

MARIA DO SOCORRO MARTINHO COELHO

INTER-RELAÇÕES ENTRE A AGRICULTURA FAMILIAR E O PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE
MACHADO-MG

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre.

Orientadora: Prof. Dra. LUCIENE BURLANDY CAMPOS DE ALCÂNTARA

Niterói

2012

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

C672 Coelho, Maria do Socorro Martinho.

Inter-relações entre a agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Machado-MG / Maria do Socorro Martinho Coelho. – 2012.

118 f. ; il.

Orientador: Luciene Burlandy Campos de Alcântara.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2012.

Bibliografia: f. 105-112.

1. Agricultura familiar. 2. Brasil. 3. Minas Gerais. 4. Programa Nacional de Alimentação Escolar. 5. Programa governamental. 6. Políticas agrícolas. 7. Segurança alimentar e nutricional I. Alcântara, Luciene Burlandy Campos. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 388.180981

MARIA DO SOCORRO MARTINHO COELHO

INTER-RELAÇÕES ENTRE A AGRICULTURA FAMILIAR E O PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE
MACHADO-MG

Dissertação apresentada ao Curso de
Pós-Graduação em Política Social da
Universidade Federal Fluminense, como
requisito parcial para obtenção do Grau
de Mestre.

Aprovada em 27 de julho de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. LUCIENE BURLANDY CAMPOS DE ALCÂNTARA – Orientadora
UFF

Prof. Dr. RUBEN DE ARAÚJO MATTOS
UERJ

Prof. Dra. MÔNICA DE CASTRO MAIA SENNA
UFF

Niterói

2012

AGRADECIMENTOS

Nenhum trabalho acadêmico é feito somente pelo seu autor, apesar de seu nome estar estampado sozinho na capa. São necessárias nessa caminhada a ajuda, troca de ideias, discussões, e compreensão por parte dos familiares, professores, colegas, amigos e de todos que cruzaram o seu caminho nessa jornada, mesmo que de forma muito rápida, mas não menos importante que outros. Olho para trás e reconheço que sem o apoio dessas pessoas esse trabalho não seria concretizado.

Agradeço à sociedade brasileira, ao Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais, à Universidade Federal Fluminense e à CAPES pela parceria que realizaram, me dando a oportunidade de fazer esse curso.

Agradeço aos professores que tanto contribuíram para a construção desse trabalho, não só com as lições de aula, mas também com as lições de amizade, carinho e proteção que me fizeram sentir em casa mesmo quando estava longe dela.

Agradeço à minha orientadora, Luciene Burlandy, pela paciência e atenção despendidas comigo, é difícil explicitar o quanto aprendi com ela, mesmo não sendo sua aluna regular.

Às funcionárias da secretaria agradeço a atenção e carinho que sempre trataram a todos.

A todos que cederam um pouco de seu tempo precioso para as entrevistas, conversas e disponibilização de dados utilizados na pesquisa, em especial à Selma Garcia, que luta incansavelmente por uma Alimentação Escolar digna para todas as crianças de Machado.

Agradeço aos funcionários do IF Sul de Minas que trabalham no mesmo departamento que eu e que foram sobrecarregados com o meu afastamento e mesmo assim torceram por mim.

Às minhas amigas, Leda, Ivânia e Helena que me incentivaram a voltar a estudar e contribuíram de várias formas para a construção desse trabalho.

Aos colegas do MINTER agradeço o companheirismo e a amizade, já estou com saudades! Em especial a companheira Luciana, de todas as horas e empreitadas.

Sou grata ao Herman, sem seu suporte eu não teria condições de realizar esse trabalho e à Olívia, tão pequena e tão madura, meus dois amores!

RESUMO

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional brasileira, construída a partir da articulação entre sociedade civil e governos, vem contribuindo para a elaboração de estratégias intersetoriais. No curso deste processo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi redesenhado com o objetivo de articular a produção e a comercialização de alimentos provenientes da agricultura familiar e a oferta de alimentação nas escolas. Este estudo analisou as inter-relações entre agricultura familiar e o PNAE no município de Machado-MG, que foram instituídas a partir da Lei 11.947 de 2009. Foram analisados os processos de produção e comercialização dos produtos da agricultura familiar para o PNAE, as estratégias utilizadas e as dificuldades encontradas para o cumprimento da nova legislação. O município atingiu o percentual mínimo de compra da agricultura familiar estipulado em Lei no ano de 2011, no entanto, apenas um agricultor e uma associação de agricultores familiares comercializam para o PNAE. Alguns fatores podem favorecer a inter-relação da agricultura familiar com o PNAE: uma legislação municipal que indica a prioridade da prefeitura em relação à comercialização de produtos da agricultura familiar para o PNAE; a boa qualidade das estradas rurais que permite o escoamento de mercadorias com facilidade; as condições favoráveis de obtenção da DAP e o compromisso da prefeitura e das escolas estaduais em efetuar os pagamentos aos agricultores familiares regularmente. No entanto, a baixa participação dos agricultores familiares no programa pode estar relacionada com sua forte inserção no mercado produtor de café, que é mais atraente em toda a região, e dificuldades em sua diversificação produtiva. Foram identificadas dificuldades de participação dos agricultores familiares em associações, cooperativas e conselhos ligados a outros produtos que não o café; fragilidade da assistência técnica para a produção de hortaliças, necessária para a oferta regular de alimentos exigida pelo programa, e a baixa articulação entre gestores do PNAE com órgãos e instituições ligados aos agricultores.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Agricultura Familiar. Análise de Políticas Públicas. Segurança Alimentar e Nutricional.

ABSTRACT

Brazilian National Policy on Food and Nutritional Security, built from the articulation between civil society and the government, keeps contributing to intersectorial strategies elaboration. In the course of this process, the National Program on School Feeding (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE) was redesigned in order to articulate production and commercialization of food originated from family farms and food supply at schools. This study analyzed the interrelations between family farms and PNAE in the city of Machado-MG, which were instituted from the Law 11.947 of 2009. This work analyzed the production processes and the family farms products commercialization to PNAE, the strategies used and the encountered difficulties for the new legislation enforcement. The city reached the family farm purchase minimum percentage stipulated by law in the year of 2011, however, just one farmer and one family farm association commercialize to PNAE. Some factors may favor family farm interrelation with PNAE: a local legislation which indicates the city priorities in relation to the family farm products commercialization to PNAE; the good quality of rural roads which allows easy commodities outflow; favorable conditions for the obtainment of DAP and the city hall and state schools commitment in making the payment to family farmers regularly. However, the family farmers' low participation in the program may be related to their strong insertion in the coffee production market, which is more attractive in the whole region, and difficulties in their productive diversification. In this study, we identified family farm difficulties on participating in associations, cooperatives and councils linked to products other than coffee; technical assistance fragility for vegetables production, needed to the regular supply demanded by the program, and the weak articulation between PNAE managers and the agencies and institutions related to the farmers

Keywords: National School Feeding Programme - PNAE. Family Agriculture. Public Policy Analysis. Food and Nutritional Security.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Gráfico 1- Número de estabelecimentos da agricultura familiar e área por estados, f. 64
- Gráfico 2- Número de estabelecimentos da agricultura familiar e área no estado de Minas Gerais, f. 65
- Tabela 1- Produção Agrícola Municipal, plantação por hectare/produção em mil toneladas, ano 2005 a 2010, f. 66
- Tabela 2- Preço médio de café comercializado pela Cooxupé de 2004 a 2011, f. 67
- Tabela 3- Produção de leite no município de Machado de 2002 a 2009, f. 68
- Tabela 4- Peso X Altura, Peso X Idade, Altura X Idade de crianças de 0 a 5 anos, município de Machado-MG, f. 72
- Tabela 5- Peso X Idade, Altura X Idade de crianças de 5 a 10 anos, município de Machado-MG, f. 73
- Tabela 6- IMC X Idade, Altura X Idade de adolescentes de 10 a 19 anos, município de Machado-MG, f. 73
- Tabela 7- Despesa média mensal domiciliar per capita por situação de domicílio - 2009 - (R\$1,00), f. 74
- Quadro 1- Legislação municipal sobre Agricultura/responsável pela Legislação/Partido político, f. 68-70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPF	Programa Bolsa Família
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CERESAN	Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CMSAN	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DAPAA	Declaração de Aptidão ao PAA
DHAA	Direito Humano a Alimentação Adequada
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPAMIG	Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
FAO	Food and Agriculture Organization
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ONG	Organização não Governamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAD	Pesquisa por Amostra de Domicílios

PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SFCI	Secretaria Federal de Controle Interno
TCU	Tribunal de Contas da União

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO.....	12
INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO I – A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO UM CAMPO DE CONCEPÇÕES E PRÁTICAS: REPERCUSSÕES NA AGRICULTURA FAMILIAR E NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL.....	19
1.1 A CONSTRUÇÃO CONCEITUAL E POLÍTICA DO CAMPO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	19
1.1.1 AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	30
1.1.2 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA, SUA RELAÇÃO COM AGRICULTORES FAMILIARES E COM A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	36
1.1.3 O PNAE, SEUS DESEMPENHOS E POTENCIALIDADES.....	41
1.2 ELEMENTOS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN.....	50
1.2.1 DIMENSÕES DA ANÁLISE.....	55
1.3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	58
1.3.1 CONSTRUÇÃO DOS DADOS.	58
1.3.2 ANÁLISE DE DADOS.....	60
CAPÍTULO 2 – O CONTEXTO SOCIO POLÍTICO E PRODUTIVO DO MUNICÍPIO DE MACHADO.....	62
2.1 A ESTRUTURA AGRÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS E DO MUNICÍPIO DE MACHADO.....	62
2.2 A ECONOMIA DA REGIÃO DO SUL DE MINAS GERAIS E DO MUNICÍPIO DE MACHADO.....	65
2.3 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE AGRICULTURA.....	68
2.4 INDICADORES SOCIAIS E DE SAÚDE.....	71
CAPÍTULO 3 – INTER-RELAÇÕES ENTRE AGRICULTURA FAMILIAR O PNAE EM MACHADO	76
3.1 A ESTRUTURA INSTITUCIONAL E DE GESTÃO DO PNAE E PAA NO MUNICÍPIO.....	76
3.2 PRINCIPAIS ATORES CONCEPÇÕES E INTERESSES.....	81
3.2.1 A COMPRA DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR – ESTRATÉGIAS E DESAFIOS.....	81
3.2.2 OS PRINCIPAIS ATORES E INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS NA INTER-RELAÇÃO ENTRE AGRICULTURA FAMILIAR E PNAE NO MUNICÍPIO.....	85
3.3 ANÁLISE POLÍTICA.....	88
3.3.1 ESTRATÉGIAS E DESAFIOS PARA A COMERCIALIZAÇÃO POR PARTE DOS AGRICULTORES AO PNAE.....	92
CAPÍTULO 4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS.....	105
APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTA AGRICULTOR FAMILIAR	113
APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ENTREVISTA GESTOR MUNICIPAL.....	114

APÊNDICE C – ROTEIRO PARA ENTREVISTA CAE.....	115
APÊNDICE D – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SECRETÁRIO DE AGRICULTURA.....	116
APÊNDICE E – ROTEIRO PARA ENTREVISTA EMATER.....	117
APÊNDICE F – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIMENTO.....	118

APRESENTAÇÃO

A constituição de uma política e de um Sistema de (SAN) no Brasil, formalizados em Lei Orgânica em 2006 (LOSAN, 2006) vem afetando de forma importante o desenho de programas de alimentação e nutrição. Neste sentido, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi reformulado e uma das principais mudanças empreendidas foi a obrigatoriedade de compra de, ao menos, 30% de produtos da agricultura familiar (Lei Federal nº 11.947, de junho de 2009). O presente estudo se propõe a compreender este processo no município de Machado.

Tendo me formado em Nutrição, assumi o cargo de Coordenadora de Alimentação e Nutrição no município de Machado em 1995 na antiga Escola Agrotécnica Federal. No ano de 2009 fui chamada para participar de uma reunião na Secretaria Municipal de Educação, na qualidade de nutricionista do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais – Campus Machado. Esta reunião teve como objetivo discutir o processo de implementação da compra dos produtos dos agricultores familiares, no âmbito do PNAE, pois juntamente com os recursos da alimentação escolar municipal, vieram recursos do FNDE para o IF Sul de Minas. Esse recurso foi enviado pelo FNDE para o IF Sul de Minas, pela primeira vez em 2009, quando houve a extensão da alimentação escolar para os alunos do ensino médio e Educação de Jovens e Adultos - EJA. Foram convocados também, para participarem da reunião, funcionários da Secretaria de Agricultura, Secretaria do Trabalho e Assistência Social, membros do Conselho de Alimentação

Escolar, Assessoria Jurídica da Prefeitura, funcionários do setor financeiro e de compras e funcionários da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater.

Desde então, a minha curiosidade sobre o assunto foi aguçada, visto que, a partir desse momento, a demanda de compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE poderia ser o estímulo que faltava para os produtores rurais locais cultivarem produtos variados e não apenas o café, maior cultura do município. Dentro dessa perspectiva, ocorreria uma melhoria na dieta dos escolares, estimulando o consumo de verduras, frutas e legumes frescos, produzidos no município. Além disso, a nova proposta de estímulo à diversificação da produção, com ênfase na agricultura familiar poderia trazer, não só o desenvolvimento regional, mas também, uma melhora significativa no consumo alimentar desse produtor e de sua família pela diversificação de culturas.

Tendo em vista o quadro acima exposto, o estudo foi estruturado com o objetivo de compreender de que forma a agricultura familiar local vem interagindo com o PNAE e como este processo expressa aspectos mais gerais da institucionalidade, da dimensão política e do perfil produtivo, de comercialização e consumo de alimentos no município.

INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é um tema que vem mobilizando a construção de políticas públicas em diferentes países e ganhando significados distintos nos contextos internacional e nacional. Trata-se de um campo teórico, conceitual e de prática política que apresenta um dinamismo crescente e uma perspectiva fortemente propositiva (proposição de novas abordagens para as questões de alimentação e nutrição, novos programas, políticas, etc) (BURLANDY, BOCCA; MATTOS, 2012).

Como parte deste processo, que ainda está em curso no país, programas antigos foram remodelados e fortalecidos, como é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) (NASCIMENTO, 2009).

Além disto, programas pautados na articulação entre a produção e o consumo de alimentos foram instituídos, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Este programa estimula a comercialização dos produtos da Agricultura Familiar e simultaneamente escoar sua produção, formar estoques de alimentos, e abastecer instituições que atendem grupos em situação de vulnerabilidade alimentar (MDS, 2011).

Considerando o processo de construção da Política de SAN no país e a importância da reestruturação do PNAE para o Sistema Nacional de SAN, o presente estudo analisou as interfaces estabelecidas entre a compra, a oferta de alimentos para as escolas e as ações destinadas a fortalecer a agricultura familiar no

município de Machado-MG. O PNAE integra a Política de Segurança Alimentar e Nutricional e se destaca não só por sua abrangência – atualmente implementado em todos os municípios do Brasil – mas por sua relevância na oferta de uma alimentação saudável associada com processos pedagógicos (FNDE, 2011).

As recentes modificações no programa, destinadas a fortalecer a articulação com a agricultura familiar, são pautadas no princípio da intersetorialidade que é constitutivo da SAN. A operacionalização deste princípio que aponta para a importância de articular ações em todas as dimensões do sistema alimentar, carece de análises mais aprofundadas especialmente no âmbito do processo local de implementação de programas. Estudos contextualizados no plano municipal podem favorecer a compreensão dos processos, das estratégias e dos desafios que vêm sendo enfrentados pelos governos locais para operacionalizar estratégias intersetoriais, no caso, a articulação do PNAE com a agricultura familiar.

