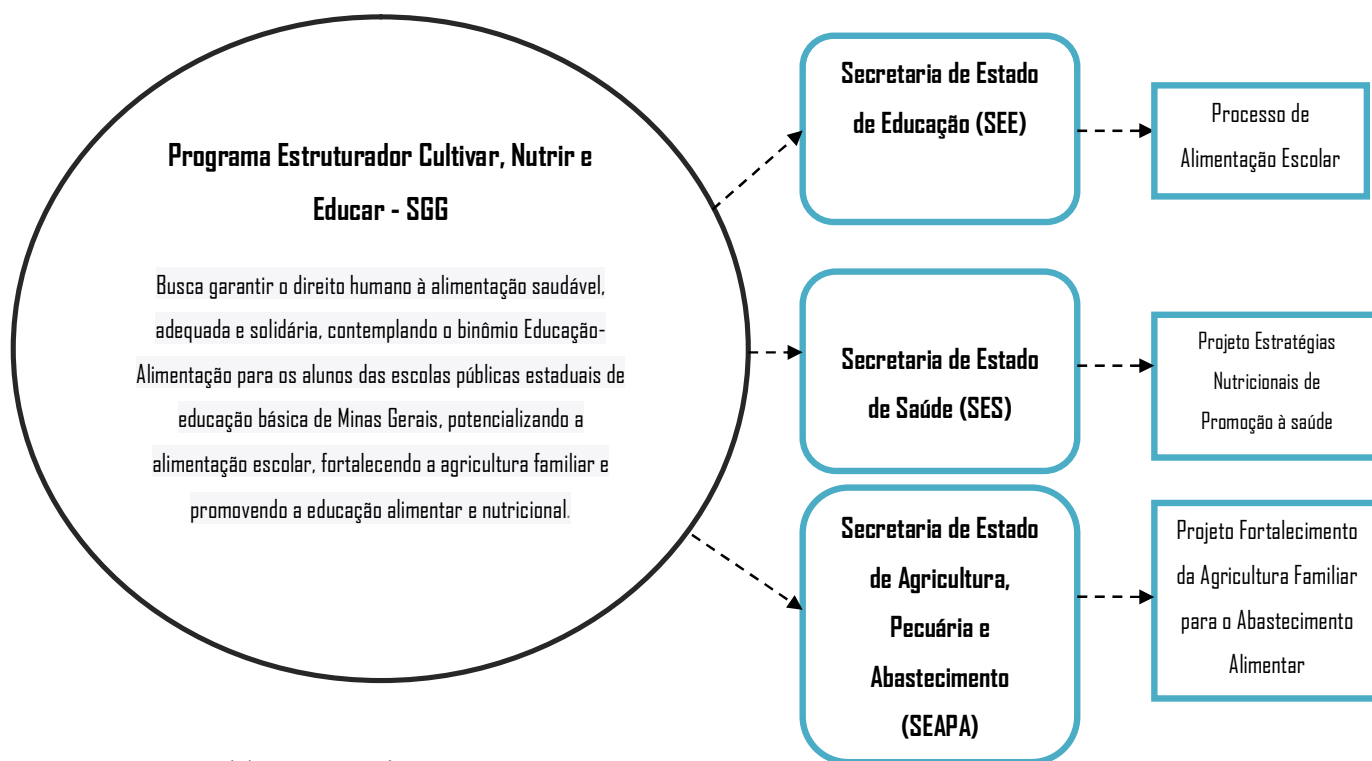


Elaboração Própria

O PECNE possui uma estratégia intersetorial em sua concepção. Ele está vinculado à Secretaria Geral da Governadoria (SGG) e sua gestão geral é executada pela Secretaria Executiva do Comitê Temático de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SE-CTSANS), em conjunto com as Secretarias de Estado de Educação, de Saúde e de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O Programa é composto por um processo, chamado Processo de Alimentação Escolar, cuja gestão é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE), e por dois projetos, o Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento da Alimentar, de responsabilidade da Secretaria de

Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA)<sup>3</sup>, e o Projeto Estratégias Nutricionais de Promoção à Saúde, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Saúde (SES).

Figura 6 – O Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar



Elaboração própria

A execução do PECNE, segundo o Manual de Operacionalização do Programa, se inicia com a realização de seminários e oficinas regionais de lançamento do Programa, com o intuito de fortalecer parcerias na região. Logo após, constitui-se o Comitê Gestor Local, o qual será formado por membros representantes do governo – EMATER, Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), escolas estaduais, Secretaria Municipal de Saúde – e da sociedade civil – conselhos municipais de políticas públicas sociais, sindicatos de trabalhadores rurais, associações e cooperativas da agricultura familiar, dentre outros. O objetivo do Comitê é

<sup>3</sup> Em março de 2015 a Subsecretaria de Agricultura Familiar e Regularização Fundiária (SUAF), que integrava a estrutura organizacional da SEAPA, ganhou status de Secretaria, a partir da criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA). O Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o abastecimento Alimentar ficou, a partir de então, sob responsabilidade da SEDA. No entanto, não houve execução dele neste ano.

auxiliar no acompanhamento e na implementação das ações executadas, fornecendo informações das ações executadas no município à gestão estadual do Programa. O terceiro passo para a execução é a criação do Plano de Ação pelo Comitê, o qual o elabora segundo as atividades previstas no PECNE. Tal plano é enviado, então, à gestão estadual. Por fim, coloca-se em prática o planejado no Plano de Ação.

Este estudo se concentra, como dito anteriormente, na análise do projeto sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário<sup>4</sup> (anteriormente sob responsabilidade da SEAPA), o Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento da Alimentar e seus subprojetos<sup>5</sup>. Destaca-se que o papel da SEE e da SES é importante não só no âmbito geral do programa, mas também para o projeto pesquisado, uma vez que são realizadas ações dentro desse que envolvem diretamente as superintendências dessas secretarias: a realização de diagnósticos de demanda junto às escolas, de modo a melhor negociar os produtos que elas exigem para que esses sejam compatíveis com a oferta da agricultura familiar local, e a necessidade de mobilização da vigilância sanitária para habilitação dos empreendimentos da agricultura familiar que processam alimentos de origem vegetal.

Na próxima seção será apresentada descrição desse projeto, seus objetivos, suas atividades e detalhes a respeito de sua execução.

### **4.3 O Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento da Alimentar**

O objetivo do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento da Alimentar é fortalecer a agricultura familiar, qualificando e tornando aptos os agricultores familiares e os estabelecimentos agroindustriais rurais de pequeno porte aptos para o fornecimento de alimentos para os mercados institucionais, prioritariamente para o abastecimento da Rede Pública Estadual de Ensino em atendimento ao PNAE. O público alvo é composto, portanto, de agricultores familiares de Minas Gerais que necessitem das ações

---

<sup>4</sup> O Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento da Alimentar esteve sob responsabilidade da SEAPA até o ano de 2014. Em 2015, devido à criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário – SEDA, a ação foi transferida para esse órgão. No entanto, ela não foi executada neste ano.

<sup>5</sup> O presente estudo se concentra nesse Projeto especificamente devido ao fato de meu Estágio Curricular I ter sido feito na Subsecretaria de Agricultura Familiar, pertencente à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), e o Estágio Curricular II na SEDA.

executadas pelos subprojetos. Na escolha dos municípios atendidos pelo Programa e, conseqüentemente, pelo Projeto, são levados em conta os seguintes critérios de prioridade:

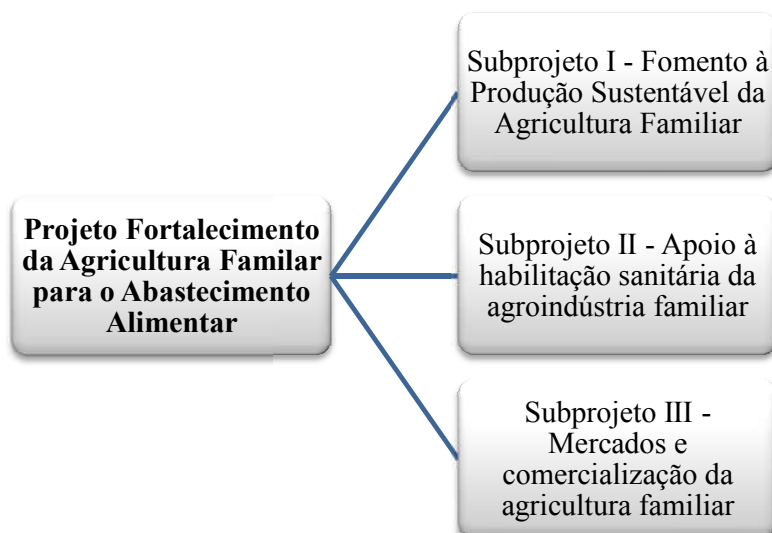
1. Existência de assentamentos e/ou povos indígenas e/ou comunidades quilombolas;
2. Ser município participante do Programa Travessia<sup>6</sup>;
3. Ser município pólo;
4. Serem municípios limítrofes;
5. Possuir escritórios da EMATER e do IMA;
6. Possuir Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável;
7. Ter maior índice dos seguintes indicadores:
  - a) Número de agricultores familiares cadastrados junto à SEAPA;
  - b) Número de escolas estaduais ativas;
  - c) Número de alunos matriculados nas escolas estaduais;
  - d) Valor referente ao repasse do FNDE;
  - e) Taxa de internação por desnutrição infantil (0 a 4 anos);
  - f) Proporção de nascidos vivos com baixo peso;
  - g) Estado nutricional dos beneficiários do Programa Bolsa Família;
  - h) Índice de insegurança alimentar e renda per capita.

Os seus três subprojetos são apresentados a seguir:

---

<sup>6</sup> O Programa Travessia em Minas Gerais é uma política pública que atua nas localidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano, destinado à população em situação de pobreza.

Figura 7 – Subprojetos do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para Abastecimento Alimentar



Elaboração própria

Quanto ao subprojeto I, suas principais ações incluem a identificação de potenciais agricultores familiares fornecedores de alimento para o mercado institucional, capacitação e prestação de assistência técnica a esses agricultores e o fornecimento de insumos para produção. Dentro desse subprojeto, a atividade realizada se chama orientação técnica em projetos de produção e sua implementação ocorreu em 2013 por meio da implantação de túneis para cultivo protegido e da criação de hortas irrigadas. Para o primeiro, foram selecionados 35 agricultores familiares e para o segundo foram escolhidas 16 Escolas Família Agrícola. Essa atividade busca a produção agroecológica de alimentos para consumo e para o mercado do PNAE. Os atores responsáveis pela sua coordenação e execução são SEAPA, EMATER e a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais – EPAMIG.

O subprojeto II atua selecionando agricultores familiares que sejam agroindustriais rurais de pequeno porte que sejam potenciais fornecedores de produtos agroindustrializados para o mercado institucional, prestando orientação técnica para os agricultores familiares em processamento de alimentos, boas práticas de fabricação e habilitação sanitária, fornece equipamentos para a modernização e adequação dos estabelecimentos coletivos, realiza pré-cadastro dos estabelecimentos que processam produtos de origem animal, elabora laudos de inspeção, acompanha inspeções, etc. Os órgãos

responsáveis por esse subprojeto são a SEAPA, EMATER e o IMA<sup>7</sup>, mas necessita de coordenação com as secretarias de saúde municipais e estadual, bem como com a vigilância sanitária, para auxílio nas agroindústrias de produtos vegetais. A atividade realizada se chama orientação técnica específica a unidades de processamento de alimentos e possui duas subatividades, quais sejam:

a) Seleção de agroindústrias e visitas técnicas

São realizadas visitas técnicas às agroindústrias individuais ou coletivas selecionadas nos anos de 2012, 2013 e 2014, com o objetivo de oferecer suporte ao agricultor familiar para que ele legalize sua produção, de forma que eles estarão habilitados do ponto de vista sanitário para fornecer ao mercado do PNAE.

b) Capacitação de agricultores em boas práticas de fabricação

São ministrados cursos com carga horária de 8 horas e possuem o objetivo de capacitar os agricultores em boas práticas de fabricação, dando enfoque na qualidade e na sustentabilidade, orientando-os a respeito dos requisitos necessários do produto para fornecer ao mercado do PNAE. O público-alvo prioritário são os agricultores participantes das agroindústrias selecionadas

O subprojeto III possui como principais ações identificar potenciais agricultores familiares fornecedores de alimento para o mercado institucional, capacitar e prestar orientação técnica em organização e mercado, apoiar a elaboração do projeto de venda dos agricultores. Os órgãos responsáveis pelo subprojeto são a SEAPA, EMATER e a Fundação Rural Mineira – Ruralminas. Ele possui cinco atividades, quais sejam:

a) Reunião para mobilização

Tais reuniões são realizadas nos municípios para divulgar o Projeto Estratégico Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar. Entre os participantes, destaca-se representantes do poder executivo municipal, representantes das escolas estaduais, dos órgãos de inspeção, de agricultores familiares e dos Conselhos de representação da sociedade civil.

---

<sup>7</sup> O IMA foi incluído nessa atividade pelo fato de esse órgão ser responsável pela regularização das agroindústrias familiares que processem produtos de origem animal

#### b) Orientação Técnica em Organização e Mercado

A EMATER realiza orientações técnicas específicas aos agricultores familiares nos municípios do projeto, com fins de fornecer subsídios para que esses possam conduzir seus empreendimentos de forma qualificada para acesso ao mercado institucional do PNAE, levando em conta aspectos da produção programada e outras informações relativas à comercialização. Tais orientações podem ser realizadas individual ou coletivamente, sendo que cada agricultor recebe, ao menos, duas orientações. As visitas técnicas foram realizadas em estabelecimentos de agricultores familiares que comercializam no PNAE ou que tem potencialidade para tal.

#### c) Elaboração de Projeto de Venda

O projeto de venda é um instrumento necessário para que o agricultor familiar participe do processo de chamada pública do PNAE. Através dessa atividade, técnicos da EMATER elaboram em conjunto com os agricultores familiares o projeto de venda desses, visando qualificá-los para que eles compreendam a lógica específica do mercado do PNAE. Nessa ação são realizadas a mobilização de grupos de agricultores familiares interessados, realização de reuniões, definição de cronograma de entrega, cálculo de programação programada, custos de produção e análise da viabilidade de fornecimento ao PNAE.

#### d) Diagnóstico de Oferta e de Demanda

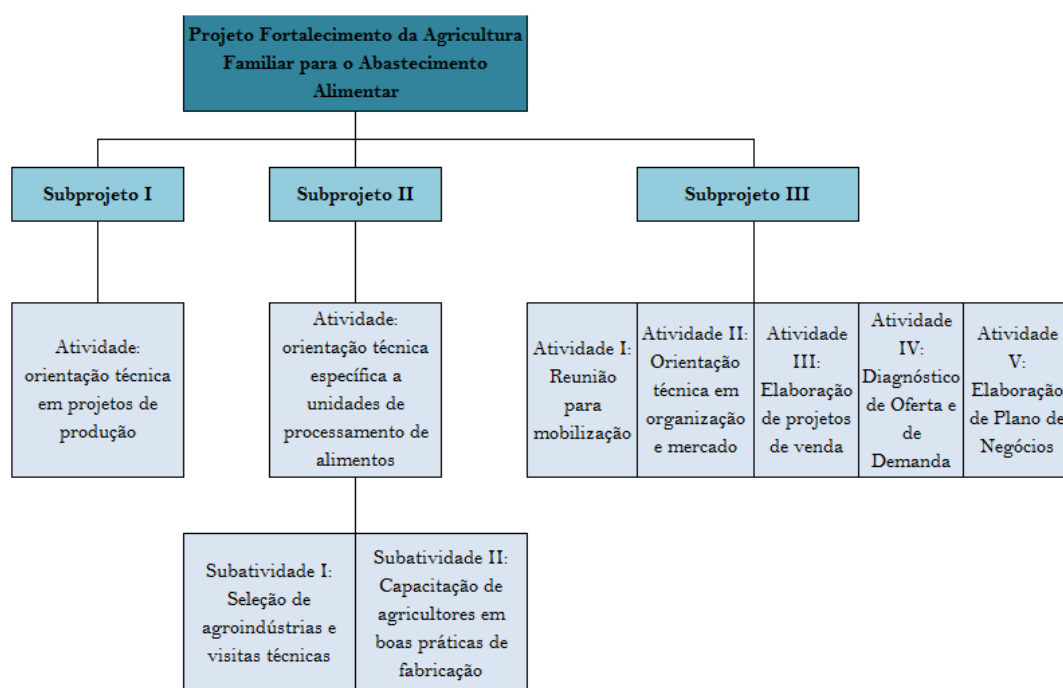
O Diagnóstico de Oferta é feito a partir da aplicação de questionários específicos aos agricultores familiares para levantamento de sua produção geral – quais produtos são produzidos, em que quantidade, em que época são colhidos, etc. – e de sua produção específica para o PNAE. Os dados são consolidados em um documento que informa às escolas quais são os gêneros produzidos e em que época estão disponíveis.

O Diagnóstico de Demanda é feito por meio da aplicação de questionários específicos às unidades executoras do PNAE, de modo a realizar levantamento da demanda de alimentos da agricultura familiar para o mercado da alimentação escolar. Os dados são consolidados em documento informativo sobre a demanda. Esses dois diagnósticos conjuntamente permitem uma maior efetividade ao processo de fornecimento e compra dos alimentos no PNAE, uma vez que são compatibilizadas oferta e demanda.

#### e) Elaboração de Planos de Negócios

Os Planos de Negócios são elaborados para grupos de agricultores familiares, formais e informais<sup>8</sup>, que possuam empreendimentos coletivos e que demandem conhecimento mais aprofundado de mercado, de modo a se reduzir riscos e orientar a tomada de decisão. Tal plano contém informações sobre a forma de organização e constituição do empreendimento, análise de mercado, plano de marketing, plano operacional, plano financeiro e análises de viabilidade técnica e econômica. Para tanto, são realizadas reuniões e visitas técnicas dos técnicos da EMATER.