Os municípios brasileiros são muito diferenciados em termos de sua vocação produtiva, bem como em relação às suas condições de infraestrutura política institucional e de gestão. O Município de Machado, contexto que pauta o presente estudo, é um município de pequeno porte, situado no Sul de Minas Gerais e tem sua economia agrícola baseada, principalmente, na produção de café e leite. No ano de 2010, Machado produziu 392.950 sacas de café de 60Kg e o estado de Minas Gerais produziu, nesse mesmo ano, 20,4 milhões de sacas. Dessa forma, Machado respondeu por 1,92% da produção estadual de café no ano de 2010 (IBGE, 2012). Isto não é pouco visto que Minas Gerais produz, atualmente, mais da metade do café brasileiro, 51,9% da produção nacional em 2011 (SEAPA, 2011). As regiões Sul de Minas e Centro Oeste Mineira produziram juntas, 49,5% da produção estadual, (SEAPA, 2011).

Na história do município conta-se que “com a notícia de que as terras eram de excelente qualidade, gente disposta a plantar logo apareceu por aqui” (PREFEITURA MUNICIPAL DE MACHADO, 2012) e qualquer pessoa que passa por essas terras tem essa comprovação. Nas estradas do município, percorrem-se longas distâncias avistando um tapete verde com linhas entre meios como se fosse um bordado a perder de vista. Outras vezes, uma, duas, três, várias montanhas seguidas cobertas pelo mesmo verde que na primavera se transforma em branco de flores e no outono se torna vermelho ou amarelo, misturado ao pouco verde que resta das folhas dos cafezais. Lindas paisagens. É o ouro verde, que sustenta

famílias, cidades, move uma região e grande parte do estado de Minas Gerais e de sua história.

Em épocas de colheita do café a cidade se modifica. O movimento no comércio local dispara, lojas e supermercados ficam lotados, aumenta o número de trabalhadores nas roças, que vem de outras regiões de Minas ou, às vezes, de outros estados para a “panha de café”. As donas de casa ficam aflitas, pois, as empregadas domésticas deixam seus empregos para aproveitarem o período da colheita que rende mais dinheiro que o salário mínimo mensal com todos os benefícios pagos. São praticamente quatro meses durante o ano que acontece essa movimentação que extrapola o sossego comum às cidades interioranas.

O café foi desde o final do século XIX até os dias atuais, um dos produtos responsáveis por grande parte da exportação brasileira. A atividade enfrentou variações de mercado devido às super-safras, como a que ocorreu com a quebra da Bolsa de New York, em 1929, por exemplo. Por isso, a sua produção e comercialização sofreram muitas intervenções governamentais¹. De acordo com Moura (2007), as políticas governamentais, aliadas às condições ambientais e ao uso de tecnologias adequadas, podem propiciar a formação de áreas com orientação específica ou dominante para a agropecuária. Essa orientação na agricultura é traduzida pela regionalização territorial, como é o caso da soja no centro-oeste brasileiro, da cana-de-açúcar no nordeste e no estado de São Paulo e os cafezais no Espírito Santo e em Minas Gerais, promovendo a utilização da terra para cultivo de forma intensa.

De certa maneira isso pode trazer problemas para a segurança alimentar da população de uma dada região. Culturas de exportação, do chamado agronegócio, vêm substituindo as culturas importantes da cesta básica alimentar (LIMA JUNIOR, 2012), podendo gerar, com maior facilidade, a insegurança alimentar da população de mais baixa renda nessas regiões. O aumento da distância entre produtores e consumidores de alimentos torna esses alimentos mais caros, geralmente de pior qualidade, com maior grau de processamento e diminui a diversificação dos hábitos de consumo (MALUF, 2006; LIMA JUNIOR, 2012).

A supremacia da produção mineira de café gera muita riqueza, entretanto pode ocasionar sérios problemas de ordem social, econômica e ambiental. Crises na

¹ O caso clássico foi a queima do estoque de café pelo Governo Vargas após 1930 como forma de equilibrar oferta e demanda do produto em meio à Grande Depressão ocasionada pela crise de 1929.

cultura cafeeira poderão acarretar inconvenientes à economia das regiões e municípios que têm o produto como principal fonte de renda. Portanto, cabe compreender o PNAE no âmbito de um processo mais amplo de conformação de um campo conceitual e de práticas políticas no país (no caso, a SAN) e analisar as especificidades deste processo no contexto local do município de Machado.

A Prefeitura de Machado, através da Secretaria Municipal de Educação, informou que, em chamada pública no ano de 2010, apenas um agricultor familiar fez proposta e efetuou venda para a alimentação escolar no município. Diante disso, algumas questões se colocaram e motivaram esta pesquisa: Em que medida esse recurso estaria afetando a administração do PNAE? De que maneira os atores locais (secretários responsáveis, funcionários públicos envolvidos nesse processo, Conselho de Alimentação Escolar - CAE, assim como agricultores familiares, seus sindicatos, e suas associações, Empresa de Assistência técnica Estadual) estão reagindo diante dessas novidades? Que mecanismos desenvolveram para colocar a legislação em prática? Quais as dificuldades encontradas? Quais as soluções escolhidas? Têm ocorrido procedimentos formais que favoreçam ou conduzam à intersectorialidade na implementação e monitoramento das ações integradas relativas ao Programa?

A dissertação foi composta por uma introdução e quatro capítulos. O primeiro apresenta as bases teóricas e metodológicas do estudo que incluem o conceito de SAN, o processo histórico de construção da política de SAN no Brasil e suas repercussões no PNAE, em especial as conexões com a agricultura familiar. O capítulo aborda ainda outros programas que afetam a agricultura familiar tais como o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.

As questões metodológicas abordadas referem-se ao processo de análise de políticas públicas, especificidades do método de estudo de caso e as técnicas que foram usadas para a construção e análise dos dados.

O segundo capítulo apresenta as principais características do município de Machado, dentro do contexto do Estado de Minas Gerais, configuradas com base em dados secundários, incluindo informações sobre a produção de alimentos, abastecimento, acesso e comercialização e ações em curso, legislação local pertinente. Estas informações foram obtidas em bases de dados nacionais, tais como o censo agropecuário e site Cidades e Pesquisa Agrícola Municipal do IBGE,

além de dados disponíveis nas Secretarias Municipais de Educação, Agricultura e Meio Ambiente, Emater e outros.

O terceiro capítulo apresenta a discussão e a análise dos resultados encontrados no trabalho de pesquisa que configurou a construção de dados primários, explorando os processos e dinâmicas locais, percorridos desde a instituição da compra local da agricultura familiar pelo PNAE. Neste escopo, incluem-se: a concepção dos atores envolvidos; as dificuldades encontradas para implementar as novas exigências do governo federal, segundo estes atores; os mecanismos e instrumentos dos governos federal e estadual destinados à apoiar os processos locais, segundo análise documental e depoimento dos atores; os caminhos desenvolvidos pelo município no curso deste processo para operacionalização da compra da agricultura familiar, reconstruído a partir dos depoimentos e dados documentais.

Por fim, no quarto capítulo foram sintetizados os processos, mecanismos, desafios e as estratégias locais referentes à implementação da política de compra da agricultura familiar para alimentação escolar no município de Machado.

CAPÍTULO 1

A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO UM CAMPO DE CONCEPÇÕES E PRÁTICAS: REPERCUSSÕES NA AGRICULTURA FAMILIAR E NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL.