Figura 8 – O Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar



Elaboração própria

Após a descrição do programa e de sua trajetória, a próxima seção apresenta a sistematização e análise das ações desenvolvidas.

<sup>8</sup> Os grupos formais de agricultores familiares são aquelas associações e cooperativas que possuem a Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP jurídica. Os informais são grupos de agricultores familiares que possuem a DAP física apenas, sendo, portanto, informais.

## **5 O Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar em ação**

O presente capítulo retrata os principais resultados obtidos pela pesquisa documental, bibliográfica, pelos dados quantitativos obtidos junto ao FNDE e pelas entrevistas realizadas sobre o processo de implementação do projeto e alguns de seus possíveis efeitos. Essas entrevistas foram do tipo semi-estruturadas e foram entrevistados os gestores dos subprojetos e do projeto, bem como dos técnicos da EMATER responsáveis pela operacionalização das ações nos municípios pesquisados.

As variáveis de análise incluem a clareza acerca dos objetivos do programa para os atores envolvidos, como se deu a interação entre eles, se foram disponibilizados recursos financeiros suficientes para a adequada execução, bem como será analisado se o modelo de implementação adotado se assemelha ao *top-down* ou ao *bottom-up* e em que medida, qual o papel que os burocratas de nível de rua – técnicos da EMATER local – exerceram na implementação, e quais mudanças institucionais cercam o projeto. Por fim, serão explorados os resultados do PECNE junto ao cumprimento da Lei 11.947/2009.

### **5.1 Uma visão geral sobre o Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar**

No primeiro ano de execução do projeto, foram selecionados 45 municípios de quatro regiões de planejamento. À medida que os anos se passaram, o projeto estudado passou a incluir mais cidades e abranger outras regiões de Minas Gerais, conforme mostra a tabela a seguir:

Tabela 3 – Número de municípios atendidos pelo Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar por Região de Planejamento de Minas Gerais – 2012 – 2014

Região de planejamento	Ano		
	2012	2013	2014
Triângulo Mineiro	-	-	10
Central	-	16	7
Jequitinhonha/Mucuri	10	26	21
Mata	10	15	8
Noroeste de Minas	-	13	3
Norte de Minas	15	36	41
Centro-Oeste de Minas	-	10	3
Rio Doce	10	14	10
Sul de Minas	-	-	8
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>130</b>	<b>111</b>

Elaboração própria

Dados extraídos do Relatório de execução físico-financeira EMATER, 2014

Nota: Sinal convencional utilizado:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento

Na próxima tabela são exibidas as porcentagens de participação de cada região de planejamento de Minas Gerais no PECNE segundo o número de municípios atendidos pelo programa.

Tabela 4 - Participação das regiões de planejamento de Minas Gerais nos municípios atendidos pelo PECNE - 2012 – 2014 (%)

Região de planejamento	Ano		
	2012	2013	2014
Triângulo Mineiro	-	-	9%
Central	-	12%	6%
Jequitinhonha/Mucuri	22%	20%	19%
Mata	22%	12%	7%
Noroeste de Minas	-	10%	3%
Norte de Minas	33%	28%	37%
Centro-Oeste de Minas	-	8%	3%
Rio Doce	22%	11%	9%
Sul de Minas	-	-	7%

Elaboração própria

Dados extraídos do Relatório de execução físico-financeira EMATER, 2014

Nota: Sinal convencional utilizado:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento

Tem-se que a região Norte de Minas é a mais representada no conjunto de municípios atendidos em todos os anos de execução do programa, seguida pelo Vale do Jequitinhonha/Mucuri. Além disso, essas regiões receberam o PECNE todos os anos, o que evidencia a priorização dessas regiões no programa. Segundo o gerente de um dos subprojetos, essa predominância se deu porque são regiões com uma presença muito marcante de agricultores familiares, e também por se tratarem de áreas mais precárias do ponto de vista socioeconômico. Outro gerente de subprojeto informou que são regiões com maior número de agroindústrias familiares de processamento de produtos vegetais e há uma menor média de fornecimento ao PNAE por agricultor familiar, e também por se tratar de agenda estratégica do governo do estado priorizar as políticas públicas nessas regiões.

A próxima tabela demonstra o percentual de municípios atendidos pelo PECNE por região planejamento considerando o total de municípios existentes em cada localidade.

Tabela 5 - Percentual de municípios atendidos pelo PECNE por região de planejamento pelo PECNE - 2012 – 2014 (%)

Região de planejamento	Ano		
	2012	2013	2014
Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro	-	-	29%
Central	-	10%	4%
Jequitinhonha/Mucuri	15%	39%	32%
Mata	7%	11%	6%
Noroeste de Minas	-	68%	16%
Norte de Minas	17%	40%	46%
Oeste de Minas	-	18%	5%
Rio Doce	10%	14%	10%
Sul de Minas	-	-	5%

Elaboração própria

Pode-se perceber que as regiões Noroeste de Minas e Norte de Minas possuem os mais altos percentuais de municípios incluídos no programa. No entanto, o Noroeste de Minas tem esse alto índice devido ao baixo número de municípios que tal região possui – apenas dezenove. O Vale do Jequitinhonha/Mucuri também possui grande percentual de municípios incluídos no PECNE, assim como o Triângulo Mineiro em 2014. No entanto, essa

região também possui um número pequeno de municípios – o segundo menor: trinta e cinco – o que faz com que a representação dessa localidade na Tabela 5 figure entre as maiores.

Quanto à execução das ações, ela se deu predominantemente no âmbito da atividade de Orientação Técnica em Organização Mercado, a qual está inserida no Subprojeto III – configurando cerca de 70% do total de atividades executadas, somando-se todos os anos. Destaca-se que os municípios com maior número de atendimentos nessa ação foram Salinas, Teófilo Otoni e Janaúba. Os gráficos a seguir mostram a execução por atividade do projeto nos anos de execução.

Tabela 6 – Número de agricultores familiares atendidos por atividade realizada no âmbito do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar – 2012 – 2014

Atividade	Número de agricultores atendidos		
	2012	2013	2014
Subprojeto I			
Orientação técnica em projetos de produção	-	51	-
Visita para entrega de insumos	-	51	-
Subprojeto II			
Capacitação em agroindústria	132	28	1
Identificação de agroindústrias	25	47	27
Orientação Técnica em Agroindústria	100	131	36
Subprojeto III			
Capacitação em Organização e Mercado e Orientação Técnica em Organização e Mercado	2255	1613	759
Diagnóstico de Demanda	45	85	49
Diagnóstico de Oferta	45	85	48
Elaboração de Projeto de Vendas	25	245	258
Orientação Técnica em Plano de Negócio	130	24	-

Elaboração própria

Dados extraídos do relatório de execução físico/financeira EMATER, 2014

Nota: Sinal convencional utilizado:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento

Há que destacar que as atividades do subprojeto I ocorreram somente no ano de 2013. Nas entrevistas, procurou-se saber quais os motivos que levaram a isso, bem como

porque as atividades de Orientação técnica em Organização e Mercado foram predominantes todos os anos.

Os municípios pesquisados nesta monografia foram Cláudio, Ipaba, Ladainha, Ouro Preto, Pouso Alegre, Salinas, Santo Antônio do Retiro, Teófilo Otoni, Unaí, Viçosa e Uberlândia. Buscou-se uma amostra de municípios capaz de espelhar a diversidade e a heterogeneidade dos tipos de agricultores familiares, as regiões do Estado e porte dos municípios, sendo que foram escolhidos cinco municípios de pequeno porte – até 50 mil habitantes -, três de médio porte – entre 50 mil habitantes e 100 mil - e três de grande porte – de 100 mil até 900 mil habitantes. Foram escolhidos mais municípios de pequeno porte devido ao fato de que mais de 90% dos municípios de Minas Gerais possuem até 50 mil habitantes (IBGE, 2010).

A tabela a seguir apresenta a região de localização dessas cidades.

Tabela 7 – Municípios pesquisados e regiões às quais pertencem

Município	Região
Cláudio	Centro-Oeste de Minas
Ipaba	Rio Doce
Ladainha	Vale do Jequitinhonha/Mucuri
Ouro Preto	Central
Santo Antônio do Retiro	Norte de Minas
Pouso Alegre	Sul de Minas
Salinas	Norte de Minas
Teófilo Otoni	Vale do Jequitinhonha/Mucuri
Unaí	Noroeste de Minas
Viçosa	Zona da Mata
Uberlândia	Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba

Elaboração própria

Apresenta-se a seguir a evolução do percentual de aquisição da agricultura familiar no âmbito da alimentação escolar para os municípios estudados, contemplando escolas públicas municipais, estaduais e federais.

Tabela 8 – Percentual de aquisição da agricultura familiar pelo PNAE nos municípios pesquisados em todas as esferas de governo em Minas Gerais – 2011 – 2014

Município	Aquisição da agricultura familiar (%)			
	2011	2012	2013	2014
Cláudio	18,51	23,89	33,36	50,30
Ipaba	30,61	...	...	44,87
Ladainha	...	...	64,32	22,48
Ouro Preto	10,94	18,78	23,18	47,47
Pouso Alegre	29,07	39,67	25,29	45,03
Salinas	...	28,86	25,15	30,05
Santo Antônio do Retiro	30,03	36,16	...	36,75
Teófilo Otoni	26,51	20,39	29,05	26,14
Uberlândia				
Unai	15,31	11,99	9,77	15,20
Viçosa	19,22	47,17	17,96	...

Elaboração própria

Fonte: FNDE

Nota: Sinal convencional utilizado:

... Dado numérico não disponível

Apesar da ausência de dados de alguns dos municípios, podemos notar uma variação das aquisições da agricultura familiar no decorrer dos anos. Ao comparar-se o ano-base<sup>9</sup>, cinco dos municípios apontados apresentam aumento no percentual de aquisições da agricultura familiar no PNAE, o que indica que o Projeto foi efetivo. No entanto, na seção de análise de resultados do PECNE serão realizados procedimentos estatísticos para comprovar ou rejeitar essa hipótese.

## 5.2 A execução do programa nos municípios selecionados

Na seguinte seção serão analisadas as informações obtidas a partir das entrevistas realizadas. Essa parte está dividida em tópicos de análise tendo como base as variáveis de análise selecionadas.

### 5.2.1 Formação da agenda e formulação do PECNE e do projeto

Como mencionado anteriormente, a Lei 11.947/2009 encontrou muitos entraves para seu cumprimento. Os profissionais da EMATER, tanto os que atuam localmente quanto os que se encontram na sede, em Belo Horizonte, bem como os gestores estaduais

<sup>9</sup> Ano-base é o ano de referência para comparação de dados. Nesse caso é o ano de 2011, uma vez que é o ano anterior à implementação do PECNE

entrevistados percebiam a dificuldade de alcançar o mínimo de 30% exigido pela referida lei. Estava no entendimento da empresa e dos demais atores envolvidos que havia um impasse no que diz respeito às relações entre agricultores familiares locais e as escolas. Segundo a gestora do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar, estava sempre no debate dos grupos de técnicos o grande desafio que era aproximar as escolas do agricultor familiar, especialmente porque essa lei era muito recente. Ainda segundo a entrevistada

A gente [profissionais da EMATER] achava muito ruim aquela situação das escolas comprarem alimentos de municípios que elas nunca ouviram falar, de empresas que distribuíam esses alimentos, quando na verdade tinha ali toda uma produção de alimentos próxima a essa escola e que poderia ser buscada; e ainda aquele sentimento de que o dinheiro público seria muito mais bem gasto se fosse aplicado na agricultura daquele município (Gestora do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar).

Em entrevistas realizadas com os gerentes dos subprojetos, pode-se perceber que todos tiveram participação quando da percepção do problema e sua inserção na agenda. Segundo um dos gerentes de subprojeto

Quando a gente [equipe que formou a SUAF] chegou aqui [SEAPA] em 2011, a constatação foi que a maioria dos municípios, principalmente as escolas estaduais, não estava cumprindo o mínimo dos 30% [...]. Se não me engano, em 2010, as escolas estaduais, em média, conseguiram comprar só 5,8% (Gestor de subprojeto do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar).

A percepção dos três gestores dos subprojetos e da gestora do projeto entrevistados acerca dos problemas que levavam ao não cumprimento da lei convergem para os seguintes motivos: falta de aproximação das escolas e agricultura familiar local – sendo esta a principal causa destacada pelos entrevistados – o que fazia com que as escolas demandassem alimentos que a agricultura familiar local não produzia, aspectos logísticos, e a dificuldade do fornecimento regular de produtos para as escolas devido a ausência de técnicas ou tecnologias de produção que auxiliassem nesse sentido, além de que a lei não previu um escalonamento na porcentagem de aquisição de produtos da agricultura familiar, de modo que ficou muito difícil cumprir imediatamente essa condição, desconhecimento do funcionamento de chamada pública por parte tanto dos agricultores familiares quanto dos diretores de escola.

A partir disso, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais – CONSEA-MG – inicia o processo de desenho do PECNE em conjunto com a SUAF. A gerente do projeto e dois gerentes de subprojetos entrevistados destacam o papel de Dom Mauro Morelli, bispo da Igreja Católica e presidente do CONSEA-MG, o qual teve

grande participação na formulação do programa e contribuiu para que o PECNE tivesse uma visão bastante voltada à segurança alimentar<sup>10</sup>. Ademais, Dom Mauro Morelli foi um ator fundamental perante o governador de Minas Gerais à época, Antônio Anastasia, para que esse programa integrasse a carteira de programas estruturadores. Os demais atores não foram citados pelos entrevistados como líderes no processo de formulação. A gestora do projeto informou que a atuação da EMATER foi maior no momento de decidir qual seria a atuação da empresa no Programa e definição de metas, mas o escopo geral foi definido sem grande participação da EMATER. Desse modo tem-se que a implementação tem fortes aspectos do modelo *top-down*, já que a agência implementadora não teve grande participação na formulação geral do programa. A iniciativa e forte presença da SUAF e do CONSEA-MG e a ausência da SEE e da SES no processo de entrada na agenda do problema e formulação do programa podem demonstrar a grande importância que esse tinha dentro da SEAPA e do CONSEA-MG e o papel marginal que o programa ocupava nas demais secretarias.

### **5.2.2 Implementação do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar**

Nesta seção serão abordados os aspectos específicos da implementação do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar, procurando analisar como se deu esse processo ao decorrer dos anos de 2012 a 2014.

#### **a) Atores: quem são e como veem o programa**

Com base nas entrevistas realizadas, percebe-se entre gestores dos subprojetos e a gestora do projeto a convergência dos objetivos em torno de dois principais aspectos: aumentar o fornecimento da agricultura familiar para a alimentação escolar, de modo que se alcance o mínimo de compras de 30% desse público, e prover um alimento com maior qualidade, considerando a segurança alimentar e nutricional dos alunos da rede pública de ensino. Entre os técnicos locais da EMATER entrevistados, pode-se evidenciar que a maioria prioriza e evidencia resultados que dizem respeito ao primeiro objetivo; apenas dois deles (Salinas e Cláudio) citam a oferta de alimentos mais saudáveis às escolas como objetivo principal ou como alcances do programa. O técnico local da cidade de Santo Antônio do

---

<sup>10</sup> A segurança alimentar diz respeito à oferta a todos de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, baseados em práticas alimentares saudáveis (CONSEA, 2006).

Retiro ressalta o objetivo existente de agregar valor ao produto do agricultor familiar, mas não cita exatamente o alimento de qualidade ou o conceito de segurança alimentar.

Quando perguntado sobre a execução de ações para possibilitar maior acesso dos agricultores familiares ao PNAE antes da criação do projeto, todos os técnicos locais apontaram que já vinham realizando atividades nesse sentido, porém, na maior parte dos casos, sem muita integração com as escolas, e principalmente com a vigilância sanitária, IMA e secretarias de saúde. Desse modo, os técnicos já estavam bem cientes do problema de inserção do agricultor familiar no mercado da alimentação escolar e esse se mostra relevante dentro da organização, uma vez que a empresa já vinha executando trabalhos no sentido de minorar essa situação. Portanto, pode-se perguntar sobre o que de fato mudou nessas dinâmicas, com a chegada do PECNE. Essa questão será respondida ao longo desse capítulo.

Algumas complicações foram citadas tais como: alguns técnicos locais da EMATER que tinham resistência ao programa, os quais afirmavam que não estavam habituados a fazer esse trabalho integrado com escolas, IMA, e secretarias de saúde; algumas diretoras também se opunham ao projeto porque preferiam que não houvesse agricultores familiares concorrendo nas chamadas públicas, para que elas pudessem comprar do hortifruti onde estavam habituadas; o baixo quantitativo de técnicos locais da EMATER, etc.

Outro ponto bastante ressaltado pelos técnicos locais da EMATER como pontos negativos do projeto e do PECNE foi a não continuidade do programa. Eles estavam esperando que o estado conferisse maior prioridade ao programa e o executasse em um horizonte temporal maior.

Ainda, a existência de um modelo que contém o mesmo tipo de atividades previstas para todas as regiões do estado é apontada por um dos técnicos locais como um aspecto negativo, tendo em vista a diversidade de Minas Gerais e da agricultura familiar no estado. Em sua opinião, para aperfeiçoamento do projeto seria necessário realizar diagnósticos locais da agricultura familiar para decidir modelos de execução mais adequados a cada região.

## **b) Recursos financeiros disponibilizados**

Um dos aspectos para a correta execução dos programas públicos diz respeito à disponibilidade dos recursos financeiros tempestivamente e em volume adequado. No que tange ao projeto estudado, os três gerentes dos subprojetos salientam que esse foi um dos

maiores obstáculos da implementação. Os recursos solicitados ao governo<sup>11</sup> não vieram na quantidade esperada. O gerente de um dos subprojetos aponta que em vista do montante requisitado, cerca de apenas 10% foi executado.

Quanto à tempestividade da disponibilização dos recursos financeiros, os entrevistados apontam outro gargalo. A EMATER foi escolhida para ser a agência implementadora do Projeto, e, para tanto, fez-se necessário contratá-la em 2012 e 2013 por meio do procedimento de dispensa de licitação da empresa com base no que está disposto no inciso VIII do art. 24 da Lei 8.666/94, qual seja

Art. 24. É dispensável a licitação: [...]

VIII – para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado (BRASIL, 1994).

Mesmo com esse instrumento que permite uma maior desburocratização do processo de contratação, nsupostamente conferindo maior agilidade, o que se percebeu foi uma grande demora desse procedimento, de modo que o contrato só foi assinado ao final do primeiro semestre dos anos. No terceiro ano, 2014, o procedimento de dispensa de licitação não foi aprovado e para a execução foi firmado um acordo de cooperação técnica entre EMATER e SEAPA, de modo que o orçamento para o projeto foi suplementado diretamente na empresa. As atividades de 2014 foram implementadas, então, com recursos próprios da empresa.

A gestora do projeto aponta como prejuízo acarretado por essa morosidade o curto prazo para o cumprimento das metas – o contrato que era pra ter validade para cerca de um ano, acabava tendo vigência de apenas seis meses -, fato que prejudica a correta execução do planejamento. Além disso, perdia-se a oportunidade de capacitar os agricultores familiares para as chamadas públicas escolares do começo do ano, gerando um desencontro e comprometendo o alcance de resultados do projeto. Ela destaca que se o recurso fosse disponibilizado pelo estado diretamente à EMATER, não necessitando, então, de contratação, haveria maior agilidade no tocante à execução.

Ainda, tem-se que a execução dos subprojetos I e II demandava um maior aporte de recursos e de tempo do que o subprojeto III porque requeriam aquisições de insumos de produção, o que era feito por meio de licitações, sendo esse um processo moroso.

---

<sup>11</sup> As secretarias de estado em Minas Gerais efetuam seu planejamento individualmente. No entanto, os recursos financeiros são solicitados à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG - e esta os aprecia, podendo liberar a cota desejada ou não.

Esses foram os grandes motivos apontados pelos gestores dos subprojetos e pela gestora do Projeto para a execução mais concentrada no subprojeto III. Ao perceber que o montante de recursos financeiros disponibilizados era muito inferior ao necessário, a gestão do projeto optou pela maior execução desse último subprojeto em detrimento dos outros dois, principalmente do subprojeto I. Os entrevistados citaram ainda que outro motivo para sua priorização se refere ao fato de que esse estava ligado mais diretamente ao objetivo do programa e do projeto, que é aumentar a comercialização dos produtos da agricultura familiar no PNAE. Essa dificuldade de execução dos subprojetos I e II, segundo gestor de um dos subprojetos deveu-se muito à falta de planejamento, tendo em vista que os gestores já tinham conhecimento sobre a forma de aquisições pela Administração Pública – a licitação – e a falta de recursos de investimento para o projeto. Ele discorre que à época, principalmente a partir de 2013 com a crise fiscal do estado de Minas Gerais, havia muita dificuldade de conseguir recursos para despesas de capital – tipo de recurso que era requerido para operacionalizar os subprojetos I e II. Ainda, aponta que a estratégia adotada para execução do projeto envolvia trabalhar com grupos de agricultores familiares, uma vez que seria muito difícil atender os agricultores de maneira individual no âmbito desses dois primeiros subprojetos, tendo em vista os altos custos. No entanto, o estado não pode fazer cessão e doação a cooperativas, já que elas remuneram a diretoria, o que dificulta ainda mais a ação do subprojeto I. A respeito do subprojeto II, o entrevistado relata que a maioria das agroindústrias familiares em Minas Gerais são individuais, o que complica a ação governamental nesse âmbito, prejudicando a estratégia de trabalhar com grupos de agricultores. Desse modo, o subprojeto III foi priorizado, além desses motivos apresentados, porque só requeria recursos de custeio.

Destarte, temos que o projeto tem mais probabilidade de oferecer resultados no que diz respeito à comercialização dos produtos de agricultores familiares que já produziam para o mercado – seja o PNAE ou outros – anteriormente ao seu ingresso no PECNE. Além disso, pode ser que os maiores ganhos do projeto estejam na comercialização desses produtos *in natura*, posto que o subprojeto que cuidaria da parte de processamento de alimentos – subprojeto II – não contou com execução robusta.

Três técnicos locais da EMATER comentam sobre as dificuldades relativas ao orçamento do projeto, o que restringiu os seus resultados principalmente no que diz respeito ao fomento da produção e das agroindústrias. Por esse motivo algumas atividades, principalmente as relacionadas aos subprojetos I e II, foram restringidas, o que possivelmente afeta os resultados e impactos do projeto junto ao agricultor familiar e o fornecimento da merenda escolar por esse público. O projeto então teve um papel maior na comercialização,

atingindo agricultores que já tinham produção ou iriam produzir em um curto espaço de tempo, de modo que ele não cumpre muito bem a função de projeto fomentador de produção e de inclusão de novos agricultores no processo produtivo para a comercialização. Segundo o técnico da EMATER de Teófilo Otoni, isso acaba por gerar ceticismo por parte do público alvo e dos implementadores a respeito do programa.

### **c) Atores do Projeto: relações, coordenação e envolvimento**

Em entrevista com a gestora do projeto, ela ressalta que a EMATER enfrenta dificuldades na ponta, pois possui poucos profissionais no campo, bem como a empresa tem que lidar com outras políticas públicas, o que poderia limitar a priorização do PECNE. No entanto, em todas as entrevistas realizadas com os escritórios locais da EMATER pôde-se perceber que eles compreendem e apóiam os objetivos do Projeto. Nota-se que eles se sentem realizados quando recebem apoio governamental para execução de atividades de assistência técnica aos agricultores, nas palavras de um dos entrevistados: “[...] todo apoio é bem vindo.” (Técnico local da EMATER). Na gestão em âmbito estadual da EMATER, o Projeto aparece como prioritário dentro da empresa, na visão da entrevistada.

No âmbito da SEAPA, os entrevistados apontaram que os esforços foram totais para a execução do PECNE e do projeto por parte da SUAF. No entanto, na secretaria como um todo, a priorização não foi tão alta. Um dos entrevistados aponta que naquilo que a SEAPA podia oferecer apoio, ela o fez. Mas também pontua que ela não teve a pró-atividade de “[...] dar um passo a mais” (Gerente de subprojeto), podendo priorizar mais o PECNE, assim como o governo estadual poderia ter conferido maior importância ao programa. Outro aspecto relevante foi devido à alta rotatividade dos secretários de estado da SEAPA: entre 2013 e 2014 três pessoas assumiram o cargo, como destaca um dos entrevistados. Isso prejudicou a demonstração da importância do PECNE dentro da SEAPA, segundo ele. No IMA, segundo entrevista com o gestor do subprojeto II, a receptividade do projeto foi ótima. Ele também compreende os objetivos do programa e do projeto e a priorização do mesmo foi alta.

Destaca-se ainda que o IMA e a EMATER aplicaram recursos próprios na execução do PECNE, o que demonstra certo grau de importância do programa dentro desses órgãos, já que pelo modo de operacionalização escolhido, não era exigido que esses despendessem recursos próprios. O fato de a EMATER, como revelaram os técnicos locais entrevistados, continuar oferecendo orientações técnicas aos agricultores para sua inclusão ou

fortalecimento da participação no PNAE mesmo depois do fim do programa demonstra a relevância que as ações do projeto têm dentro da instituição.

No tocante à inclusão dos atores estratégicos para uma adequada implementação do projeto, destaca-se o esforço feito para integrar o máximo de órgãos e entidades possíveis para o êxito, constatado primordialmente porque o projeto busca integrar a EMATER e o IMA no processo de planejamento das ações e também no de controle. A falta de integração da RURALMINAS e da EPAMIG, que também ocupariam posição importante para o sucesso do projeto, se explica pela ausência de ação diretamente ligada à função desses órgãos, como relata o gestor de um dos subprojetos. Houve uma tentativa de inclusão de atividades correlatas a essas entidades, no entanto, por dificuldades principalmente orçamentárias, não foi possível a sua concretização. Segundo o gestor de um dos subprojetos, houve a ideia de construção de espaços de comercialização e armazenamento e comercialização dos produtos dos agricultores, ação na qual haveria participação da RURALMINAS. No entanto, os cortes nos repasses orçamentários para o programa comprometeram a sua execução, de modo que os gestores excluíram-na do planejamento das atividades.

A respeito dos atores locais, identifica-se um esforço também considerável em incluir todos os que seriam estratégicos: as prefeituras, a vigilância sanitária, as escolas, a EMATER e IMA locais. A partir da análise das entrevistas, percebemos um maior sucesso de integração entre EMATER, agricultores e escolas. A respeito dos agricultores, pelo fato de que a escolha desses para participar do projeto ser feita pelos técnicos locais, não é possível afirmar categoricamente se foram selecionados os mais estratégicos para o projeto, tendo que se considerar ainda a subjetividade e relatividade desse conceito. A maior parte dos técnicos das EMATER locais afirmaram que o público escolhido era de agricultores que já forneciam merenda para o PNAE antes do PECNE, ou que já comercializavam seus produtos, seja nas Centrais de Abastecimento de Minas Gerais – CeasaMinas, no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, em hortifrutis, etc., o que reforça que o projeto teve um papel maior no sentido de incluir agricultores mais consolidados nos mercados do PNAE do que aqueles que enfrentavam maiores dificuldades de acesso à comercialização.

Há que se destacar que apesar de o projeto estudado possuir ações de responsabilidade de gestão somente no âmbito estadual, ele depende muito da cooperação dos municípios. É condição mister para o sucesso do projeto a colaboração entre os entes federados, uma vez que se faz necessária a ação dos atores estatais – SEAPA, IMA, SES,

EMATER, escolas estaduais, entre outros – em conjunto com atores municipais – escolas municipais, vigilância sanitária municipal, prefeitura, etc.

A partir das entrevistas, percebe-se a tentativa de inclusão dos diversos atores dentro do projeto. No entanto, muitos relatam a dificuldade de aproximação com o IMA, vigilância sanitária, secretarias de saúde. Esse fato demonstra que ainda seria necessária uma maior inclusão e mobilização desses atores.

A ação coordenada entre os diversos atores tanto no nível da gestão estadual quanto no âmbito local é o fator mais citado pelos entrevistados como fatores que facilitaram a implementação, sendo identificado também como o maior ganho do projeto e do programa. O gerente de um dos subprojetos afirmou que o trabalho participativo e integrado entre os atores era uma linha de atuação da SUAF, de modo que se entendeu à época que seria importante que houvesse mais de um gerente para cada subprojeto, incluindo as vinculadas da SEAPA – IMA, EPAMIG, EMATER e RURALMINAS. Ele afirma que era importante trazer contribuições de atores que estavam na ponta do processo para o nível estratégico do projeto. No entanto, as relações obtiveram mais êxito com o IMA e a EMATER, enquanto as outras duas vinculadas não se envolveram tanto no projeto. O entrevistado acredita que isso se deva à inexistência de uma ação vinculada diretamente à finalidade dessas entidades. Ainda, o IMA e EMATER participavam bastante das reuniões do projeto e também do programa, o que demonstra o seu interesse pelo PECNE.

Na visão de outro gerente de subprojeto e da gestora do projeto, a ação coordenada em nível estadual tanto dentro do projeto – com as vinculadas IMA e EMATER – quando dentro do programa – relação com SES e SEE – foi um dos maiores desafios mas também o fator que mais contribuiu para a execução do projeto e do programa. No entanto, segundo dois gerentes de subprojeto e a gestora do projeto, o maior interesse pelo PECNE partia da SEAPA e EMATER, de modo que as outras secretarias poderiam ter se empenhado mais na implementação.

Segundo gerente de subprojeto, IMA, SEAPA e EMATER formavam um grupo bem alinhado, que possuíam os mesmos interesses quanto ao projeto, e sua ação conjunta trouxe contribuições muito positivas ao projeto.

Nas cidades pesquisadas, a totalidade dos técnicos locais da EMATER apresentou boa receptividade ao programa, e oito deles indicam como um das maiores vantagens do PECNE a relação com os vários atores, fortalecida por meio dos Comitês Gestores Locais. Muitos deles ressaltaram a participação do IMA, as secretarias de saúde municipais e estadual e a vigilância sanitária. Segundo um dos entrevistados

Antes do Cultivar era cada um cuidando da sua obrigação pra lá, sem articular, sem se reunirem. Cada um cumpria a sua função, dentro daquilo que era sua atribuição no estado, sem se articular. Depois do Cultivar, que foi criado um Comitê Gestor dentro do município, tinha reuniões regulares, mensalmente, começamos a promover ações conjuntas. Cada instituição sabia o que a outra tava fazendo e buscava facilitar o trabalho da outra (Técnico da EMATER de Teófilo Otoni).

Também relatam a existência de boas parcerias com as escolas, de modo que esse contato agregava bons resultados a partir do momento em que se reunia tanto a demanda quanto a oferta dos produtos da agricultura. Entretanto, quatro dos técnicos locais entrevistados achavam necessário maior envolvimento da vigilância sanitária municipal e do IMA para melhor sucesso do projeto.

A respeito dessas relações, destaca-se que nove dos técnicos entrevistados relataram que essas perderam força depois do fim do programa, menos o relacionamento com as escolas, que continuam trabalhando coordenadamente com os agricultores familiares e EMATER. Destaca-se que isso pode estar relacionado mais fortemente com a Lei 11.947/2009, que afeta diretamente as escolas públicas e os agricultores familiares, tornando não só desejável, mas necessário, o diálogo entre eles. O fato de os outros órgãos envolvidos no projeto (vigilância sanitária e IMA) não possuírem um marco legal que os envolva diretamente na questão da aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar pelo PNAE pode fazer com que seu envolvimento na questão seja mais baixo.

A técnica local da EMATER de Ouro Preto relatou que o projeto teve um grande papel em aproximar a vigilância sanitária e ressalta o subprojeto II como muito importante. Ela afirma que a vigilância da cidade continua realizando seu trabalho nesse sentido, apesar do fim do projeto. Ela aponta ainda que o trabalho integrado com as escolas já existia antes do projeto e continua existindo até hoje.

A coordenadora da regional de Salinas aponta que a parceria entre as escolas e agricultura já acontecia antes do projeto, mas a inclusão das secretarias de saúde foi importante para o processo, sendo este um ganho do programa. Ela diz que esse órgão teve mais dificuldade no início de se integrar, uma vez que os atores estão acostumados a trabalhar separados. Esse ponto também é apontado pelo entrevistado da EMATER de Viçosa, que afirma que a coordenação e o fluxo de informações com a Superintendência Regional de Saúde poderia ser melhor.

Apesar dessa análise se concentrar no projeto de responsabilidade da SEAPA, não podemos deixar de levar em consideração aspectos dos outros atores, já que a relação

intersetorial é imprescindível para o sucesso também do projeto. A esse respeito, os gestores dos subprojetos e a gestora do projeto identificaram que o PECNE não era tão estratégico e prioritário para a SES e a SEE, devido a fatores como o tamanho desses órgãos e existência de outros variados programas, falta de interesse dos secretários de estado, entre outros. Os entrevistados enfatizam que o PECNE tinha muita importância dentro dessas secretarias no âmbito dos departamentos onde suas ações ficavam alocadas; no entanto, nessas secretarias, no sentido amplo, o PECNE não tinha importância muito considerável. Destaca-se que uma maior importância dada ao programa nessas secretarias torna o trabalho do projeto mais simples, uma vez que essa relevância seria passada da central para as superintendências regionais, o que estimula o maior envolvimento local com a operacionalização propriamente dita das ações. Nesse sentido, as escolas e a vigilância sanitária poderiam passar a cooperar mais para o sucesso do projeto em suas ações de compras de alimentos da agricultura familiar e de auxílio aos agricultores familiares para regularizarem seus empreendimentos do ponto de vista sanitário.

#### **d) Processo decisório: discussão *top-down* e *bottom-up***

O projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar foi formulado sem a participação ativa das agências implementadoras. Três dos técnicos locais da EMATER entrevistados apontam que as instâncias principais de decisão sobre o projeto eram feitas no topo, principalmente no que diz respeito à metodologia de implementação e o desenho das ações. Quando perguntado se eles possuíam canais para comunicação direta com a gerência do programa e espaço para dar sugestões, a maioria dos técnicos relatou que esse momento era inexistente. O técnico do município de Ladainha disse que o espaço de comunicação pela EMATER local ocorria somente com a coordenadoria regional da empresa, e essa repassava as informações para a gerente do projeto, que por sua vez repassava aos outros gestores estaduais. O projeto foi descrito por dois dos técnicos locais entrevistados como uma política verticalizada.

No entanto, verificam-se alguns elementos de discricionariedade e maior espaço de atuação dos implementadores locais. Eles tinham autoridade, juntamente com os outros membros do Comitê Gestor Local, para efetuar o planejamento de quais ações seriam executadas, em que quantidade e quem as realizaria, dentro das competências atribuídas a cada órgão. Esse planejamento, no entanto, deveria ser submetido à gestão estadual do programa para aprovação. A meta de número de agricultores atendidos em cada regional da

EMATER era definida pela gestão central do projeto, mas eram os técnicos da ponta que tinham o poder de escolher os agricultores que seriam atendidos<sup>12</sup> e a quantidade por cidade. Além disso, a partir de informações obtidas junto aos técnicos locais de que a atividade Plano de Negócio não se apresentou tão efetiva quanto se esperava, a gestão estadual decidiu excluir essa atividade do escopo do projeto no ano de 2013. Outras mudanças foram feitas a partir de propostas dos técnicos locais, como, por exemplo, na duração dos cursos de orientação e capacitação e no modelo utilizado para documentar as demandas e ofertas, como apontou o gestor de um dos subprojetos.