1.1 A CONSTRUÇÃO CONCEITUAL E POLÍTICA DO CAMPO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DA AGRICULTURA FAMILIAR

O termo “segurança alimentar” veio sendo utilizado na literatura internacional e nacional com diferentes conotações, como em contextos de guerras ou catástrofes que, de alguma maneira, pudessem deixar uma população em risco pela falta de alimentos. Para Pinheiro (2008), este conceito em geral vem articulado às perspectivas de segurança nacional e soberania alimentar, ou seja, à capacidade de cada país garantir seu estoque mínimo de alimentos para sustentar a sua população. No contexto brasileiro o conceito de SAN vem sendo utilizado como:

a realização do direito humano a uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, respeitando as diversidades culturais e sendo sustentável do ponto de vista socioeconômico e agroecológico (CONSEA, 2004 p.4).

A construção desse conceito é relativamente recente. Nos anos de 1980, de acordo com Nascimento (2009), o enfoque de segurança alimentar e nutricional no Brasil, foi marcado pelo nascimento no setor público do conceito de segurança alimentar formulado por técnicos e consultores empenhados na elaboração de um documento “Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome” para a Secretaria de Planejamento do então Ministério da Agricultura. A concepção assumida pelos técnicos assemelhava-se à mesma que era adotada pela Food and

Agricultural Organization (FAO), com ênfase na autossuficiência alimentar nacional e no acesso universal aos alimentos. No âmbito da FAO o tema se destaca na década de 1970 relacionado com estratégias destinadas a aumentar a oferta de alimentos para garantir o abastecimento em contextos de crises provenientes de guerras ou situações de recessão econômica.

Em 1986, de acordo com Burlandy (2009), na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição - um desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde - a alimentação passou a ser considerada direito de cidadania e o Brasil colocou em evidência os direitos humanos, especialmente o direito humano à alimentação, contemplado no Plano Nacional de Direitos Humanos de 1996. A conferência protagonizou a ideia de incorporar a dimensão nutricional ao conceito de Segurança Alimentar. Foram também propostas a formação de um Sistema Nacional de SAN integrado por conselhos e sistemas nas esferas estadual e municipal de governo (proposição retomada em 2004) e de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição, destinado a formular uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), instituída em 1999 pelo Ministério da Saúde.

Porém, a redução do campo de atuação estatal adotada pelo governo Collor levou a retrocessos nas políticas sociais e em boa parte dos programas de alimentação e nutrição no início da década de 1990. Vários programas e instituições federais foram extintos, com exceção do Programa de Alimentação Escolar (atualmente Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE) e o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT (NASCIMENTO, 2009).

Em documento interno do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, datado de 1992, já se identificava a necessidade de criação de um Comitê de SAN composto por ministérios das áreas econômica e social, no qual o INAN exerceria o papel de secretaria-executiva visando à articulação intergovernamental (BURLANDY, 2009). No entanto, este comitê não se consolidou institucionalmente e a dinâmica sociopolítica que se desenvolveu no país na primeira metade da década de 1990 foi fundamental para este processo. O governo instalado em 1993 estabeleceu como prioridade o combate à fome, em um contexto de intensa mobilização social, com destaque para o MEP² - Movimento pela Ética na Política -

² Entidades e movimentos sociais constituíram o chamado Movimento pela Ética na Política, após o surgimento de denúncias através dos meios de comunicação de massa sobre corrupção e agiotagem no mandato do presidente Collor. O objetivo inicial era “aglutinar as esperanças e ações de todo o

que deu raízes à formação da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida. Neste cenário, formula-se o “Plano de Combate à Fome e à Miséria”, pactuado entre governo (incluindo o INAN) e a sociedade, com base na proposta de Política Nacional de SAN do “governo paralelo”³ do Partido dos Trabalhadores.

Ainda em 1993, sob a liderança do IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida destacou-se nacionalmente. A SAN ganha uma relevância política diferenciada nesta conjuntura com a redemocratização e a volta ao país de ativistas de esquerda que mobilizaram processos de luta contra a fome e a pobreza, fortemente associados com as questões referentes à segurança alimentar. De acordo com Nascimento (2009), alguns destes militantes criaram organizações não governamentais que foram fundamentais na formulação da política atual de combate à fome. A sociedade civil organizada estimulou a participação de grande parte da população na luta contra a fome e a miséria, sendo o sociólogo Herbert de Souza (Betinho) o idealizador e maior incentivador desta campanha já nos anos 1990.

Neste contexto, o conceito de segurança alimentar foi sendo construído como componente de um projeto nacional transformador de uma dada realidade sociopolítica que, na concepção dos atores envolvidos, era responsável por produzir e reproduzir a fome, a miséria e a exclusão.

A confluência de diferentes processos de mobilização social em torno do tema afetou a política governamental, e o governo do presidente Itamar Franco definiu o combate à fome e à miséria como prioridade nacional, instituindo assim, o I Conselho Nacional de Segurança Alimentar (NASCIMENTO, 2009). O primeiro CONSEA buscou obter consenso sobre prioridades e diretrizes para a formulação de políticas e proposição de instrumentos de intervenção; discutir o processo de construção da cidadania; identificar alternativas e promover a troca de experiências em desenvolvimento na sociedade; e identificar novas formas e mecanismos de parceria e articulação entre ações governamentais e não governamentais, tendo em vista a construção de uma nova relação Estado/sociedade (CONSEA, 1994).

povo na direção de uma política guiada por valores éticos em favor da justiça social, da solidariedade e da vida” (CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

³ Organização não governamental - ONG instituída pelo Partido dos Trabalhadores para acompanhamento das propostas políticas do mandato do presidente Fernando Collor que conferiu subsídios técnicos políticos para a Ação da Cidadania (PINHEIRO, 2009).

As ações propostas ganharam grande espaço temático na mídia nacional. Tanto que, ainda no mandato de Itamar Franco, em 1994, ocorreu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que teve como tema “Fome: uma questão nacional” (CONSEA, 1994).

Na eleição presidencial de 1994 o Partido dos Trabalhadores lançou como candidato Luiz Inácio Lula da Silva que teve como principal mote de sua campanha eleitoral o combate à fome e à miséria defendendo a responsabilização do Estado pelas políticas sociais. Entretanto, Fernando Henrique Cardoso, candidato do PSDB foi quem ganhou as eleições, assumindo o governo em janeiro do ano seguinte.

O presidente eleito, assim que iniciou seu governo em 1995, extinguiu o CONSEA e adotou uma estratégia de fortalecimento da “via econômica”, deixando fora da pauta política de discussões, a construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ainda em 1995 foi instituída a estratégia Comunidade Solidária que tinha como objetivo articular ações de governo com a sociedade civil, para acelerar o processo de inclusão social, deixando claro que não haveria interferência ou qualquer discussão na perspectiva de elaboração ou articulação de políticas públicas (NASCIMENTO, 2009). Segundo Burlandy (2009), a Comunidade Solidária (CS) se manteve nas duas gestões do governo federal (1995-1998; 1999-2002), integrada por uma secretaria executiva (SE) e um conselho, também composto por diferentes ministérios e organizações sociais. Seu principal objetivo era o combate à pobreza a partir da convergência de programas setoriais para os municípios e famílias mais pobres, visando a sua integração e sinergia no território. A temática da SAN foi pautada na agenda do conselho através de “rodadas de interlocução” com a sociedade civil conduzida por um comitê de SAN integrado por técnicos de governo, mas não instituído formalmente.

De acordo com a mesma autora, a intersetorialidade tão importante para a Política de SAN, até o momento não havia se efetivado, isto porque os vários programas existentes até então, eram pontuais, focalizados e separados dentro de cada ministério, sem coordenação e sinergia entre eles.

Nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995/98 e 1999/2002), foi adotada uma estratégia de priorização do desenvolvimento econômico em detrimento de investimentos sociais diretos como a construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. De acordo com Pinheiro (2008), ocorreu o controle da inflação melhorando o poder de consumo da população e o

acesso aos alimentos. Entretanto, houve uma desarticulação do apoio aos movimentos sociais que atuavam no campo da SAN e um enfraquecimento das relações políticas com setores da sociedade civil, principalmente o movimento da Ação da Cidadania, que liderava o debate da construção da Política de SAN.

Em 2001 foi elaborado pelo Instituto de Cidadania o Projeto Fome Zero, sob a coordenação de José Graziano da Silva com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas vinculados à questão da SAN no país. Este projeto, segundo Nascimento (2009), tinha como objetivos a redistribuição de renda, o crescimento da produção, a geração de empregos, a reforma agrária, ou seja, a construção de políticas estruturais, assim como, as intervenções de ordem emergencial como a distribuição de cestas básicas.

Para Yazbek (2004), o Projeto Fome Zero é que veio nortear ações do governo que se iniciou em 2003. Este projeto partiu da concepção de que o direito à alimentação deve ser assegurado pelo Estado e apresentou como principal objetivo a formulação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil. Dessa forma, em 2003, assim que assumiu a Presidência da República, o presidente Lula criou um ministério com o objetivo primordial de combater a fome: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA. O CONSEA foi reinstituído como órgão de assessoramento ao Presidente da República composto em 1/3 por representantes de diferentes setores de governo e 2/3 pela sociedade civil.

A partir daí, a questão da Segurança Alimentar e Nutricional não saiu mais da agenda governamental passando a ser uma prioridade de governo nas diferentes conjunturas subsequentes. Com a reinstituição do CONSEA deu-se seguimento à discussão e à implementação de ações de combate à fome com a participação intensa de diversos setores de governo e da sociedade civil. Deu-se continuidade também aos ciclos de Conferências Nacionais de SAN e à construção de uma Política de SAN para o país, que vêm nortear as ações e programas de governo até os dias atuais (NASCIMENTO, 2009).

A II Conferência Nacional de SAN aconteceu em 2004 e teve como tema, “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. Um dos objetivos desta conferência era propor diretrizes para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, além de avaliar ações e experiências. Foram

aprovadas várias propostas de ações estratégicas, sendo uma delas, a Lei Orgânica de SAN - (LOSAN) que criaria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN. Nela também foi definido o conceito de segurança alimentar e nutricional – SAN como é utilizado até os dias de hoje (CONSEA, 2004).

Ainda em 2004 o MESA foi incorporado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS como Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN. O ministério também abarcaria as atribuições da assistência social, antigamente ligada à previdência social, bem como o programa Bolsa-Família, que se tornou o carro-chefe do MDS (NASCIMENTO, 2009).

Em 2006 foi promulgada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei 11.346) - que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN integrado por conselhos e conferências que congregam órgãos e entidades de diferentes setores em todos os níveis de governo. Além disto, a lei instituiu uma câmara interministerial – CAISAN, composta pelos ministros de Estado e secretarias federais, sob coordenação da Casa Civil, que teria como função formular a política e o plano nacional de SAN. De acordo com Burlandy (2009), a câmara potencializa a participação dos primeiros escalões de governo e os compromete em torno da construção de uma agenda própria de negociação. A LOSAN representa a consagração de uma concepção abrangente e intersetorial de SAN.

A instituição da câmara interministerial tornou-se uma importante forma de articulação dentro das instâncias de governo, promovendo maior visibilidade para as questões de Segurança Alimentar e Nutricional. A articulação entre os setores já vinha sendo promovida de alguma forma no âmbito do CONSEA. Uma expressão deste processo foi a instituição da portaria interministerial nº1010, de maio de 2006, formulada a partir de uma articulação dos Ministérios da Saúde e da Educação. Neste contexto, a CAISAN ainda não estava em pleno funcionamento, mas já podia se identificar uma iniciativa de articulação de Ministérios.

A Portaria Interministerial nº 1010 definiu diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e médio das redes pública e privada, em âmbito nacional, favorecendo o desenvolvimento de ações que promovam e garantam a adoção de práticas alimentares mais saudáveis no ambiente escolar. Algumas ações fundamentais para o alcance da SAN se destacam nesta legislação, tais como: a educação alimentar e nutricional,

considerando os hábitos alimentares como expressão de manifestações culturais regionais e nacionais; o estímulo à produção de hortas escolares para a realização de atividades com os alunos e a utilização dos alimentos produzidos na alimentação ofertada na escola; o estímulo à implantação de boas práticas de manipulação de alimentos nos locais de produção e fornecimento de serviços de alimentação do ambiente escolar; a restrição ao comércio e à promoção comercial no ambiente escolar de alimentos e preparações com altos teores de gordura saturada, gordura trans, açúcar livre e sal e incentivo ao consumo de frutas, legumes e verduras; e o monitoramento da situação nutricional dos escolares (BRASIL, 2006a).

Em 2007 foi realizada a III CNSAN que teve como tema central a questão do Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Foi o momento de culminância de um processo que começou logo após a II Conferência, em março de 2004. Naquele momento, foram estabelecidas prioridades e objetivos, que orientaram o trabalho realizado pelo CONSEA nos três anos que se sucederam. Quando a III Conferência foi convocada, programou-se a realização de eventos em todos os estados, tais como oficinas, seminários e conferências estaduais. Isso significou algo notável: o fato de que milhares de pessoas, em todo o Brasil, discutiram a política pública de segurança alimentar e nutricional e os processos necessários para sua implementação, desde o plano local até o federal (CONSEA, 2007).

O relatório final da III Conferência destaca, com base nos dados da PNAD 2004 que, 72 milhões de pessoas (cerca de 40% da população) conviviam naquela conjuntura com algum grau de insegurança alimentar, ou seja, tinham o seu Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) violado. Destes, 14 milhões (7,7% da população) se encontravam em situação de insegurança alimentar grave, isto é, passavam fome ou conviviam, de forma rotineira, com o pesadelo da fome, inclusive suas crianças, nos três meses que antecederam o inquérito. A desigualdade étnico-racial ficou evidenciada ao ser constatado que 52% da população negra viviam em insegurança alimentar moderada e grave, contra 28% dos brancos. Observa-se que a pesquisa foi realizada em 2004, ou seja, antes do impulso dado pelas políticas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família, além de outras medidas (CONSEA, 2007).

Nesta Conferência foram discutidos novos problemas que acometem a população além da fome e da desnutrição, e que podem ser considerados também

como situações de insegurança alimentar e nutricional. Reconheceu-se, por exemplo, que a ampliação do número de pessoas com excesso de peso e com obesidade, constituiu-se em uma questão de SAN. Este fenômeno tem afetado todos os segmentos e classes sociais e está associado a um maior consumo de alimentos ricos em gorduras e açúcares, à urbanização do País, à automatização de atividades do cotidiano, ao aumento da cobertura de transportes motorizados e à redução da prática de atividades físicas, dentre outros fatores. A sociedade urbana industrial abriga famílias deslocadas de áreas rurais que já não produzem para seu próprio consumo. A alimentação fora de casa tem sido cada vez mais importante. Tais mudanças favorecem o consumo de alimentos processados, padronizados e de alta densidade calórica, com crescente substituição de carboidratos por lipídios e de proteínas de origem vegetal por proteínas de origem animal (CONSEA, 2007).

Desta forma, ao compreender um problema como a obesidade na perspectiva ampla de SAN, que conecta processos produtivos de comercialização e consumo de alimentos, a sociedade civil em articulação com o governo busca formular estratégias intersetoriais para o seu enfrentamento. Esta motivação contribui para a construção de ações e programas inovadores pautados no princípio da intersetorialidade bem como para as modificações propostas no PNAE, como analisado de forma mais aprofundada posteriormente.