Ressalta-se que o modelo do Projeto, considerado algumas vezes rígido pelos implementadores, é devido a um principal motivo: a EMATER era contratada pela SEAPA para realizar o PECNE, fazendo com que a execução tenha que seguir o que foi disposto contratualmente. Como ressalta a gestora do projeto, há uma maior preocupação com quem irá fiscalizar o contrato, sendo esse um possível motivo para a adoção de aspectos do modelo *top-down* nesse caso.

Em pergunta realizada a gestora do projeto sobre o espaço dos técnicos locais para a reformulação, ela ressalta que por se tratar de um programa com relativo pouco tempo de execução – três anos – não houvera ainda o momento certo para isso. O objetivo era reformular o projeto em 2015, mas devido a sua não execução e não inclusão no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – 2016/2019 – isso não ocorreu.

O nível estratégico do projeto – no caso, a gestão estadual realizada por SEAPA, IMA e EMATER-BH – teve como característica a existência de um sistema gerencial participativo. A gerência do projeto ficou a cargo da EMATER-BH, e dentro de cada subprojeto existiam três gerentes, envolvendo membros da SEAPA, da EMATER-BH, do IMA, da RURALMINAS e da EPAMIG. No entanto, como apontado por dois dos gerentes de subprojeto em entrevista, o envolvimento da RURALMINAS e EPAMIG não foi consolidado. O planejamento e as decisões no âmbito de cada subprojeto eram feitos pelos respectivos gerentes responsáveis. No entanto, muitas das decisões e planejamento geral do projeto eram feitos de forma coletiva, por todos os seus gerentes. Era esse nível o responsável por pactuar as metas do projeto e elaborar o escopo das atividades.

O nível regional do projeto – as coordenadorias regionais da EMATER – ficava responsável por repassar informações do nível estadual para o local e vice-versa. A

---

<sup>12</sup> Os técnicos locais escolhiam os agricultores atendidos pelo projeto, mas o público também tinha a possibilidade de solicitar participação no programa, a qual, segundo a gestora do projeto, não era negada em nenhuma hipótese.

possibilidade de tomada de decisão se dava no tocante ao planejamento regional do projeto, dividindo as atividades realizadas entre as cidades da regional para compor as metas, que era definida pelo nível estadual. O nível local tinha poder de decisão sobre o público atendido e sobre a elaboração do plano de ações do projeto das cidades correspondentes; entretanto, esse plano deveria ser submetido à aprovação do nível estatal do projeto e esse fornecia um modelo a ser seguido de plano de ação. Levando esses fatores em consideração, o espaço de ação discricionária dos *street level bureaucrats* foi restrito no projeto, de modo que suas intervenções provavelmente afetarão mais nos resultados concernentes ao tipo de público atendido e a quantidade de agricultores atendidos.

Em entrevistas realizadas com técnicos locais, alguns deles destacam que o projeto possui um planejamento muito centrado no nível estadual e que esse, por sua vez, poderia levar mais em consideração as especificidades de cada região para planejar de acordo com as necessidades locais. Um dos entrevistados destaca que seria muito positivo realizar diagnósticos locais para descobrir quais os principais limites regionais, quais as dificuldades e potencialidades, e usá-lo para planejar não só esse projeto, mas as demais políticas públicas para a agricultura familiar.

Em suma, o sistema decisório e gerencial apresenta-se descentralizado no nível estratégico, sendo esse compartilhado entre EMATER-BH, IMA e SEAPA. No entanto, as decisões são pouco compartilhadas com o nível operacional, o que muitos técnicos locais da EMATER entrevistados apontaram como fator negativo. Classifica-se o modelo de implementação adotado no Projeto como mais semelhante ao *top-down*. No entanto, deve-se levar em conta que a inclusão de todos os atores presentes no projeto no nível decisório é moroso e demanda tempo. Ainda assim, poderiam ser pensados mecanismos mais ágeis de participação para que o nível operacional do projeto se sentisse parte mais significativa do planejamento.

#### **e) Processos de gestão: monitoramento e avaliação internos**

O acompanhamento das ações era feito por meio de repasses de informações contendo os relatórios de orientação técnica dos escritórios locais para os regionais, e desses para a EMATER-BH. Os registros incluíam planilhas com dados como os nomes dos agricultores atendidos, o tipo de atividade recebida, as cidades onde ficam localizadas suas propriedades e a regional da EMATER correspondente. Além desses dados, eram repassadas cópias dos relatórios de assistência técnica realizada pela EMATER, onde era descrita a situação atual do produtor, suas dificuldades e as sugestões dadas pelo técnico para solucionar

os problemas. Esses dados não se encontravam em um banco de dados sistematizados, estavam dispersos e constantes em cópias digitalizadas dos relatórios de orientação técnica. Nesse sentido, havia pouco cuidado e tratamento desses dados, o que prejudica a sua utilização para a tomada de decisão.

A respeito de processos de avaliação do projeto ou do programa, não foram realizados nenhum. O momento mais ideal para que isso acontecesse seria no fim do ciclo do PPAG 2012/2015, para que se pudesse aperfeiçoá-lo para o próximo PPAG. No entanto, como será detalhado adiante, o programa não irá compor o próximo ciclo de planejamento. Ainda, os indicadores do projeto baseiam-se no produto, ou seja, são indicadores que refletem o quantitativo de atendimento dos agricultores familiares em cada atividade.

#### **f) Mudanças institucionais que envolveram o projeto**

Podem ser citadas como mudanças institucionais oriundas do programa e do projeto a intenção de oferecer um alimento mais saudável aos alunos da rede pública através do PNAE que se fortaleceu, principalmente, pela disposição do Bispo Dom Mauro Morelli, pelo CTSANS e pelos gestores no âmbito do projeto. Pela fala dos técnicos locais entrevistados, não se passou a buscar o mero aumento da destinação dos produtos da agricultura familiar para o PNAE, mas também que o alimento fornecido tivesse maior qualidade e valor nutricional.

Outra mudança se refere ao trabalho em conjunto pelos variados órgãos. Como ideal balizador do programa e do projeto, a intersetorialidade mostrou-se como instituição importante no decorrer do projeto. Segundo entrevistados, a integração entre os atores aumentou muito, principalmente a participação da vigilância sanitária, IMA e da secretaria de saúde. No entanto, em apenas dois dos municípios entrevistados essa parceria com vigilância sanitária, IMA e secretaria de saúde continua prosperando após o fim da execução do projeto. O entrevistado da EMATER em Viçosa relatou que apesar do fim do programa, o Comitê Gestor Local continua se reunindo para planejar ações para o fortalecimento da agricultura familiar perante o PNAE. Entretanto, na maioria dos municípios pesquisados, esses atores se afastaram e não trabalham conjuntamente, à exceção das escolas, o que indicaria poucos ganhos em termos de capacidade institucional do projeto na maioria das localidades pesquisadas. A maior parte dos técnicos locais da EMATER entrevistados afirmaram continuar sustentando parcerias sólidas com os diretores escolares. Entretanto, os técnicos disseram que essa parceria começara, muitas vezes, quando da promulgação da Lei

11.947/2009, o que pode indicar que essa mudança institucional foi mais dada pela lei do que pelo projeto em si.

Outra mudança institucional em relação ao projeto e ao programa não é atribuída diretamente a eles, mas teve impacto direto sobre os mesmos. O fim do governo Anastasia em 2014, e o período eleitoral que se seguiu, segundo uma das entrevistadas, foi um dos motivos para que a EMATER não conseguisse ser contratada em 2014 para a execução do PECNE. De acordo com a gestora do projeto, “[...] já tava em um período de maior dificuldade do estado porque era um ano eleitoral, as pessoas estavam muito receosas. Acho que quando a equipe mandou [o processo de dispensa de licitação para contratação da EMATER] para a procuradoria, ela ficou insegura.”. A baixa execução do projeto no ano de 2014, devido aos problemas orçamentários citados e agravados pela não contratação da EMATER, é apontada por alguns dos entrevistados como motivo para que ele se enfraquecesse perante os órgãos e agentes estatais. Em 2015, quando assume um novo governador, o PECNE se encontrava já fragilizado nesse sentido, e acaba por não entrar no planejamento dos próximos quatro anos.

#### **g) Síntese das entrevistas com os técnicos da EMATER e das atividades realizadas**

Nesta seção será realizada uma síntese das entrevistas realizadas com os técnicos da EMATER. No apêndice G consta um quadro completo com as principais informações de cada entrevista, contendo informações sobre o público atendido, os principais ganhos do projeto no município e os principais desafios que ainda restam ser respondidos. Além disso serão apresentadas informações mais sobre a execução das atividades nos municípios pesquisados a partir de sistematização realizada com base nos relatórios de assistência técnica preenchidos pelos técnicos locais para cada agricultor atendido. No entanto só foi possível acessar os relatórios dos anos de 2012 e 2013, de modo que não foi possível realizar essa sistematização de informações para os municípios que receberam atividades do projeto somente em 2014. Ressalta-se que essa sistematização está baseada no preenchimento dos relatórios pelos técnicos, de modo que se não houve registro de determinada informação no relatório, essa não será considerada por esse estudo. Mais detalhes sobre esses dados no apêndice H.

Foi comum a todos os municípios a escolha de agricultores familiares que já tinham produção voltada para o mercado e a comercializavam já no PNAE ou em outros mercados. Apesar da discricionariedade conferida aos técnicos da EMATER para escolha do público atendido, eles acabaram por selecionar perfis semelhantes de agricultores familiares.

A gestora do Projeto explica que isso ocorreu devido ao curto período que a empresa tinha para executar o contrato: cerca de seis meses em cada ano. Desse modo, não houve tempo suficiente para que os técnicos pudessem dar a atenção necessária aos agricultores com menor produção e pouco incluídos nos mercados.

A partir do quadro de síntese dos relatórios de orientação técnica (Apêndice H), nos municípios de Cláudio e Ipaba percebe-se uma grande contribuição do projeto na inclusão de novos agricultores familiares ao mercado da merenda escolar, enquanto que em Ladainha, Salinas e Viçosa a maioria dos contemplados pelo projeto já forneciam ao PNAE. Em Unaí e Santo Antonio do Retiro cerca de 50% dos agricultores ainda não forneciam ao PNAE. Nas regiões priorizadas para a execução do programa – Vale do Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas – tem-se que ele contribuiu relativamente pouco para a adesão de novos agricultores ao PNAE. Nos municípios estudados dessas duas regiões há um público com maior dificuldade de produção por falta de água, tecnologia e por não realizarem programação do que produzem. Nas demais cidades os diagnósticos dos agricultores atendidos sinalizam que muitos deles ainda não conheciam o modo de funcionamento do PNAE, como tornar os empreendimentos e o transporte e armazenamento de produtos mais higiênicos, o que demonstra que o público beneficiado pelo projeto era mais estruturado do ponto de vista tecnológico e produtivo do que os agricultores do Norte e Vale do Jequitinhonha/Mucuri.

Em Ladainha, no Vale do Jequitinhonha/Mucuri há problemas ligados à questão fundiária: muitos dos agricultores estão instalados em terras devolutas, sem o título de posse da terra. Isso dificulta inclusive na aquisição de empréstimos bancários ou governamentais. Desse modo, temos um público que possui obstáculos mais elementares, pois nem seu acesso a terra está regularizado.

Os técnicos da EMATER entrevistados de Salinas e Viçosa apontam que os agricultores familiares se queixavam de não haver um só lugar para a entrega dos alimentos, de modo que eles têm que ir até cada escola para realizar a entrega. Esses aspectos logísticos ainda se apresentam como grande gargalo para o maior acesso dos agricultores familiares ao PNAE. O preço dos alimentos pago pelas escolas também é baixo na visão de muitos dos agricultores familiares, o que desestimula sua participação no programa.

No que diz respeito às orientações técnicas recebidas pelos agricultores familiares tem-se uma grande similaridade entre os municípios pesquisados. Na maioria deles há uma grande preocupação com o uso de agrotóxicos, com a limpeza dos ambientes e dos meios para armazenamento e transporte dos alimentos. Em Cláudio, Santo Antônio do Retiro e Ladainha houve presença forte do incentivo ao associativismo e cooperativismo dos

agricultores, de modo que os agricultores atendidos podem ter encontrado maior apoio para a produção e comercialização de seus produtos.

### **5.3 Explorando resultados do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar**

Nessa seção serão apresentados os resultados esperados do projeto estudado com base nas entrevistas, informações coletadas junto aos relatórios de orientação técnica e a dos dados obtidos no site do FNDE sobre a aquisição da agricultura familiar no PNAE em Minas Gerais.

Com base nas entrevistas e nos relatórios pode-se esperar uma maior inclusão de novos agricultores familiares ao mercado do PNAE devido ao projeto nos municípios de Claudio, Ipaba e em menor grau em Unai, Santo Antonio do Retiro e Salinas. Nas demais cidades o foco foi conferido a agricultores que já participavam da merenda escolar. Entre os resultados esperados estão a melhoria da produção dos agricultores e da qualidade dos produtos, aperfeiçoamento da gestão dos empreendimentos, regularização sanitária das agroindústrias. Essas ações contribuem para maior aceitabilidade dos produtos da agricultura familiar no PNAE e para uma produção maior desse público no mercado da merenda escolar. Como já citado, o projeto abarcou um público de agricultores familiares que já possuía produção relativamente regular e acesso a mercados, podendo-se dizer que o projeto teve papel maior na consolidação do acesso ao mercado daqueles agricultores mais estruturados do que desenvolver aqueles mais fragilizados. Ainda, podemos citar como resultado a maior aproximação dos diferentes atores que podem contribuir a uma maior inclusão de agricultores familiares no PNAE, de modo que se buscou trabalhar em conjunto e coordenar melhor as ações, sendo essa uma das grandes conquistas do programa. A partir de uma maior aproximação entre agricultores familiares e escolas pode-se obter uma maior harmonização entre a demanda e oferta de produtos, de modo que a agricultura familiar local se insere mais nesse mercado. As ações de regularização sanitária a partir do IMA e da vigilância sanitária também entram como ganhos do projeto, de modo que houve maior mobilização desses atores para solucionar a problemática de acesso ao PNAE. No entanto, apenas no município de Viçosa a relação entre todos os atores continua acontecendo de forma sistemática por meio do Comitê Gestor Local, o que indica uma maior mobilização dos envolvidos nessa cidade.

A respeito da contribuição do projeto para o aumento das compras institucionais do PNAE de agricultores familiares, foram comparados os resultados da

aquisição da agricultura familiar em Minas Gerais para municípios que foram contemplados pelo Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar e para aqueles que não foram, como foi explicado na metodologia, a partir de dados obtidos junto ao *site* do FNDE. A seguir uma breve explicação dos procedimentos feitos e dos resultados a que se chegou. Uma exposição detalhada dessa análise estatística encontra-se no Apêndice F.

Foram realizados quatro procedimentos estatísticos, sendo todos eles testes de hipótese<sup>13</sup>. A realização de todos esses testes se justifica pela abrangência do banco de dados obtido junto ao FNDE, onde se conseguiu o percentual de aquisição para todos os anos de execução do PECNE, de modo que se têm várias possibilidades de análise. Buscou-se, ao efetuar quatro testes, examinar a relevância do programa de várias formas diferentes, de modo a comprovar a importância do programa em Minas Gerais.

No primeiro teste foram comparadas as médias percentuais de aquisição da agricultura familiar no PNAE em 2013 para municípios que participaram do projeto e para os que não o receberam. Esse teste permite saber se há grandes diferenças nas médias de aquisição da agricultura familiar na merenda escolar entre os municípios que recebem o PECNE e os que não o receberam. Se a diferença for significativa, isso sinaliza que o programa foi importante para aumentar o percentual de vendas da agricultura familiar para o PNAE, demonstrando o alcance de seu objetivo. A hipótese nula ( $H_0$ ) é que essas médias seriam iguais, e a hipótese alternativa ( $H_1$ ) é que elas são diferentes. Concluiu-se que há uma diferença significativa entre as médias de aquisições do grupo de municípios que receberam o projeto e do grupo que não foi beneficiado. O projeto mostrou-se, então, como fator que contribuiu efetivamente para o aumento da aquisição de produtos da agricultura familiar em 2013.

No segundo procedimento foi comparado o percentual de aquisições da agricultura familiar pelo PNAE nos períodos de 2011 e de 2013 para uma amostra de municípios que recebeu o projeto em 2013. Foram comparados, então, os dados da aquisição da agricultura familiar entre os anos de 2011 ( $t_0$  ou tempo zero, antes do projeto) e em 2013 ( $t_1$  ou tempo um, após ser beneficiado pelo projeto). Os resultados mostraram uma diferença significativa nas médias do percentual de aquisições antes do projeto e depois dele, o que indica que ele surtiu efeitos para o aumento desse percentual para o ano de 2013.

---

<sup>13</sup> Teste de hipótese é um procedimento estatístico que possibilita decidir entre a hipótese nula ( $H_0$ ) e a hipótese alternativa ( $H_1$ ). Na estatística, uma hipótese é uma alegação que se faz sobre a característica de uma população, uma explicação potencial que procura levar em conta fatos observados em situações onde existem algumas incógnitas. Nesse sentido, a diferença entre o valor alegado de um parâmetro populacional e o valor de uma estatística amostral pode ser razoavelmente atribuído à variabilidade das amostras ou a discrepância é demasiado grande para ser considerada como mera variação das amostras.

No terceiro procedimento foi comparado o percentual de aquisições da agricultura familiar pelo PNAE nos períodos de 2011 e de 2014 para uma amostra de municípios que recebeu o projeto em 2014. Foram comparados, então, os dados da aquisição da agricultura familiar entre os anos de 2011 ( $t_0$  ou tempo zero, antes do projeto) e em 2014 ( $t_1$  ou tempo um, após ser beneficiado pelo projeto). Os resultados não mostraram uma diferença significativa entre as médias do percentual de aquisições antes do projeto e depois dele, o que indica que ele não surtiu efeitos para o aumento desse percentual no ano de 2014.

No quarto teste foi comparado o percentual de aquisição da agricultura familiar de amostra de municípios que foram beneficiados pelo programa em 2013, no tempo  $t_0$  e no tempo  $t_1$ . No entanto, os dados percentuais utilizados para comparação foram os do ano de 2014, de modo que foram comparadas as aquisições em 2011 ( $t_0$ ) com 2014 ( $t_1$ ). Esse procedimento se justifica pelo fato de que os agricultores familiares que são contemplados pelo Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar em um determinado ano podem vir a fornecer para o PNAE somente no ano seguinte, devido ao aspecto temporal das chamadas públicas – elas ocorrem, muitas vezes, somente no início do ano e no final. Os resultados mostraram que há uma diferença significativa entre as médias do percentual de aquisição da agricultura familiar no PNAE entre os anos de 2011 e 2014 para os municípios atendidos pelo PECNE em 2013, o que demonstra que o programa foi relevante para o aumento desse percentual.

## 6 Conclusão

Nessa pesquisa buscou-se compreender melhor a temática da agricultura familiar em Minas Gerais por meio do estudo de um dos principais programas do PPAG 2012/2015, o qual possui interface com uma das principais políticas públicas no Brasil – o PNAE. Nesse sentido, pesquisou-se sobre a implementação do PECNE, com foco mais específico no Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar e quais foram os elementos mais contundentes que condicionaram o processo de implementação e os possíveis resultados que tal projeto gerou nos municípios pesquisados e qual seu impacto para o cumprimento da Lei nº 11.947/2009.

A título de conclusão pode-se afirmar que o programa conferiu ganhos significativos no que diz respeito à aproximação dos diferentes atores que podem contribuir para uma melhor execução da exigência da Lei nº 11.947/2009, uma vez que cumpriu seu papel de coordenar as ações para a consecução do objetivo de aumentar a aquisição de produtos da agricultura familiar frente ao PNAE. Para todos os técnicos da EMATER entrevistados dos municípios pesquisados, a aproximação entre as escolas e os agricultores familiar com intermédio da EMATER foi aspecto crucial para o sucesso do projeto, de modo que a demanda passa a pedir produtos de acordo com a produção local, e os agricultores passam a fortalecer ou até incluir a produção de alimentos que são tipicamente solicitados no PNAE. Entretanto, o fim do programa acarretou, para grande parte dos municípios entrevistados, uma descontinuidade do envolvimento de atores locais como um grupo coeso, tal qual ocorria com o Comitê Gestor Local. Destaca-se nesse sentido também o município de Viçosa: apesar de não ter recebido mais ações do projeto desde o ano de 2013, os membros do Comitê Gestor Local formado para o PECNE continuam se reunindo e planejando ações conjuntamente para maior inclusão do agricultor familiar no PNAE, o que indica ganhos de capacidade institucional do programa nesse município. Nos outros municípios as relações continuam acontecendo, principalmente, entre escolas, EMATER e agricultores familiares, e, em alguns casos, com o IMA também, mas não são feitas ações e reuniões conjuntas.

Além disso, o projeto apresenta-se como elemento importante na tentativa de oferecer alimentos mais saudáveis, a partir de orientações sobre o manejo adequado de instrumentos de produção, legalização das agroindústrias e a diminuição do uso de agrotóxicos.

Ainda, aponta-se que nos municípios de Cláudio, Ipaba, Salinas, Santo Antônio do Retiro, Unai e Teófilo Otoni pode-se afirmar que houve a considerável inclusão de novos agricultores familiares no mercado da merenda escolar. Nos outros dois municípios onde se pôde realizar a pesquisa documental dos relatórios de orientação técnica tem-se que menos agricultores familiares novos passaram a fornecer ao PNAE por causa do PECNE. No entanto, ressalta-se que as orientações técnicas feitas direcionam para maior capacidade organizativa dos empreendimentos e gestão, de modo que a produção de alimentos desses agricultores pode ter aumentado com vistas à oferta ao PNAE.

Outros pontos merecem destaque, posto que representaram assuntos recorrentes nas entrevistas: os agricultores atendidos pelo projeto já comercializavam seus produtos, seja no próprio PNAE ou em outros mercados. Outro aspecto muito citado pelos entrevistados diz respeito à coordenação entre os vários órgãos que tem a contribuir para a maior inserção da agricultura familiar no PNAE, o que auxiliou em grande medida para o sucesso do projeto e alcance dos objetivos. A lógica intersetorial do Programa e também do Projeto apresentou-se como fator inovador, conferindo ganhos ao programa. Por fim, destaca-se que muitos entrevistados revelam uma falta de aproximação das instituições de vigilância: o IMA e a vigilância sanitária, o que limita em partes os ganhos do projeto no sentido da regularização de agroindústrias familiares para fornecimento ao PNAE.

Destaca-se também que todos os escritórios da EMATER entrevistados já possuíam atividades que buscavam inserir o agricultor familiar no PNAE ou aumentar sua participação nesse mercado, ações essas que geralmente envolviam agricultores e as escolas. Desse modo, tem-se que o projeto não apresentou muitas ações novas em relação ao que já vinha sendo realizado pela EMATER, o que se deve também à falta de orçamento para o fomento produtivo – subprojeto I, que teria papel mais transformador no sentido da produção.

Quanto aos processos de monitoramento e avaliação internos do programa e do projeto, destaca-se que os indicadores do programa apenas medem o quantitativo de atendimentos de agricultores familiares. Sem desmerecer a importância dessa contabilização, poderia ser adicionado um indicador de resultado, tal como o percentual de aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar pelo PNAE no município. Ainda que esse indicador não seja capaz de medir se essa aquisição é feita dos agricultores atendidos pelo projeto, se terá um diagnóstico da situação das compras para merenda escolar do município, indicando onde seria necessário um volume maior de ações do projeto ou a adoção de outras estratégias nessas localidades.

Aponta-se que os dados disponibilizados sobre a execução do projeto estão dispostos de maneira desorganizada e dispersa. Nota-se que pouca informação foi gerada a partir deles pela gerência do projeto. Em posse desses registros, poderiam ser feitos diagnósticos dos agricultores atendidos, informando quais os principais produtos plantados em cada cidade ou região, o perfil dos agricultores – onde comercializam seus produtos, a quantidade, se aplicam aspectos de produção programada, se fornecem ao PNAE ou não e em que condições – de modo a realizar um monitoramento maior das condições onde o projeto se encontra inserido. Além disso, seria interessante acrescentar novos dados sobre o agricultor assistido, como grau de escolaridade, renda média anual, etc.; ainda que esse registro não se configure como pesquisa formal, ele poderia auxiliar no momento de monitorar o projeto e reformulá-lo. Tais informações poderiam ser registradas e enviadas à gerência estadual do programa, de modo que seria possível analisar com um grau maior de profundidade a execução do projeto e sua efetividade, identificando falhas, deficiências que extrapolam o escopo do projeto, de modo que essas informações poderiam, ainda, servir de subsídios para outras políticas públicas.

Dentre os principais obstáculos enfrentados para a implementação do programa, tem-se as dificuldades orçamentárias do estado, o que prejudicou os repasses para o PECNE, e, conseqüentemente, a sua execução conforme planejado. A pouca execução dos subprojetos I e II por falta de recursos financeiros prejudicaram as ações de fomento à produção, a qual poderia incluir agricultores mais fragilizados do ponto de vista produtivo, que precisam ainda do incentivo estatal para que consigam produzir e posteriormente ofertar ao mercado. Desse modo, tem-se que a execução do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar tem maior propensão de dar resultados frente aos agricultores que já possuem acesso a mercados e já produzem com certa regularidade, os quais seriam considerados mais consolidados pela literatura. Há que se destacar os motivos para que isso tenha ocorrido: a falta de orçamento, o pouco tempo hábil para a execução do contrato, a dificuldade que se tem de promover ações para um público mais precário.

Os principais fatores que dificultam um maior acesso de agricultores familiares ao PNAE, como indica a literatura, envolvem aspectos logísticos, conhecimentos de gestão voltada para o mercado, produção constante e programada, alto padrão de exigência dos produtos, dificuldade de organização em torno de associações e cooperativas da agricultura familiar, cumprir obrigações sanitárias, compreensão das dinâmicas de chamadas públicas e dos projetos de venda, falta de proximidade entre oferta e demanda, entre outros. Nesse sentido, observa-se que o Projeto procurou minorar essa situação a partir de momento que

empreende ações que buscam melhorar a qualidade dos produtos ofertados pelo agricultor familiar, regularizar a situação sanitária dos empreendimentos, capacitar os agricultores em aspectos de gestão de seus negócios, aliar demanda e oferta dos produtos a partir de forte diálogo entre agricultores e escolas. A respeito das orientações em produção e mercado, não se pode saber até que ponto essas ações contribuem para que o agricultor familiar realmente assimile esses conceitos de gestão, de modo que ele possa aplicá-los posteriormente sem o auxílio da EMATER ou de qualquer outra assistência técnica. A esse respeito, ressalta-se a situação de Salinas, onde os agricultores familiares predominantes dentro do projeto têm baixo grau de escolaridade, e muitos não conseguem preencher o projeto de vendas ou calcular a produção sem auxílio. Destarte, faz-se necessário um estudo mais aprofundado do público alvo de cada região, de modo a adequar resultados e ações a cada realidade.

A respeito das dificuldades logísticas – que envolvem a dificuldade de muitos agricultores de entregarem pequenas quantidades semanais às escolas, a inexistência de um só local para entrega, de modo que os agricultores têm que realizá-la em cada escola, a distância entre as propriedades e as escolas, etc. -, elas ainda permanecem um desafio para muitos municípios, inclusive para alguns dos pesquisados. Houve a tentativa de solução desse problema – foi pensada a construção de um espaço para entrega dos produtos e armazenamento dos mesmos - como apontou o gerente de um dos subprojetos, mas devido à falta de orçamento esse impasse não pôde ser solucionado no âmbito do projeto.

Conclui-se ainda que o projeto mostra-se como elemento substancial para o aumento do percentual de compras da agricultura familiar pelo PNAE, como se constatou com os procedimentos estatísticos realizados. Nesse sentido, os municípios que receberam o projeto aumentaram seu percentual de aquisições comparando-se o cenário antes do projeto e o depois. Também é significativa a diferença desse percentual entre municípios que fizeram parte do projeto e os que nunca o receberam, o que mostra que o projeto cumpriu com seu objetivo. Se percebe, então, os efeitos produzidos pelo projeto.

Apesar dos bons resultados do projeto e de constar no planejamento do PPAG a execução dessas atividades para o ano de 2015, não foram realizadas as ações neste ano. E no planejamento do próximo ciclo – PPAG 2016/2019 – não consta execução para o programa. Nesse sentido, houve uma mudança institucional importante para o programa: ele surge em 2012 como um programa prioritário na agenda governamental – uma vez que ele era um dentre os programas estruturadores – e a medida do tempo ele perde força devido aos constantes cortes de recursos realizados pelo governo, até que ele é extinto quando da mudança de governo em 2015. Analisando as entrevistas realizadas, o principal motivo para a

extinção do programa foi a sua perda de importância na agenda governamental e o período de incertezas que se seguiu com as eleições e a entrada de um novo governo. Ainda, a criação da SEDA, com a absorção das atribuições da agricultura familiar nessa pasta, somada a entrada de novos gestores no órgão que tinham outras ações em mente parece ser outro motivo para que o programa perdesse importância.

Por fim, ressalta-se nesta pesquisa a importância de iniciativas intersetoriais que aproximem a agricultura familiar das escolas e das empresas de assistência técnica e extensão rural, como a EMATER, bem como prefeituras, vigilância sanitária, IMA, entre outros atores que tem muito a contribuir para o cumprimento da Lei nº 11.947/2009. Seja sob o nome de Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar ou sob qualquer outra alcunha, o desenho intersetorial e a assistência ao agricultor familiar mostram-se aspectos imprescindíveis a qualquer iniciativa nesse sentido. Resta saber, ao momento, se há alguma outra atividade do governo do estado que pretenda trabalhar essa maior inclusão da agricultura familiar nos mercados institucionais, incluindo-se aí o PNAE. Se existirem atitudes nesse sentido faz-se mister considerar o PECNE como modelo e também levar em conta seus percalços: seria necessário maior envolvimento da vigilância sanitária e IMA em algumas localidades, maior investimento orçamentário, considerar agricultores familiares que ainda não tem produção constante e suficiente para os mercados, melhorar os aspectos de logística para entregas ao PNAE, rever os preços pagos pelos alimentos, entre outros aspectos.

## REFERÊNCIAS

- ABRAÃO, Sérgio; FERRARI, Eugênio. PRONAF Agroecologia: sistematização de uma experiência desenvolvida na Zona da Mata de Minas Gerais. In: SCOTTO, Gabriela. (Org.). **Aun hay tiempo para el sol**. 1ed. Rio de Janeiro: Action Aid - Oficina Regional Américas, 2008.
- ABRAMOVAY, Ricardo. De volta para o futuro: mudanças recentes na agricultura familiar. **Anais do 1º Seminário Nacional do Programa de Pesquisa em Agricultura Familiar da EMBRAPA**, Petrolina, 1995. Disponível em: <<http://uenf.br/pos-graduacao/politicas-sociais/files/2015/06/MIGUEL-RAUL-MAZISSA-ZINGA.pdf>>. Acesso em 25 mai. 2015.
- ALTAFIN, I. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. BrasíliaCDS/UnB, 2007. Disponível em: <<http://redeagroecologia.cnptia.embrapa.br/biblioteca/agricultura-familiar/CONCEITO%20DE%20AGRICULTURA%20FAM.pdf>> Acesso em: 13 fev. 2014.
- ALVES, Eliseu; ROCHA, Daniela de Paula. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J.G.; VIEIRA FILHO, J.E.R.; NAVARRO, Z. **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA/MAPA, 2010.
- AREND, Marcelo; CARIO, Silvio Antônio Ferraz; ENDERLE, Rogério. Instituições, inovações e desenvolvimento econômico. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 23, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/12381/8977>>. Acesso em 21 ago. 2015.
- BAIARDI, Amílcar. Formas de agricultura familiar, à luz dos imperativos de desenvolvimento sustentável e de inserção no mercado internacional. In: AGUIAR, D. R. D.; PINHO, J. B. (Orgs). **XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**, Foz de Iguaçu: SOBER, 1999.
- BRASIL. Consituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 35 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- \_\_\_\_\_. IBGE. **Censo Agropecuário**, 2006. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil\\_2006/Brasil\\_censoagro2006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/Brasil_censoagro2006.pdf)>. Acesso em 14 mai. 2015.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. Brasília: 2015.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Dados da agricultura familiar**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em 10 set. 2015.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **PIB das cadeias produtivas da agricultura familiar**. Brasília: 2004. Disponível em: <[http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PIB\\_Agricultura\\_Familiar.pdf](http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PIB_Agricultura_Familiar.pdf)>. Acesso em 15 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006.**

Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. 2006. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei n. 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. 2009. Disponível em:

<[httphttps://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=LEI&num\\_ato=00011947&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2009&sgl\\_orgao=NI](httphttps://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=LEI&num_ato=00011947&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=NI)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

BUAINAIN, A. M. et.al. Agricultura familiar e inovação tecnológica no Brasil: características, desafios e obstáculos. **Editora da Unicamp**, Campinas, v. 1, 2007. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/09O442.pdf>>. Acesso em 19 ago. 2015.

BUAINAIN, A. M.; DI SABATTO, ALBERTO; GUANZIROLI, C.E. Agricultura Familiar: Um estudo de Focalização Regional. In: **XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**, Cuiabá, 2004.

CALASANS, F. V. M.; SANTOS, S.M.C. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: desenvolvimento de um protocolo de indicadores. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 20, n. 1, 2013.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **O papel do monitoramento no processo de avaliação. Avaliação de processo, resultados e impactos.** Curso de Extensão Universitária sobre Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas e Construção de Indicadores Sociais, PUC, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 132-145.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. Avaliação de políticas públicas e programa governamentais – uma abordagem conceitual. **Interfaces de saberes**, João Pessoa, v. 6, 2006. Disponível em: <

[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&sqi=2&ved=0CCEQFjAAahUKEwjnw8Ksvc\\_IAhXEEZAKHT-OBj8&url=http%3A%2F%2Fwww.socialiris.org%2Fantigo%2Fimagem%2Fboletim%2Ffarq48975df171def.pdf&usg=AFQjCNGf5GpTTuuKp8DZ18CYynZ2Fsgt0Q&sig2=SnWNGV3CvTuJwkjX5F2f9w](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&sqi=2&ved=0CCEQFjAAahUKEwjnw8Ksvc_IAhXEEZAKHT-OBj8&url=http%3A%2F%2Fwww.socialiris.org%2Fantigo%2Fimagem%2Fboletim%2Ffarq48975df171def.pdf&usg=AFQjCNGf5GpTTuuKp8DZ18CYynZ2Fsgt0Q&sig2=SnWNGV3CvTuJwkjX5F2f9w)>. Acesso em: 09 abr. 2015.

COSTA, B. A. L.; JÚNIOR, P. C. G. A; SILVA, M.G. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Revista Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 53, n. 1, jan/mar 2015.

DRAIBE, Sônia Maria. Avaliação da implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: CARVALHO, M.C.B; BARREIRA, M.C.R.N. (Org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: PUC/SP, 2001.

EVANGELISTA, A. L; OLIVEIRA, A. J. M.; SANTOS, F. D. Oportunidades e desafios do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) para a agricultura familiar do Estado de Minas Gerais. In: CONGRESSO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL (DES)IGUALDADES SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO, 3., 2012, Montes Claros. Anais... Montes Claros: UNIMONTES, 2012. Disponível em: <[http://congressods.com.br/terceiro/images/trabalhos/GT1/pdfs/fabio\\_dias.pdf](http://congressods.com.br/terceiro/images/trabalhos/GT1/pdfs/fabio_dias.pdf)>. Acesso em: 20 mai. 2015.