Nesta Conferência algumas reivindicações foram feitas especificamente com o propósito de melhorias do setor de produção e abastecimento com qualidade, tais como, maior investimento público para o fortalecimento da agricultura familiar e agroextrativismo como modelo estratégico de agricultura para a dinamização da economia e promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional, a revisão e reformulação das atuais políticas de apoio ao agronegócio exportador, de estímulo desenfreado à produção de agrocombustíveis e de monoculturas de exportação e seus respectivos pactos tecnológicos (insumos químicos, mecanização, transgênicos, etc.) que comprometem a soberania e geram insegurança alimentar (CONSEA, 2007).

Outra reivindicação da III Conferência de SAN de fundamental importância foi a formulação e estímulo a programas intersetoriais de promoção à alimentação adequada e saudável que ligasse o consumo à produção e a comercialização de alimentos saudáveis para a promoção da saúde, resgatando e valorizando o patrimônio alimentar e os hábitos culturais de maneira integrada e articulada com a

promoção da agricultura familiar, do desenvolvimento sustentável e da segurança alimentar e nutricional. Complementa-se que as diretrizes desse programa deveriam ser articuladas com as de outros programas e ações públicas, como o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (CONSEA, 2007).

Várias outras reivindicações com relação ao PNAE foram feitas tais como: garantia para toda a população escolar de uma alimentação saudável e adequada a partir de produtos oriundos da agricultura familiar local, preferencialmente dos sistemas produtivos de base agroecológica, do agroextrativismo e de pequenos fornecedores urbanos, com controle social. Para isto, foi aprovado o Decreto nº 6.959, de setembro de 2009 que alterou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Esse decreto permite que os órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal possam adquirir alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar com os recursos do PNAE, até um limite de até R\$ 9.000,00 por ano, para cada agricultor, sem utilizar o processo de licitação usual, valendo-se para isso, de chamadas públicas (BRASIL, 2009).

Foi ainda reivindicada a implementação do Projeto de Lei da Alimentação Escolar, formulado com a contribuição do CONSEA, extensivo para a educação de jovens e adultos e aos alunos de ensino médio. Além disso, reivindicou-se incluir como responsabilidade do Estado, as escolas e creches comunitárias pertencentes às organizações da sociedade civil, bem como garantir os recursos financeiros para a sua execução, respeitando a carga horária oferecida aos escolares (parcial ou integral) e prevendo repasse per capita diferenciado para os alunos de assentamento, com base na diferenciação oferecida aos indígenas e quilombolas. De igual modo, foi destacada a necessidade de garantir as correções no valor per capita da alimentação escolar para a manutenção do poder de compra dos municípios, incluindo a obrigatoriedade da contrapartida dos gestores estaduais e municipais o que possibilita a oferta de uma alimentação saudável e adequada (CONSEA, 2007).

Na IV Conferência Nacional de SAN, que aconteceu em novembro de 2011 em Salvador-BA e teve como temática mobilizadora “Alimentação Adequada e Saudável: Direito de todos”, novamente foram feitas várias reivindicações de melhoria e fortalecimento de ações já alcançadas no PNAE. Dentre elas, destacam-se: garantir o repasse per capita criando-se um mecanismo de reajuste periódico e

valores per capita diferenciados, regionalizados para escolas que se localizam em áreas distantes, de modo a prever cobertura de custos com transporte de gêneros alimentícios, além de servir duas ou mais refeições para crianças de escolas distantes; estipular um percentual mínimo de contrapartida nos recursos do PNAE para estados e municípios; assegurar alimentação escolar nas férias principalmente das creches públicas; proibir a terceirização da alimentação escolar e assegurar a infraestrutura de cozinhas e equipamentos, água potável, energia elétrica, refeitórios com mesas e cadeiras além de capacitar os recursos humanos para o preparo de refeições saudáveis; adequação do número de profissionais de nutrição à quantidade de escolares de cada local e assegurar o cumprimento da Lei nº 11.947/2009 e a continuidade e ampliação da aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar, estimulando a elaboração de cardápios que respeitem a cultura alimentar local (CONSEA, 2011).

Devido a importância do tema do abastecimento alimentar o CONSEA sinalizou a necessidade de criação de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar com o objetivo de garantir o acesso regular e permanente da população brasileira aos alimentos, em quantidade suficiente, qualidade e diversidade, observadas as práticas alimentares promotoras da saúde e respeitados os aspectos culturais, religiosos e ambientais. Além disso, considera-se que esta política possibilite o aperfeiçoamento e a facilitação dos mecanismos de compras governamentais no sentido de ampliar o acesso ao mercado pelos agricultores familiares, povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, população negra e mulheres (CONSEA, 2011).

Atenta a isso, a Câmara Interministerial de SAN - CAISAN encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de lei do I Plano Nacional de SAN - PLANSAN 2012/2015 que foi aprovada em abril de 2012. O Plano tem a finalidade de promover a SAN por meio da integração de ações voltadas para a produção, o fortalecimento da agricultura familiar, o abastecimento alimentar e a promoção da alimentação saudável e adequada. Uma das diretrizes do PLANSAN é a promoção do abastecimento e estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos. O objetivo é institucionalizar no território nacional o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e seus mecanismos de gestão, participação e controle social, garantindo a sua consolidação, o seu financiamento e a estruturação

da capacidade institucional de planejamento, execução e monitoramento da Política Nacional de SAN para, por meio do Plano Nacional e dos Planos Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, realizar o Direito Humano à Alimentação Adequada no âmbito nacional (CAISAN, 2012).

Visto isso, pode-se perceber a importância de determinados programas para a implementação da Política Nacional de SAN no país e para a promoção da articulação intersetorial envolvendo o conjunto de ações inseridas no Plano Nacional de SAN. Neste sentido, a interligação do PNAE à Agricultura Familiar através também do PAA constitui uma ação estratégica. Esta articulação, de certa forma, dá concretude ao princípio da intersetorialidade que pauta o sistema, ou seja, apresenta-se como uma forma concreta de operacionalizar este princípio através de programas que integram a Política de SAN.

Corina Hawkes, analisando o processo de formulação da Lei 11.947/2009 indicou como fatores que possibilitaram sua instituição a existência de um processo de construção conceitual e filosófica em torno da SAN: a existência de um espaço político de prioridade para o tema, conferido pela Estratégia Fome Zero e a existência de um espaço de governança intersetorial e de articulação entre governo e sociedade civil, o CONSEA. Além disto, segundo a autora, a atuação de setores com maior poder político, inclusive no âmbito do CONSEA que assessora diretamente a presidência da república, possibilitou que algumas demandas de setores politicamente menos influentes, como a agricultura familiar, fossem vocalizadas. A solução através do fortalecimento da agricultura familiar se mostrou estratégica para a promoção da intersetorialidade, ou seja, a intersetorialidade se potencializa através da identificação de soluções e não tanto de problemas (HAWKES et. al., 2012).

Considerando a complexidade da operacionalização de uma Lei Nacional no território brasileiro, a análise das inter-relações entre agricultura familiar e o PNAE empreendida neste estudo pode contribuir para a compreensão de elementos referentes aos contextos dos municípios que afetam de alguma forma a construção de ações interssetoriais no plano local. Considera-se que algumas questões que são mais específicas da operacionalização local da compra de alimentos provenientes da agricultura familiar para o PNAE possam contribuir para a análise mais geral dos processos de construção de um Sistema Local de SAN.

1.1.1 AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS

A política agrícola iniciada no final dos anos 1980 no país foi pautada pela lenta retirada do Estado da oferta de recursos para o financiamento da produção e esta fragilidade da ação estatal aprofundou-se, por vários anos seguidos (CORREIA, 2004). De um modo geral, pode-se dizer que até o início da década de 1990 não existia nenhum tipo de política pública especial, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades desse segmento social da agricultura. Este setor era, até então, caracterizado de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito da burocracia estatal (SCHNEIDER et. al., 2004).

Segundo Altafin (2007), com o processo de redemocratização do país, em meados da década de 1980, houve uma retomada da organização dos movimentos no campo. O movimento sindical dos trabalhadores rurais, aglutinado em torno da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG se expande e muda sua forma de intervenção. A entidade ganha mais visibilidade ao abrir o foco de atuação, até então centrado em reivindicações trabalhistas, para a esfera de demandas por terra e por políticas agrícolas específicas, que passam a compor a pauta de seus congressos e manifestações. Esse espaço de intervenção é dividido com novos grupos, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), os grupos que reúnem seringueiros e outros que integram os chamados povos da floresta.

Os estudos da FAO/INCRA em 1995/1996 evidenciaram a relevante participação da agricultura familiar na produção de alimentos que abastecia a população brasileira da época, respondendo por 67% do feijão consumido no país, 58% da carne suína, 54% do leite e 49% do milho, e ocupando 70% da mão de obra no campo. Foi neste contexto que, o governo formulou o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Para Schneider et. al. (2004), a formulação desse programa foi a forma que o Estado encontrou para responder às pressões do movimento sindical rural, empreendidas desde o final da década de 1980.

De acordo com os mesmos autores, somente após os estudos realizados conjuntamente pela FAO/INCRA 1995/96, é que foi definido com maior precisão conceitual o termo “agricultura familiar” e mais ainda, só a partir de então é que foi

estabelecido um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos diferentes tipos de agricultores familiares.

Em 2000, após a publicação do relatório “Novo Retrato da Agricultura Familiar – o Brasil Redescoberto”, também no âmbito do projeto de cooperação técnica entre o Incra e a FAO, a agricultura patronal foi caracterizada como aquela em que existe a completa separação entre gestão e trabalho; a organização é centralizada; há uma ênfase na especialização e nas práticas padronizáveis; e há o predomínio do trabalho assalariado. A agricultura familiar foi caracterizada como aquela em que o trabalho e a gestão estão intimamente relacionados; a direção do processo produtivo é diretamente assegurada pelos proprietários ou arrendatários; há uma ênfase maior na diversificação da produção, na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida; e o trabalho assalariado, quando ocorre, é apenas complementar (FAO/INCRA, 2000).

Entretanto, o conceito de agricultor familiar só foi definido na lei 11.326 aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República em 24 de julho de 2006.

(...) agricultor familiar, e empreendedor familiar rural é 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 fiscais⁴; II – utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III – tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (Brasil, 2006).

Para Altafin (2007), o conceito de agricultor familiar que tem como critérios o tamanho da propriedade, a predominância familiar da mão-de-obra e da renda, e a gestão familiar da unidade produtiva tornou-se abrangente o suficiente para incluir a diversidade de situações existentes no país. É ainda importante compreender também este conceito como uma construção política, e que delimita possibilidades de relação deste segmento com as políticas públicas, com o acesso a recursos públicos, bens e serviços.

⁴ Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária usada no Brasil, instituída pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979. É expressa em hectares e é variável, sendo fixada para cada município, levando-se em conta o tipo de exploração predominante no município, a renda obtida com a exploração predominante, e outros.

Dessa forma, o PRONAF é um programa do Governo Federal criado em 1995 com o intuito de atender de forma diferenciada os mini e pequenos produtores rurais que desenvolvem suas atividades mediante emprego direto de sua força de trabalho e de sua família. Tem como objetivo o fortalecimento das atividades desenvolvidas pelo produtor familiar, de forma a integrá-lo à cadeia de agronegócios, proporcionando-lhe aumento de renda e agregando valor ao produto e à propriedade, mediante a modernização do sistema produtivo, valorização do produtor rural e a profissionalização dos produtores familiares.

Inicialmente o PRONAF ficou sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura. Em seguida, a partir de avaliações de implementação, passou por diversas alterações e aperfeiçoamentos com o objetivo de melhorar a sua capacidade de operacionalização. Atualmente ele se encontra sob a responsabilidade administrativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Para Santos (2011), as disputas em torno das alternativas de política agrária e agrícola configuraram a existência de duas coalizões políticas e sociais com ideias e interesses distintos e até mesmo inconciliáveis: de um lado, a defesa de um modelo baseado na agricultura familiar e de outro, a defesa de um modelo baseado na agricultura patronal. Interesses em torno destes dois modelos estruturam a arena em que se dá o debate político sobre o mundo rural brasileiro. No plano institucional, de acordo com o mesmo autor,

(...) em 1996 foi criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), transformado em 1999/2000 em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), quando passou a conduzir tais políticas ao lado do Ministério da Agricultura (MAPA), responsável pela política agrícola “tradicional”. Esse arranjo também é inusitado, ao atribuir a dois diferentes órgãos ministeriais a execução de políticas que, na grande maioria dos países do mundo, estão reunidas em um único ministério de agricultura. A criação do MDA, e a progressiva absorção por ele de atribuições antes exclusivas do MAPA, tem se mostrado um dos fatores decisivos para a institucionalização das políticas de apoio à agricultura familiar e, em processo de efeitos recíprocos, para o fortalecimento da coalizão de defesa da agricultura familiar (SANTOS, 2011 p. 14).

Para Silva (2011), a política econômica brasileira por muitos anos apoiou a agricultura empresarial. A “modernização” determinou os rumos da pesquisa agropecuária, da assistência técnica e extensão rural e do crédito rural, favorecendo o agronegócio. Entretanto, decisões estratégicas recentes levaram o Brasil a investir fortemente em pesquisa agropecuária, em políticas de crédito direcionadas e, com maior ênfase, a partir do guarda-chuva de ações do Fome Zero, desde 2003 o

governo federal elegeu a agricultura familiar como um dos segmentos protagonistas no combate à fome e à miséria.

Os autores que defendem o apoio à agricultura familiar o fazem com base nos argumentos de que ela traz consigo algumas características que vêm ao encontro dos princípios que pautam a atual Política Nacional de SAN. Desta forma, consideram que ela está relacionada à produção de alimentos saudáveis, à preservação das tradições, dos conhecimentos, da cultura e dos saberes locais, especialmente quando comparada à agricultura patronal, de caráter empresarial, que se limita unicamente à exploração econômica.

Para Maluf e Menezes (2000), a pressão exercida pelos processos de concentração fundiária, sofrido pelos pequenos agricultores, gera dois tipos de ameaça à sua sustentabilidade. Uma delas seria a intensificação da atividade agrícola pela adoção de práticas monocultoras, pelo uso de insumos químicos em excesso e pela mecanização pesada. A outra seria a sobre-utilização dos recursos naturais e a mobilização de ecossistemas extremamente frágeis. O fato de mais de 85% dos estabelecimentos familiares ocuparem apenas 30% da área, enquanto pouco mais de 11% dos estabelecimentos patronais ocupam quase 68% das terras ilustra a pressão existente sobre os solos, matas e recursos hídricos (FAO/INCRA, 1995/96). Sendo assim, o conjunto de instrumentos de política pública, que envolvem desde a reforma agrária até o crédito, a extensão rural e a educação do campo, são essenciais para garantir que os agricultores familiares ampliem suas potencialidades na realização das suas funções de abastecimento do mercado de alimentos e de preservação ambiental.

Para Altafin (2007) dentre as características que vem ao encontro da Política Nacional de SAN, “uma delas diz respeito à produção agrícola em si, à capacidade de fornecer volumes de alimentos ao mercado. A outra se refere à capacidade de possibilitar o acesso aos alimentos” (ALTAFIN; 2007, p. 19). Segundo dados do estudo Incra/Fao (2000), o universo da agricultura familiar exhibe grande capacidade produtiva, contribuindo de forma efetiva para o abastecimento do país, mesmo com o pouco acesso à terra, ao crédito e às inovações tecnológicas. Por outro lado, era também neste segmento da agricultura que se situava a metade dos brasileiros em situação de risco, vivendo abaixo da linha de pobreza à época do referido estudo. Nesse sentido, o apoio produtivo à agricultura familiar pode ser considerado como um mecanismo de autopromoção da segurança alimentar e nutricional. Ou seja, os

incentivos técnicos, financeiros e organizacionais para fortalecer a produção dos agricultores familiares, podem resultar em abastecimento para a população regional, promover o auto consumo das famílias rurais ao favorecer também seu acesso à renda. Esta tem sido a aposta construída por diversas organizações da sociedade civil e alguns segmentos de governo que integram o campo da SAN (CONSEA, 2007).