FILHO, T. P. A. Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. **Áskesis**, São Carlos, v. 3, n. 1, jan/jul 2014. Disponível em: <<http://www.academica.com/000-038/364.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2015

GALIZONI, Flávia Maria; RIBEIRO, Eduardo Magalhães. Água, população rural e políticas de gestão: o caso do vale do Jequitinhonha, Minas Gerais. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 5, n. 2, ago/dez. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v5n2/a08v5n2>>. Acesso em 15 mai. 2015.

GALIZONI, F. M.; RIBEIRO, E. M. Recursagem, Trabalho e Migração: a herança da terra no alto Jequitinhonha, Minas Gerais. In: **XXIII Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v5n2/a08v5n2>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, jan./jun. 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/72>>. Acesso em 15 ago. 2015.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032014000600007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032014000600007&script=sci_arttext)>. Acesso em 20 jul. 2015.

HILL, Michael. **Implementação**: uma visão geral. In: SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. (orgs.). Brasília: ENAP, 2007. 172 p.

HILL, M. **New agendas in the study of the policy process**. Harvester Wheatsheaf, Grã Bretanha, 1993.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação: os problemas dos programas públicos. **Cadernos Reflexões para a Ibero-américa**, Brasília, v.1, 2009. Disponível em: <[http://api.ning.com/files/cTpA\\*hmALB1XwuNF6XeBzEZhJUcHBeJMANdAVoEGsyWPFY YtifBQeInr1z3Fd3CWRR9wTJWg3Ba\\*317wBYFyLbhLM0Ujv0aR/avpsismonpesqavaljannuzzi.pdf](http://api.ning.com/files/cTpA*hmALB1XwuNF6XeBzEZhJUcHBeJMANdAVoEGsyWPFY YtifBQeInr1z3Fd3CWRR9wTJWg3Ba*317wBYFyLbhLM0Ujv0aR/avpsismonpesqavaljannuzzi.pdf)>. Acesso em 05 ago. 2015.

JÚNIOR, Caio Prado. **História Econômica do Brasil**. 26 ed. Brasília: Editora Brasiliense, 1982, p. 114-153.

JUNQUEIRA, Clarissa Pereira; LIMA, Jandir Ferrera. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 29, n. 2, jul/dez. 2008. Disponível em: < <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/5469>>. Acesso em 20 mai. 2015.

LAISNER, Regina; De Mario, Camila Gonçalves. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 2, jul/dez 2014. Disponível em: < [http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id\\_publicacao=982](http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=982)>. Acesso em: 20 mai. 2015.

LIMA, D. M. A.; WILKINSON, John (org). **Inovação nas tradições da agricultura familiar**. 1 ed. Brasília: CNPq/Paralelo, 2002, p. 110-142.

LIMA, Luciana Leite; D'Ascenzi, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services**. 1. ed. New York: Russel Sage, 1980. 299 p. Disponível em: < [https://books.google.com.br/books?id=cs\\_djgS5v-UC&pg=PA18&lpg=PA18&dq=The+fact+that+street-level+bureaucrats+must+exercise+discretion+in+processing+large+amount+of+work+with+inadequate+resources+means+that+they+must+develop+shortcuts+and+simplifications+to+cope+with+the+press+of+responsibilities&source=bl&ots=mJmZymCG3\\_&sig=QwGZfZ9Db0RNJIJWjd6UNa3qVSs&hl=pt-BR&sa=X&ved=0CB8Q6AEwAGoVChMI4sLd\\_q3PyAIVxBGQCh0\\_jgY\\_#v=onepage&q=The%20fact%20that%20street-level%20bureaucrats%20must%20exercise%20discretion%20in%20processing%20large%20amount%20of%20work%20with%20inadequate%20resources%20means%20that%20they%20must%20develop%20shortcuts%20and%20simplifications%20to%20cope%20with%20the%20press%20of%20responsibiliti&f=false](https://books.google.com.br/books?id=cs_djgS5v-UC&pg=PA18&lpg=PA18&dq=The+fact+that+street-level+bureaucrats+must+exercise+discretion+in+processing+large+amount+of+work+with+inadequate+resources+means+that+they+must+develop+shortcuts+and+simplifications+to+cope+with+the+press+of+responsibilities&source=bl&ots=mJmZymCG3_&sig=QwGZfZ9Db0RNJIJWjd6UNa3qVSs&hl=pt-BR&sa=X&ved=0CB8Q6AEwAGoVChMI4sLd_q3PyAIVxBGQCh0_jgY_#v=onepage&q=The%20fact%20that%20street-level%20bureaucrats%20must%20exercise%20discretion%20in%20processing%20large%20amount%20of%20work%20with%20inadequate%20resources%20means%20that%20they%20must%20develop%20shortcuts%20and%20simplifications%20to%20cope%20with%20the%20press%20of%20responsibiliti&f=false)>. Acesso em: 12 ago. 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PAVEZ, Thais Regina. Agentes de implementação: Mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, 2010. Disponível em: < [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CC0QFjACahUKEwj238zHxs\\_IAhWLG5AKHWN6Aqo&url=http%3A%2F%2Fwww.anpocs.org%2Fportal%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_view%26gid%3D2611%26Itemid%3D230&usq=AFQjCNG-NtLaWvMI8DOvRhSQ-Qm-7qGH6Q&sig2=7rRNrLEsCbu11YlwMoszAg](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CC0QFjACahUKEwj238zHxs_IAhWLG5AKHWN6Aqo&url=http%3A%2F%2Fwww.anpocs.org%2Fportal%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_view%26gid%3D2611%26Itemid%3D230&usq=AFQjCNG-NtLaWvMI8DOvRhSQ-Qm-7qGH6Q&sig2=7rRNrLEsCbu11YlwMoszAg)>. Acesso em: 20 ago. 2015.

MELAZZO, Everaldo Santos. **Tópos**, Presidente Prudente, v. 4, n. 2. 2010. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2253>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. **Manual de Operacionalização do Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar**. Belo Horizonte: 2013.

NORTH, Douglass C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño econômico.**

México: FCE, 1993. Disponível em: <

[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAAahUKEwiHmbqN18\\_IAhWBTJAKHfXTA9U&url=http%3A%2F%2Fwww.cepal.org%2Ffilpes%2Fnoticias%2Fpaginas%2F4%2F15434%2Fnorth90.doc&usg=AFQjCNG4YDeZexc-doBSkmlMBLGy6iu-zA&sig2=3ewCP09eMkLi7fUXfHEmeA](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAAahUKEwiHmbqN18_IAhWBTJAKHfXTA9U&url=http%3A%2F%2Fwww.cepal.org%2Ffilpes%2Fnoticias%2Fpaginas%2F4%2F15434%2Fnorth90.doc&usg=AFQjCNG4YDeZexc-doBSkmlMBLGy6iu-zA&sig2=3ewCP09eMkLi7fUXfHEmeA)>. Acesso em 15 ago. 2015.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, out/dez 2014. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/download/35540>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

PEREZ, J.R.R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, out/dez 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/07.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2015.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Rev. Políticas Públicas**, São Luís, v. 12, n. 1, jan/jun 2008. Disponível em: <[http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id\\_publicacao=153](http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=153)>. Acesso em: 04 abr. 2015.

RIBEIRO, Fernando Rabelo. **O Programa Nacional de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar**: análise dos resultados no Brasil e em Minas Gerais. 2012. 83 fl. Monografia (Graduação em Administração Pública). Fundação João Pinheiro, 2012.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.2, n.1, 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/4877>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: Conceitos Básicos. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2012. 134 p.

SAGI, Luciana Carla. Capacidade institucional para a gestão do turismo: definição de indicadores e análise com base no estudo de caso de Santa Catarina. **Revista Hospitalidade**, São Paulo, n. 1, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/download/3449>>. Acesso em 10 ago. 2015.

SANTANA, Ana Carolina. **Diversificação da agricultura familiar no Sul de Minas Gerais: Uma análise da percepção de professores e pesquisadores**. 2008. 118 fl. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Lavras. 2008.

SARMENTO, Caio Vasconcelos. **Construção social dos mercados de agricultura familiar: os impactos da Lei Federal 11 947/2009**. 2015. 91 fl. Monografia (Graduação em Administração Pública), Fundação João Pinheiro, 2015.

SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**,

Brasília, v. 31, n. 2, mai/ago 2014. Disponível em: <<https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/viewFile/20857/12815>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. 188 p.

SEGATTO, Catarina Ianni. Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses. **Temas em Administração Pública**, Araraquara, v. 4, n. 7, 2012. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6189>>. Acesso em: 30 abr, 2015.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, jul/dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 07 mai. 2015.

SILVA, Osvaldo Heller. Agricultura familiar: diversidade e adaptabilidade. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 12, jun. 1999. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/238/23801212/index.html>>. Acesso em 20 abr. 2015.

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, 2000. Disponível em: <[http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf)>. Acesso em: 05 abr. 2015.

TERRA, F. H. B.; GOUDARD, G. C. **Incerteza, tomada de decisão, hábito e instituição: uma possível articulação entre keynesianos e neoinstitucionalistas**. In: VII Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 2014, São Paulo. VII Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 2014. Disponível em: <[http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2015/artigo/Incerteza\\_tomada\\_de\\_decis%C3%A3o.pdf](http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2015/artigo/Incerteza_tomada_de_decis%C3%A3o.pdf)>. Acesso em 21 ago. 2015.

UNIÃO NACIONAL DE COOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Estratégias de mercados para agricultura familiar**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://aao.org.br/aao/pdfs/publicacoes/cartilha-estrategia-de-acesso-a-mercados-para-a-agricultura-familiar-fundacao-banco-do-brasil.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, mar/abr 1996. Disponível em: <[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAAahUKEwjv16Wpv8\\_IAhXKIZAKHTDLBDU&url=http%3A%2F%2Fbibliotecadigital.fgv.br%2Fojs%2Findex.php%2Frap%2Farticle%2Fview%2F8095&usg=AFQjCNHY8gFOiNO8xNNv79rV6PEFmfpHig&sig2=e39Fh0WEBdd6rPn8i\\_GOCg&bvm=bv.105454873,d.Y2I](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAAahUKEwjv16Wpv8_IAhXKIZAKHTDLBDU&url=http%3A%2F%2Fbibliotecadigital.fgv.br%2Fojs%2Findex.php%2Frap%2Farticle%2Fview%2F8095&usg=AFQjCNHY8gFOiNO8xNNv79rV6PEFmfpHig&sig2=e39Fh0WEBdd6rPn8i_GOCg&bvm=bv.105454873,d.Y2I)>. Acesso em: 30 abr. 2015.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento Agrícola**: uma visão histórica. 2 ed. São Paulo: EdUSP, 2007. 240 p.

WANDERLEY, M. de N. B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. In: Tedesco, J. C. (ed.) Agricultura familiar: realidades e perspectivas. 3 ed. Passo Fundo: UPF, p. 21-57, 2001.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 15, out. 2000.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (org.). **Agricultura Familiar Realidades e Perspectivas**. 2<sup>a</sup> ed. Passo Fundo: EDIUPF, 1999. Cap. 1, p. 21-55.

WINTER, Soren C. **Perspectivas de implementação**: status e reconsideração. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). Coletânea Administração pública. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

ZINGA, M. R. M. **Um estudo de caso sobre as causas da permanência e da desistência no assentamento zumbi dos palmares, Campos dos Goytacazes, RJ**. 2004. 120 fl. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytavazes. 2004. Disponível em: < <http://uenf.br/pos-graduacao/politicas-sociais/files/2015/06/MIGUEL-RAUL-MAZISSA-ZINGA.pdf>>. Acesso em 19 jul. 2015.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com os gestores do subprojeto I e III

- 1) Como você enxerga a problemática da agricultura familiar? Quais os principais elementos que demandam intervenção do governo? E no que cabia à SUAF, quais os principais elementos que demandam a intervenção do governo?
- 2) Como foi a entrada da problemática da inserção do agricultor familiar nos mercados, especificamente no PNAE, na agenda governamental? Houve a proposição de alternativas para solucionar o problema além do PECNE? A SEAPA teve alguma participação nesse processo?
- 3) Como foi pensado o PECNE, especificamente o Projeto Fortalecimento? Quem participou? Quais atores? Quem encabeçou? Houve a participação da SEAPA no processo de formulação (metas, objetivos, definição da estratégia, etc.) ?
- 4) Se não teve participação ativa da SEAPA, como foi apresentada a proposta do programa para você?
- 5) Qual o público-alvo do Projeto? Quais os objetivos? Qual você diria ser o objetivo principal do Projeto?
- 6) A SEAPA já teve algum programa ou ação que atuava no mesmo sentido do PECNE?
- 7) Qual é o papel da SEAPA na implementação?
- 8) Você entende que existe clareza do papel da SEAPA? Houve alguma dúvida?
- 9) Como foi feita a escolha da EMATER para implementação do programa? Houve a consideração de outra empresa de assistência técnica?
- 10) A SEAPA acompanhou ou sugeriu algum processo de treinamento para os técnicos da EMATER?
- 11) Como a SEAPA, especificamente a SUAF via o PECNE? Como você caracteriza a receptividade do PECNE dentro da SEAPA/SUAF? Qual a visão predominante existente sobre programa na instituição? Você diria que ele teve algum lugar estratégico? Tendo como

referencia uma escala de 1 a 5, sendo 1 para menos importante e 5 mais importante, qual nota você acha que o PECNE teria na instituição?

12) Há algum contato direto com os outros atores (técnicos da EMATER, SES, SEE, CTSANS, SGG? Como acontece? Sistemático? Esporádico? Formal? Informal? Como ficava o repasse de informações?

13) Vocês recebiam sugestões dos técnicos sobre algum aspecto do programa? Se sim, como elas eram consideradas?

14) Como foi feita a escolha do público-alvo? Qual o grau de discricionariedade você acha que os técnicos da EMATER têm para fazer essa escolha dos beneficiários? Quais são os procedimentos utilizados para isso?

15) Ao decorrer da implementação, você percebeu alguma mudança no objetivo do programa? E na maneira como os diferentes atores enxergavam o programa?

16) Houve reformulação de algum aspecto do programa? Se sim, quais e como se deu esse processo? Quais foram as principais mudanças? E o que as impulsionou?

17) Na sua visão, quais os maiores obstáculos enfrentados na implementação do PECNE? Aspectos financeiros? Políticos? Técnicos? Outros? Especificar

18) Vocês conferiam discricionariedade aos técnicos regionais na implementação? Com relação a quê? Você considera que os técnicos têm autonomia na implementação das ações do programa? Como e porque você afirma isso?

19) Na sua visão, por que a execução se concentrou fundamentalmente em duas atividades (projeto de vendas e orientação técnica) ? Você acha que faltou a execução em alguma outra atividade que poderia trazer melhores resultados ao programa? Qual?

20) E por que você acha que a execução ocorre predominantemente no Norte de Minas, sabendo da pobreza e da frágil situação do agricultor familiar do norte?

21) Como você vê a adequação das ações do programa ao perfil do público dos agricultores familiares?

22) Os recursos financeiros foram suficientes e disponibilizados a tempo para a correta execução? Se não, foram tomadas medidas corretivas?

- 23) Como foi a definição das metas? Vocês tiveram colaboração das regionais da EMATER ou do seu escritório em Belo Horizonte para saber qual o quantidade e quais ações seriam factíveis e necessárias?
- 24) Como se dava as relações com os outros atores? CTSANS, EMATER, SEE, SES, SGG, Comitê Gestor Local? Quais os principais canais de comunicação e com que periodicidade o diálogo acontecia? Havia alguma hierarquia formal ou informal?
- 25) Na sua visão, era claro o papel que cada órgão exercia e os atores tinham isso claro para si? Havia sobreposição de ações ou lacunas?
- 26) Como você vê a atuação dos outros órgãos em relação ao programa? Para você, eles tinham os mesmos interesses? O PECNE era tido como estratégico por esses outros atores?
- 27) Você caracteriza o programa como intersetorial? Por quê? Na sua visão, o PECNE ser intersetorial facilitou ou dificultou as ações do Projeto? Em que sentido?
- 28) Quem tomava as decisões sobre o programa? Quem monitorava e como as ações? Como era feito o monitoramento das ações de sua responsabilidade? Qual o grau de centralização das decisões? E do sistema gerencial – monitoramento das ações, etc.?
- 29) Qual a avaliação que você faz do Programa, em especial do Projeto?
- 30) Se você pudesse redesenhar o programa ou o projeto, quais aspectos mudaria?
- 31) Como você avalia a adequação do PECNE para enfrentar essa problemática? Você considera que o programa é adequado? O que faltaria?
- 32) Quais os principais resultados que o Projeto teve? Tanto no ambiente interno ao estado, quanto junto aos agricultores e ao objetivo da merenda escolar.

**APÊNDICE B** – Roteiro de entrevista com a gestora do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar

- 1) Como você enxerga a problemática da agricultura familiar?
- 2) Como foi a entrada da problemática da inserção do agricultor familiar nos mercados, especificamente no PNAE, na agenda governamental? Houve a proposição de outras alternativas para solucionar o problema além do PECNE? A EMATER teve alguma participação nesse processo?
- 3) Como foi pensado o PECNE, especificamente o Projeto Fortalecimento? Quem participou? Quais atores? Quem encabeçou? Houve a participação da EMATER no processo de formulação (metas, objetivos, definição da estratégia, etc.)?
- 4) Se não teve participação ativa da EMATER, como foi apresentada a proposta do programa para você?
- 5) Qual o público-alvo do Projeto? Quais os objetivos? Qual você diria ser o objetivo principal do Projeto?
- 6) A EMATER já possuía algum programa ou ação que atuava no mesmo sentido do PECNE?
- 7) Qual o papel do CTSANS e da SGG? Como ficava a gestão feita pela SGG?
- 8) Qual é o papel do escritório da EMATER em Belo Horizonte na implementação? Você entende que existe clareza do papel da EMATER? Houve alguma dúvida?
- 9) O que cabe ao nível central e o que compete ao nível regional? Houve alguma padronização ou cada regional agia de um jeito e recebeu um tipo de informação? Como foi o repasse da ideia do programa para eles? Houve algum tipo de treinamento para os técnicos em geral (especialmente regionais) ?
- 10) Qual era seu papel no início e depois? Gestora de subprojeto e depois passou para ser gestora do projeto?
- 11) A EMATER teve que adequar sua estrutura para implementar o programa? Teve que fazer contratação? Houve processo seletivo dos técnicos? Se sim, ele ficou por conta do escritório regional? quais critérios adotados para sua seleção?

12) Como a EMATER via o PECNE? como você caracteriza a receptividade do PECNE dentro da EMATER? Qual a visão predominante existente sobre programa na instituição? Você diria que ele teve algum lugar estratégico? Tendo como referencia uma escala de 1 a 5, sendo 1 para menos importante e 5 mais importante, qual nota você acha que o PECNE teria na instituição?

13) Há algum contato direto com as regionais? Como acontece? Sistemático? Esporádico? Formal? Informal? Como ficava o repasse de informações? Restrito às planilhas e relatórios enviados?

14) Vocês recebiam sugestões dos técnicos sobre algum aspecto do programa? Se sim, como elas eram consideradas?

15) Como foi feita a escolha do público-alvo? Qual o grau de discricionariedade você acha que os técnicos têm para fazer essa escolha dos beneficiários? Quais são os procedimentos utilizados para isso?

16) Na sua visão, quais os maiores obstáculos enfrentados na implementação do PECNE? Aspectos financeiros? Políticos? Técnicos? Outros? Especificar

17) Vocês conferiam discricionariedade aos técnicos regionais na implementação? Com relação a quê? Você considera que os técnicos tem autonomia na implementação das ações do programa? Como e porque você afirma isso?

18) Ao decorrer da implementação, você percebeu alguma mudança no objetivo do programa? E na maneira como os diferentes atores enxergavam o programa?

19) Houve reformulação de algum aspecto do programa? Se sim, quais e como se deu esse processo? Quais foram as principais mudanças? E o que as impulsionou?

20) Na sua visão, por que a execução se concentrou fundamentalmente em duas atividades (projeto de vendas e orientação técnica) ? Você acha que faltou a execução em alguma outra atividade que poderia trazer melhores resultados ao programa? Qual?

21) E por que você acha que a execução ocorre predominantemente no Norte de Minas, sabendo da pobreza e da frágil situação do agricultor familiar do norte? Você não acha que o PECNE seria mais adequado a agricultores mais estabelecidos técnica, social e economicamente?

- 22) Os recursos financeiros foram suficientes e disponibilizados a tempo para a correta execução? Se não, foram tomadas medidas corretivas?
- 23) Como se dava as relações com os outros atores? CTSANS, SEAPA, SEE, SES, SGG, Comitê Gestor Local? Quais os principais canais de comunicação e com que periodicidade o diálogo acontecia? Havia alguma hierarquia formal ou informal?
- 24) Na sua visão, era claro o papel que cada órgão exercia e os atores tinham isso claro para si? Havia sobreposição de ações ou lacunas?
- 25) Como você vê a atuação dos outros órgãos em relação ao programa? Para você, eles tinham os mesmos interesses? O PECNE era tido como estratégico por esses outros atores?
- 26) Você caracteriza o programa como intersetorial? Por quê? Na sua visão, o PECNE ser intersetorial facilitou ou dificultou as ações do Projeto? Em que sentido?
- 27) Qual o grau de centralização das decisões? E do sistema gerencial – monitoramento das ações, etc.?
- 28) Quais foram as principais mudanças que ocorreram e o que as motivou?
- 29) Como você avalia a adequação do PECNE para enfrentar essa problemática? Você considera que o programa é adequado? O que faltaria?
- 30) Se você pudesse redesenhar o programa ou o projeto, quais aspectos mudaria?
- 31) Qual a avaliação que você faz do Programa, em especial do Projeto?

**APÊNDICE C – Roteiro de entrevista com o gestor do subprojeto II**

- 1) Como você enxerga a problemática da agricultura familiar?
- 2) Como foi a entrada da problemática da inserção do agricultor familiar nos mercados, especificamente no PNAE, na agenda governamental? Houve a proposição de outras alternativas para solucionar o problema além do PECNE? O IMA teve alguma participação nesse processo?
- 3) Como foi pensado o PECNE, especificamente o Projeto Fortalecimento? Quem participou? Quais atores? Quem encabeçou? Houve a participação do IMA no processo de formulação (metas, objetivos, definição da estratégia, etc.)?
- 4) Se não teve participação ativa do IMA, como foi apresentada a proposta do programa para você?
- 5) Qual o público-alvo do Projeto? Quais os objetivos? Qual você diria ser o objetivo principal do Projeto?
- 6) O IMA já possuía algum programa ou ação que atuava no mesmo sentido do PECNE?
- 8) Qual é o papel do escritório do IMA em Belo Horizonte na implementação? Você entende que existe clareza do papel do IMA? Houve alguma dúvida?
- 9) O que cabe ao nível central e o que compete ao nível regional? Houve alguma padronização ou cada regional agia de um jeito e recebeu um tipo de informação? Como foi o repasse da ideia do programa para eles? Houve algum tipo de treinamento para os técnicos em geral (especialmente regionais)?
- 11) O IMA teve que adequar sua estrutura para implementar o programa? Teve que fazer contratação? Houve processo seletivo dos técnicos? Se sim, ele ficou por conta do escritório regional? Quais critérios adotados para sua seleção?
- 12) Como o IMA via o PECNE? Como você caracteriza a receptividade do PECNE dentro do IMA? Qual a visão predominante existente sobre programa na instituição? Você diria que ele teve algum lugar estratégico? Tendo como referencia uma escala de 1 a 5, sendo 1 para menos importante e 5 mais importante, qual nota você acha que o PECNE teria na instituição?

- 13) Há algum contato direto com as regionais? Como acontece? Sistemático? Esporádico? Formal? Informal? Como ficava o repasse de informações? Restrito às planilhas e relatórios enviados?
- 14) Vocês recebiam sugestões dos técnicos sobre algum aspecto do programa? Se sim, como elas eram consideradas?
- 15) Como foi feita a escolha do público-alvo? Qual o grau de discricionariedade você acha que os técnicos têm para fazer essa escolha dos beneficiários? Quais são os procedimentos utilizados para isso?
- 16) Na sua visão, quais os maiores obstáculos enfrentados na implementação do PECNE? Aspectos financeiros? Políticos? Técnicos? Outros? Especificar
- 17) Vocês conferiam discricionariedade aos técnicos regionais na implementação? Com relação a quê? Você considera que os técnicos tem autonomia na implementação das ações do programa? Como e porque você afirma isso?
- 18) Ao decorrer da implementação, você percebeu alguma mudança no objetivo do programa? E na maneira como os diferentes atores enxergavam o programa?
- 19) Houve reformulação de algum aspecto do programa? Se sim, quais e como se deu esse processo? Quais foram as principais mudanças? E o que as impulsionou?
- 20) Na sua visão, por que a execução se concentrou fundamentalmente em duas atividades (projeto de vendas e orientação técnica)? Você acha que faltou a execução em alguma outra atividade que poderia trazer melhores resultados ao programa? Qual?
- 21) E por que você acha que a execução ocorre predominantemente no Norte de Minas, sabendo da pobreza e da frágil situação do agricultor familiar do norte? Você não acha que o PECNE seria mais adequado a agricultores mais estabelecidos técnica, social e economicamente?
- 22) Os recursos financeiros foram suficientes e disponibilizados a tempo para a correta execução? Se não, foram tomadas medidas corretivas?
- 23) Como se dava as relações com os outros atores? CTSANS, SEAPA, SEE, SES, SGG, Comitê Gestor Local? Quais os principais canais de comunicação e com que periodicidade o diálogo acontecia? Havia alguma hierarquia formal ou informal?

- 24) Na sua visão, era claro o papel que cada órgão exercia e os atores tinham isso claro para si? Havia sobreposição de ações ou lacunas?
- 25) Como você vê a atuação dos outros órgãos em relação ao programa? Para você, eles tinham os mesmos interesses? O PECNE era tido como estratégico por esses outros atores?
- 26) Você caracteriza o programa como intersetorial? Por quê? Na sua visão, o PECNE ser intersetorial facilitou ou dificultou as ações do Projeto? Em que sentido?
- 27) Qual o grau de centralização das decisões? E do sistema gerencial – monitoramento das ações, etc.?
- 28) Quais foram as principais mudanças que ocorreram e o que as motivou?
- 29) Como você avalia a adequação do PECNE para enfrentar essa problemática? Você considera que o programa é adequado? O que faltaria?
- 30) Se você pudesse redesenhar o programa ou o projeto, quais aspectos mudaria?
- 31) Qual a avaliação que você faz do Programa, em especial do Projeto?

**APÊNDICE D** – Roteiro de entrevista com os técnicos da EMATER local

- 1) Como você enxerga a problemática da agricultura familiar? Quais são os principais obstáculos que eles enfrentam, em especial na sua regional? Quais são suas principais demandas (no geral, sem ser especificamente do público atendido pelo projeto)?
- 2) A sua regional da EMATER teve alguma participação no processo de formulação do PECNE?
- 3) Se não teve participação ativa da sua regional da EMATER, como foi apresentada a proposta do programa para você?
- 4) Descreva em poucas palavras, o que é o PECNE e quais são os principais atores envolvidos. Qual o público-alvo do Projeto? Quais os objetivos? Qual você diria ser o objetivo principal do Projeto?
- 5) Como a sua regional via o PECNE? Como você caracteriza a receptividade do PECNE dentro da sua regional? Qual a visão predominante existente sobre programa na instituição? Você diria que ele teve algum lugar estratégico? Tendo como referencia uma escala de 1 a 5, sendo 1 para menos importante e 5 mais importante, qual nota você acha que o PECNE teria na instituição?
- 6) Há algum contato direto com o escritório central em Belo Horizonte? E com os outros atores (SEAPA, IMA, SGG, etc.) Como acontece? Como você vê a atuação dos outros órgãos em relação ao programa? Sistemático? Esporádico? Formal? Informal? Como ficava o repasse de informações? Restrito às planilhas e relatórios enviados?
- 7) Quais eram os outros atores que vocês tinham contato? (prefeitura, escolas, vigilância, etc.) Como foi esse contato? (Eles colaboraram, do que vocês precisavam deles, etc?)
- 8) Vocês tinham espaço para sugestões sobre algum aspecto do programa? Se sim, para quem vocês reportavam? E elas eram consideradas?
- 9) Como foi feita a escolha do público-alvo? Qual o grau de discricionariedade você (sua regional, no sentido amplo) tinha para fazer essa escolha dos beneficiários? Quais são os procedimentos utilizados para isso? Os agricultores podiam procurar a EMATER para receber as atividades do programa? Se sim, tinha algum critério para aceitá-lo ou não?

- 10) Qual o grau de autonomia para pensar as ações a serem desenvolvidas e o público a ser atendido? (Descobrir se eles apenas seguiam as metas propostas pela SEAPA e se eles tiveram participação nesse processo de formulação das metas)
- 11) O programa atende a que tipo de agricultores familiares? Especificar por atividade. Existe diferença entre eles? Qual é o público com o qual a EMATER trabalha nesse projeto? O programa atende a todos os tipos de agricultores familiares?
- 12) Na sua visão, por que a execução se concentrou fundamentalmente em duas atividades (projeto de vendas e orientação técnica)? Como foi a execução dessas atividades? Os projetos de vendas eram realmente aproveitados nas chamadas públicas (aspecto temporal)? Você considera essas ações efetivas?
- 13) Houve reformulação de algum aspecto do programa? Se sim, quais e como se deu esse processo? Quais foram as principais mudanças? Quanto aos objetivos? Comportamento dos atores? Regras do jogo? E o que as impulsionou?
- 15) Como os agricultores familiares viam as ações do PECNE?
- 16) Eles sugeriam alguma mudança ou pediam alguma ação extra?
- 17) Essas demandas eram atendidas? Eram repassadas à gerência do programa?
- 18) Você tem conhecimento se os agricultores atendidos forneceram para o PNAE?
- 19) Qual a avaliação que você faz do Programa, em especial do Projeto?
- 20) Como você avalia a adequação do PECNE para enfrentar essa problemática? Você considera que o programa é adequado? O que faltaria?
- 21) Se você pudesse redesenhar o programa ou o projeto, quais aspectos mudaria?
- 22) Qual a avaliação que você faz do Programa, em especial do Projeto?
- 24) Como você avalia a adequação do PECNE para enfrentar essa problemática? Você considera que o programa é adequado?
- 25) Você acha que faltou a execução em alguma outra atividade que poderia trazer melhores resultados ao programa? Qual?
- 26) Se você pudesse redesenhar o programa ou o projeto, quais aspectos mudaria?

27) Que resultados você acha que o programa alcança? Quais são os mais importantes, na sua opinião? Se não alcançou, por quê?

**APÊNDICE E – Lista de entrevistados**

Entrevistado 1 – Gestora do Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar

Entrevistado 2 – Gestor do subprojeto I

Entrevistado 3 – Gestor do subprojeto II

Entrevistado 4 – Gestor do subprojeto III

Entrevistado 5 – Técnico da EMATER de Cláudio

Entrevistado 6 – Técnico da EMATER de Ipaba

Entrevistado 7 – Técnico da EMATER de Ladainha

Entrevistado 8 – Técnico da EMATER de Ouro Preto

Entrevistado 9 – Técnico da EMATER de Pouso Alegre

Entrevistado 10 - Técnica da EMATER de Salinas

Entrevistado 11 - Técnico da EMATER de Santo Antônio do Retiro

Entrevistado 12 – Técnico da EMATER de Teófilo Otoni

Entrevistado 13 – Técnica da EMATER de Unai

Entrevistado 14 – Técnica da EMATER de Uberlândia

Entrevistado 15 – Técnica da EMATER de Viçosa

## APÊNDICE F – Testes de hipóteses

Serão apresentados a seguir as descrições dos procedimentos estatísticos utilizados para verificar se os resultados do projeto são relevantes. Para tanto, foram selecionadas amostras aleatórias de tamanho  $n=40$  para todos os testes de hipótese realizados.

a) No primeiro procedimento realizou-se o teste  $t$  para amostras independentes, ou seja, buscou-se comparar duas amostras de mesmo tamanho  $n$ , porém de municípios diferentes. Para fins deste cálculo, assume-se a normalidade da população uma vez que  $n_1 = n_2 > 30$ . A amostra 1 contém municípios não atendidos pelo Projeto em 2013, e a amostra 2 contém municípios contemplados pelo Projeto no mesmo ano. Como condição para a validade do teste procedeu-se, primeiramente, ao teste  $f$ , de modo a descobrir se as variâncias dessas duas populações de onde foram retiradas as respectivas amostras são iguais.

a.1) Teste  $f$

$$H_0: \sigma_x^2 = \sigma_y^2$$

$$H_1: \sigma_x^2 \neq \sigma_y^2$$

$\alpha = 0,05$ , sendo:

$H_0$  a hipótese nula a ser testada;

$H_1$  a hipótese alternativa;

$\sigma_x^2$  a variância da amostra 1;

$\sigma_y^2$  a variância da amostra 2 e

$\alpha$  o nível de significância<sup>14</sup>.

Resultados:

$F$  crítico: 1,6928

$F$  teste: 1,1427

---

<sup>14</sup> O nível de significância se refere ao grau de confiança ao se rejeitar a hipótese nula. Nesse caso, em 5% das amostras seria rejeitada a hipótese nula quando essa é verdadeira, e em 95% essa seria rejeitada sendo realmente falsa.

Como  $F_{crítico} \geq F_{teste}$ , não se rejeita a hipótese nula, ou seja, as variâncias das duas populações são iguais. Isso significa que o *Teste t* será válido.

*a.2) Teste t para amostras independentes*

Considerando um nível de significância de 95% (ou seja,  $\alpha = 0,05$ ), será efetuado o *teste t* para duas amostras de municípios no ano de 2013. A amostra 1 contém municípios que participaram do projeto no referido ano, e a amostra 2 contém municípios que não fizeram parte do projeto em 2013. Com base nos dados da aquisição de produtos da agricultura familiar frente ao PNAE, iremos testar se a variação entre as médias é significativa.

$$H_0: \mu_x = \mu_y$$

$$H_1: \mu_x \neq \mu_y$$

$\alpha = 0,05$ , sendo:

$H_0$  a hipótese nula a ser testada;

$H_1$  a hipótese alternativa;

$\mu_x$  a média populacional no grupo 1;

$\mu_y$  a média populacional no grupo 2 e

$\alpha$  o nível de significância.

Resultados:

*T crítico*: 1,99

*T teste*: 12,05

Como  $T_{crítico} \leq T_{teste}$ , rejeita-se a hipótese nula. Desse modo, conclui-se que há uma diferença significativa entre as médias de aquisições do grupo de municípios que receberam o projeto e do grupo que não foi beneficiado. O projeto mostrou-se, então, como

fator que contribui efetivamente para o aumento da aquisição de produtos da agricultura familiar em 2013.

b) No segundo procedimento, realizou-se o *Teste t pareado*, o qual se aplica para comparar uma mesma amostra em dois momentos diferentes. Desse modo, foi selecionada uma amostra aleatória de municípios que receberam o programa em 2013. Foram comparados os dados da aquisição da agricultura familiar em dois períodos diferentes, quais sejam os anos de 2011 ( $t_0$ , antes do PECNE) e em 2013 ( $t_1$ ), a um nível de significância de 95% (ou seja,  $\alpha = 0,05$ ). Será testado se a variação entre as médias de aquisição em 2011 e 2013 foram significativas.

$$H_0: \mu_{t_0} = \mu_{t_1}$$

$$H_1: \mu_{t_0} \neq \mu_{t_1}$$

$\alpha = 0,05$ , sendo:

$H_0$  a hipótese nula a ser testada;

$H_1$  a hipótese alternativa;

$\mu_{t_0}$  a média amostral no tempo  $t_0$ ;

$\mu_{t_1}$  a média amostral no tempo  $t_1$  e

$\alpha$  o nível de significância.

Resultados:

*T crítico*: 2,04

*T teste*: 163,48

Como  $T_{crítico} \leq T_{teste}$ , rejeita-se a hipótese nula. Desse modo, temos que a diferença de aquisição da agricultura familiar no PNAE entre os anos de 2011 e 2013 foi significativa, o que comprova que o PECNE teve papel significativo no aumento das médias de aquisição entre esses anos.

c) No terceiro procedimento, realizou-se o *Teste t pareado*, comparando os valores de aquisição da agricultura familiar para um mesmo grupo de município no  $t_0$  (2011) e  $t_1$  (2014). Será testado se a variação entre as médias de aquisição em 2011 e 2014 foram significativas.

$$H_0: \mu_{t_0} = \mu_{t_1}$$

$$H_1: \mu_{t_0} \neq \mu_{t_1}$$

$\alpha = 0,05$ , sendo:

$H_0$  a hipótese nula a ser testada;

$H_1$  a hipótese alternativa;

$\mu_{t_0}$  a média amostral no tempo  $t_0$ ;

$\mu_{t_1}$  a média amostral no tempo  $t_1$  e

$\alpha$  o nível de significância.

Resultados:

*T crítico*: 2,042

*T teste*: - 0,0432

Como  $T \text{ crítico} \geq T \text{ teste}$ , deixa-se de rejeitar a hipótese nula. Então, pode-se concluir que a diferença das médias de aquisição da agricultura familiar entre 2011 e 2014 não foram significativas, o que representa poucos efeitos do PECNE nesse ano de intervenção.

d) No quarto teste foi realizado um *Teste t pareado* comparando o percentual de aquisição da agricultura familiar de amostra de municípios que foram beneficiados pelo programa em 2013. No entanto, os dados percentuais utilizados para comparação foram os do ano de 2014, de modo que foram comparadas as aquisições em 2011 ( $t_0$ ) com 2014 ( $t_1$ ) a um nível de significância de 95% (ou seja,  $\alpha = 0,05$ ). Esse procedimento se justifica pelo fato de que os agricultores familiares que são contemplados pelo Projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar para o Abastecimento Alimentar em um determinado ano podem vir a

fornecer para o PNAE somente no ano seguinte, devido ao aspecto temporal das chamadas públicas – elas ocorrem, muitas vezes, somente no início do ano e no final. Nesse sentido, será testada a hipótese de que as médias de aquisição desses anos são iguais.

$$H_0: \mu_{t_0} = \mu_{t_1}$$

$$H_1: \mu_{t_0} \neq \mu_{t_1}$$

$\alpha = 0,05$ , sendo:

$H_0$  a hipótese nula a ser testada;

$H_1$  a hipótese alternativa;

$\mu_{t_0}$  a média amostral no tempo  $t_0$ ;

$\mu_{t_1}$  a média amostral no tempo  $t_1$  e

$\alpha$  o nível de significância.

Resultados:

*T crítico*: 2,04

*T teste*: 406,06

Como  $T \text{ crítico} \leq T \text{ teste}$ , rejeita-se a hipótese nula ( $H_0$ ). Então, temos que as médias entre 2011 e 2014 de aquisições da agricultura familiar no PNAE para municípios atendidos pelo PECNE em 2013 são significativamente diferentes, o que aponta para uma relevância do programa no sentido de aumentar a venda da agricultura familiar para o PNAE.

## APÊNDICE G – Síntese das entrevistas

Quadro 1 – Entrevistas nos municípios selecionados com os técnicos da EMATER local

(Continua)

Municípios	Região	Já desenvolviam atividade de apoio ao agricultor familiar para o PNAE?	Agricultores familiares atendidos	Principais ganhos que o PECNE proporcionou	Pontos negativos do PECNE
Cláudio	Oeste	Sim	Agricultores familiares que já estavam organizados em associações ou cooperativas, que já participavam do PNAE. Enfrentam desafios principalmente em relação à regularização de suas agroindústrias perante o IMA e vigilância sanitária	Integração com a Secretaria de Estado de Saúde e a vigilância sanitária, capacitando o agricultor em boas práticas de manuseio de alimentos	A extinção do programa é o aspecto negativo que o entrevistado citou
Ipaba	Rio Doce	Sim	Agricultores familiares que já comercializam seus produtos e tem produção que coincide ou pode coincidir com a demanda do PNAE. Ele cita que há poucos agricultores familiares na cidade que produzem esses alimentos, e os técnicos da EMATER não tiveram muita margem para escolha do público atendido.	Aproximar quem oferta e quem demanda os produtos da agricultura familiar. Antes do projeto, muitas escolas requeriam alimentos que a agricultura familiar local não produzia, como a maçã. Depois do projeto, houve uma maior sintonia entre oferta e demanda	Falta de recursos para sua continuidade. Além disso, ele afirma que os agricultores familiares no município não estão muito interessados a fornecer ao PNAE nesse ano, devido aos baixos preços, que não cobrem os custos de produção. O fim do PECNE e a restrição de outras políticas públicas para a agricultura familiar em Ipaba – PAA, por exemplo – tem desestimulado o agricultor.
Ladainha	Vale do Jequitinhonha	Sim	Agricultores familiares que já forneciam para o PNAE	Criação de uma agroindústria familiar de laticínios e outra de quitanda, fornecendo para o PNAE. Fortaleceu parcerias com outros atores. Inclusive, o contato dos agricultores com EMATER e IMA continua próximo	Faltou maior participação do IMA

Quadro 1 – Entrevistas nos municípios selecionados com os técnicos da EMATER local

(Continuação)

Municípios	Região	Já desenvolviam atividade de apoio ao agricultor familiar para o PNAE?	Agricultores familiares atendidos	Principais ganhos que o PECNE proporcionou	Pontos negativos do PECNE
Ouro Preto	Central	Sim	Agricultores familiares que já forneciam para o PNAE ou outros mercados	Maior integração entre escolas, agricultura familiar, EMATER, secretarias de saúde estadual e municipal	Sua extinção. A entrevistada pontua que existência de uma coordenação estadual das atividade de apoio ao agricultor familiar facilita um maior controle sobre as ações e as metas. Sem ele, as atividades ficam mais desregradas
Pouso Alegre	Sul	Sim	Agricultores familiares que já forneciam para o PNAE ou outros mercados. São agricultores muito bem articulados, de médio porte para cima	Aproximar quem oferta e quem demanda os produtos da agricultura familiar, de modo que haja compatibilidade entre demanda e oferta	Ele avalia o projeto como “perda de tempo” devido à ausência de continuidade. Ele relata ainda que os municípios vizinhos que receberam o PECNE têm dificuldades de relação com o IMA
Salinas	Norte	Sim	Agricultores familiares que já forneciam ao PNAE ou que tinham interesse em fornecer a esse mercado. A entrevistada ressalta que há muitos agricultores familiares que não possuem acesso à água regularmente, e esses agricultores geralmente não se interessam em fornecer ao PNAE. Ela aponta que muitos dos agricultores atendidos tinham dificuldades de calcular o montante de sua produção, e muitos não sabiam escrever, de modo que necessitavam de ajuda para preencher os projetos de venda	Trabalhar as dificuldades que os agricultores estavam enfrentando, inclusão de novos fornecedores ao PNAE, ações do IMA no sentido de regularizar os produtos da agricultura familiar, integrar os diferentes órgãos, orientar os agricultores a não usarem agrotóxicos	Sem respostas da entrevistada

Quadro 1 – Entrevistas nos municípios selecionados com os técnicos da EMATER local

(Continuação)

Municípios	Região	Já desenvolviam atividade de apoio ao agricultor familiar para o PNAE?	Agricultores familiares atendidos	Principais ganhos que o PECNE proporcionou	Pontos negativos do PECNE
Santo Antônio do Retiro	Norte	Sim	Agricultores que tinham potencial para fornecer para o PNAE, baseando-se na capacidade de ofertar produtos regularmente. A maioria possui escolaridade até o primeiro grau incompleto	Dar ênfase nas escolas estaduais para fornecimento da agricultura familiar, de modo que eles passaram a trabalhar não só com as escolas municipais, mas também com as do estado	A verticalidade da política é um ponto negativo, de modo que as mesmas ações podem não se adequar às diferentes regiões de Minas Gerais. O entrevistado aponta a necessidade de ouvir o agricultor familiar de cada localidade sobre suas principais necessidades e adequar o programa às realidades locais
Teófilo Otoni	Vale do Jequitinhonha/Mucuri	Sim	Agricultores que faziam parte de uma determinada associação, e que tinham acesso a mercados. Era um grupo mais consolidado na comercialização.	Articulação entre as várias instituições, facilitando o processo de compras do PNAE, realização de Planos de Negócio, o que pôde melhorar muitos empreendimentos familiares e a pesquisa de preços feita pelo Comitê Gestor Local, o qual abrigava membros dos vários órgãos e agricultores familiares, conferindo maior confiabilidade nos preços determinados	Foi um projeto pouco inovador em suas atividades de assistência ao agricultor familiar, visto que a EMATER já executava muitas de suas ações antes do programa surgir. Também não cumpriu seu papel enquanto programa fomentador da produção

Quadro 1 – Entrevistas nos municípios selecionados com os técnicos da EMATER local

(Conclusão)

<b>Municípios</b>	<b>Região</b>	<b>Já desenvolviam atividade de apoio ao agricultor familiar para o PNAE?</b>	<b>Agricultores familiares atendidos</b>	<b>Principais ganhos que o PECNE proporcionou</b>	<b>Pontos negativos do PECNE</b>
Unaí	Noroeste	Sim	Agricultores que já comercializavam no PNAE ou em outros mercados	Articulação entre as várias instituições. Esse contato foi mais profundo com as escolas e prefeitura do que com a vigilância sanitária, no entanto. Ela aponta que a EMATER continua realizando ações conjuntas com escolas e agricultura familiar	O programa gerou uma expectativa de continuidade por parte dos agricultores e da EMATER, o que acabou por frustrá-los quando esse foi extinto. As ações de apoio à agricultura familiar para a EMATER passaram a ser menos frequentes devido à ausência dos recursos que o PECNE fornecia e devido à ausência de pactuação de metas
Viçosa	Zona da Mata	Sim	Agricultores que já comercializavam no PNAE ou em outros mercados	Maior inserção do agricultor familiar no PNAE, envolver o agricultor no processo de planejamento do PNAE, levando em conta sua oferta, continuidade do Comitê Gestor Local	Falta de continuidade do programa gera desânimo na equipe, já que ela se mobiliza para a divulgação e execução, não ter ações de melhoria da logística para o produtor entregar às escolas
Uberlândia	Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	Sim	Agricultores familiares que já tinham produção e que estavam vinculados à CEASA	O PECNE trouxe maior sintonia entre a demanda das escolas e a oferta. A relação com as escolas permitiu adaptar os produtos das chamadas públicas à produção local da agricultura familiar; auxiliou na produção de alimentos processados (agroindústrias)	Não continuidade do programa, necessidade de ajustar o prazo de adequações para agroindústrias vegetais (VISA), falta de interesse de alguns órgãos

APÊNDICE H – Resumo dos relatórios de orientação técnica

Quadro 2 – Estudo dos relatórios de orientação técnica de 2012 e 2013

Municípios	Região	Participação dos agricultores familiares no PNAE	Principais problemas dos agricultores familiares	Principais soluções apontadas pelos técnicos	Resultados esperados
Cláudio	Oeste	75% ainda não estavam participando do PNAE	Querem receber orientações sobre como produzir melhor determinados produtos, querem ingressar no mercado do PNAE e do PAA também	<b>Apresentação do PNAE e do PAA</b> e a forma como funcionam, incentivos ao associativismo e cooperativismo, pedir ao <b>IMA e vigilância sanitária para habilitar empreendimentos</b> , orientações sobre como melhorar a produção, principalmente a que será ofertada ao PNAE (como <b>programar produção, não utilizar agrotóxicos, práticas higiênicas</b> , etc.)	Maior inclusão de agricultores familiares no PNAE e no PAA no município, além de melhoras na qualidade dos produtos, aumento de agricultores familiares em associações e cooperativas
Ipaba	Rio Doce	95% ainda não estavam participando do PNAE	Querem ingressar no mercado do PNAE	Recomendações sobre a produção – <b>melhores formas de plantar determinados alimentos, adubos a serem usados, evitar uso de agrotóxicos, produzir de acordo com a demanda do PNAE</b> , entre outros – bem como instruções sobre as <b>boas práticas de higiene</b> nos empreendimentos e nas plantações e esclarecimentos sobre <b>como participar no PNAE</b> .	Inclusão de novos fornecedores ao PNAE, bem como melhoria da produção dos agricultores atendidos e melhoria da qualidade dos alimentos
Ladainha	Vale do Jequitinhonha/Mucuri	70% já estavam participando do PNAE	Há problemas relacionados à higiene do processo produtivo, empreendimentos ainda muito artesanais, produtos sem embalagens adequadas	<b>Limpeza dos alimentos, do ambiente e de caixas e sacolas para transporte dos alimentos</b> , embalagens corretas para os produtos, procurar associações e cooperativas para auxiliar nos empreendimentos e vendas, <b>adequar-se a exigências do IMA e vigilância sanitária</b> , além de orientar sobre a produção de determinados novos alimentos para aumentar a renda do produtor, bem como fornece recomendações sobre como melhor produzir, sempre visando <b>eliminar o uso de produtos químicos e agrotóxicos</b> .	Maior qualidade, aceitabilidade e quantidade ofertada dos produtos desses agricultores familiares no PNAE. Pouca inclusão de novos agricultores no mercado do PNAE

Quadro 2 – Estudo dos relatórios de orientação técnica de 2012 e 2013

(Continuação)

Municípios	Região	Participação dos agricultores familiares no PNAE	Principais problemas dos agricultores familiares	Principais soluções apontadas pelos técnicos	Resultados esperados
Salinas	Norte	42% ainda não participavam do PNAE	Falta de adequações sanitárias, dificuldade de produção por falta de tecnologia, de água e de mão de obra, pouca produção em certas épocas enquanto em outras há excesso, canais insuficientes de comercialização, de modo que parte da produção não chega a ser vendida	<b>Apresentação dos programas PECNE e PNAE</b> aos agricultores que não participavam desses, bem como orientou sobre como realizar a <b>programação da produção</b> e sobre outros aspectos de como produzir mais e com mais qualidade, esclareceu dúvidas acerca das normas da vigilância. Além disso, os técnicos auxiliaram na elaboração de projetos para solicitação de empréstimos para adquirir equipamentos para dois agricultores atendidos. No entanto, dois agricultores não apresentaram interesse em fornecer ao PNAE devido à distância do estabelecimento da sede do município e também pela dinâmica de preços e pagamento do programa.	Novos agricultores ao mercado da merenda escolar, além de ter auxiliado na gestão dos empreendimentos, melhora da produção e da qualidade dos produtos ofertados no município de Salinas.
Santo Antônio do Retiro	Norte	50% ainda não participavam do PNAE	Baixa produtividade, falta de controle das receitas e despesas, não realizam programação da produção de modo que em alguma épocas havia excesso de oferta e em outras essa era escassa	<b>Programar a produção</b> de acordo com a demanda de cada época, adequações a exigências sanitárias, <b>substituir agrotóxicos, higiene dos ambientes e dos alimentos</b> , embalar corretamente os alimentos, comercializar em outros canais, como PNAE, PAA e em associações e cooperativas, realizar <b>controle das receitas e despesas</b> , além de outras informações importantes para melhor produzir e como gerir melhor os empreendimentos coletivos	Inclusão de novos agricultores familiares no mercado do PNAE, além de conferir melhorias na qualidade dos produtos e na gestão da produção.

Quadro 2 – Estudo dos relatórios de orientação técnica de 2012 e 2013

(Conclusão)

Municípios	Região	Participação dos agricultores familiares no PNAE	Principais problemas dos agricultores familiares	Principais soluções apontadas pelos técnicos	Resultados esperados
Teófilo Otoni	Vale do Jequitinhonha/Mucuri	Não há informações	Agricultores não realizam programação da produção e variação de preços dos alimentos	<b>Fazer planejamento da produção e participar do PNAE</b>	Inclusão de novos agricultores no mercado da merenda escolar e fornecimento, produção regular
Unai	Noroeste	50% ainda não participavam do PNAE	Interesse em participar do PNAE e PAA ou ampliar o fornecimento a esses mercados	Aperfeiçoar o modo de produzir, sugestão de inclusão de novos alimentos, bem como recomendações de comercializar em outros meios, como o PAA, além de orientações sobre como fornecer à merenda escolar e <b>melhorias na higiene dos ambientes e dos alimentos</b>	Inclusão de novos agricultores no fornecimento para merenda escolar, além de melhorar a produtividade, a qualidade e aceitabilidade dos produtos, além de possível incremento na renda do agricultor ao ampliar os mercados para os quais ele fornece.
Viçosa	Zona da Mata	Cerca de 90% já fornecia ao PNAE	Dificuldades de calcular custos de produção, embalagens não adequadas, não cumprimento de exigências sanitárias	Limpeza dos alimentos e <b>adequações às exigências da VISA e do IMA</b> , higienização dos ambientes de processamento, das caixas de transporte, entre outros. Auxílio no <b>cálculos dos custos de produção</b> e na confecção de tabelas nutricionais no caso de alimentos agroindustriais	Maior qualidade dos produtos da agricultura familiar já presentes no PNAE, contribuindo para maior aceitabilidade de sua produção. No entanto, destaca-se que o projeto pode não ter obtido muitos efeitos no sentido de inserir novos agricultores no mercado institucional da merenda escolar.