A função de geração de emprego, que também é analisada como fator de melhoria social, é ainda mais significativa. Os estabelecimentos familiares são os principais geradores de postos de trabalho no meio rural, como mencionado anteriormente. Enquanto estabelecimentos patronais precisam de, em média, 67 hectares para gerar um posto de trabalho, os familiares precisam de apenas oito hectares. No Norte isso é ainda mais discrepante, sendo necessários 166 hectares da agricultura patronal para gerar um emprego, e apenas 14 hectares no caso da agricultura familiar (INCRA/FAO; 2000, p. 30).

A nova legislação do PNAE reforça a perspectiva integradora da SAN, especialmente no que se refere ao objetivo de interligar a agricultura familiar com os consumidores locais, especialmente a comunidade escolar. Segundo Maluf (2006; p. 30), “a estratégia de aproximar produtores e consumidores de alimentos, sempre que possível, gera ganhos pecuniários evidentes para ambos, além de reduzir os gastos com transporte”. Os objetivos são apoiar os circuitos regionais de produção de alimentos ligando as etapas de abastecimento alimentar com a promoção do desenvolvimento rural, dando ênfase na geração de trabalho e renda para os pequenos agricultores e a valorização dos produtos regionais.

De acordo com IPEA (2011), a utilização de 30% dos recursos do PNAE para a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar vai depender sobremaneira da atuação dos gestores locais do programa. À eles, cumpre o papel de identificar os agricultores familiares do município ou da região aptos a prestar, com regularidade e suficiência, o fornecimento de gêneros alimentícios, de boa qualidade, diversificados e condizentes com os cardápios escolares.

Um exemplo de município que foi bem sucedido na construção de novas relações de produção e consumo, promovendo modelos agroalimentares alternativos, diferenciados e/ou heterogêneos após a introdução dos produtos da Agricultura Familiar no PNAE foi o município de Dois Irmãos (RS), relatado em trabalho de Triches e Schneider (2010). Esse município foi escolhido pelos autores

em razão de ter sido um dos primeiros do país a realizar a compra de produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar, iniciando o processo em 2004.

Os referidos pesquisadores investigaram como e por que esse processo ocorreu; quais foram os atores e quais os potenciais resultados. Foram várias as dificuldades encontradas, tais como: burocracia do processo licitatório; formalizações dos produtores em relação, principalmente, às questões sanitárias, organização da produção, comercialização e logística. As motivações, necessidades e interesses dos atores envolvidos levaram-nos a repensar o modelo produtivo e, superar as dificuldades. Este processo de repensar o modelo operacional do programa apontou para a necessidade que tem o agricultor que deseja vender para a alimentação escolar de organizar-se interna e externamente em relação à sua propriedade. Este fato pode gerar a desistência de grande parte deles. Isso chama a atenção para a análise de organização e de interfaces entre os agricultores, seus mediadores e o poder público que pode favorecê-los ou não. Abre-se nessa discussão um amplo debate sobre as questões organizativas e de cooperação entre eles. Salienta-se a forma diferenciada com que cada tipo de agricultor reage frente às intervenções estatais e, portanto, o cuidado que se deve tomar com as exigências feitas em relação a isso.

O exemplo do município descrito demonstrou a importância da coesão e da interação social entre os atores da sociedade civil e do Estado para a implementação das políticas de forma mais efetiva, alcançando os benefícios a que se propõem. “Para isso, é importante a governança concretizada a partir do diálogo entre os atores da sociedade civil e do Estado. Os Conselhos Municipais constituem-se como espaços propícios para esse diálogo” (TRICHES e SCHENEIDER, 2010 p. 14).

Como visto nesse estudo, foram os Conselhos que providenciaram o encontro entre os diversos atores, o que permitiu avançar em relação à superação das barreiras e em direção à governança do processo. A aproximação entre os interesses da sociedade e do setor público dentro desses Conselhos criou relações de confiança e de mútuo respeito e proporcionou conhecimentos, concertamentos e benefícios para ambas as partes. Vislumbraram-se com isso, sementes de um modelo de desenvolvimento que promoveu não só o crescimento econômico, mas também justiça social, saúde e conservação ambiental. Diante disso, os autores concluíram que o PNAE, além das potencialidades supra-referidas, tem um grande

potencial no que diz respeito à reunião de debates até aqui feitos separadamente, entre os problemas associados à produção e ao desenvolvimento rural e àqueles associados ao consumo e à saúde pública, abrindo uma ampla agenda de estudos e investigações que vão ao encontro das políticas de SAN.

O trabalho do IPEA (2011) dá indícios de que a entrada dos produtores familiares e dos assentados no PNAE, na medida em que implica o compromisso de realizar entregas periódicas de alimentos ao longo do ano, tem estimulado a adoção de estratégias de planejamento da produção agrícola familiar. Este planejamento da produção propriamente dita (a estruturação produtiva dos lotes) e a organização dos produtores em cooperativas, podem ser consideradas formas de ampliar a capacidade de oferta (IPEA, 2011).

A exemplo do que ocorre com o PAA, o estabelecimento de uma política pública de garantia de compra da produção por meio do PNAE, oferece aos agricultores uma alternativa de comercialização, ajudando-os a contornar um problema crônico da agricultura familiar – a dependência de intermediários. Além disso, ao assegurar um rendimento regular ao produtor e à sua família, o programa torna-se mais atraente aos filhos do agricultor, podendo diminuir a busca de emprego ou ocupação nas áreas urbanas. Dessa forma, pode estimular a permanência deles nos lotes e seu engajamento no trabalho agrícola e fortalecer, conseqüentemente, as bases da reprodução social do modelo de agricultura familiar. A diversificação da produção, induzida tanto pelo PNAE como pelo PAA, promove, por fim, a melhoria da própria alimentação da família.

1.1.2 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA, SUA RELAÇÃO COM AGRICULTORES FAMILIARES E COM A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.

No âmbito das políticas públicas que afetam a agricultura familiar destaca-se também o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), criado pela Lei nº 10.696/2003 como uma ação do governo federal que visa promover a comercialização da produção agrícola familiar. Adquiridos diretamente de agricultores familiares e de suas associações por meio de mecanismos de compra direta ou antecipada, os alimentos são destinados à formação de estoques públicos estratégicos e à doação para a população em situação de insegurança alimentar. Em geral trata-se da população residente na região em que foram produzidos os

alimentos (caso dos acampados da reforma agrária, quilombolas, indígenas e atingidos por barragens) ou da população atendida por programas sociais locais, ligados a instituições educativas ou entidades assistenciais (MDA, 2011).

De acordo com Delgado et. al. (2005), para situar o PAA no governo Lula é importante resgatar outra iniciativa inovadora instituída naquele governo através do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o Plano de Safra da Agricultura Familiar 2003/2004. Por ocasião da apresentação das diretrizes desse plano no CONSEA foi desenhada uma estratégia de realização da produção de alimentos básicos oriunda da agricultura familiar, onde compareceriam diretrizes referentes: 1) à aquisição de alimentos com recursos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), diretamente ao segmento familiar; 2) à disponibilização dessa oferta de alimentos para atender, de diferentes formas, a demanda adicional por alimentos criada pelas subvenções ao consumo da Estratégia Fome Zero (Programa Bolsa Família e outros). Nesse contexto, foi criada por emenda, a medida provisória que tratava da repactuação das dívidas do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (à época em tramitação no Congresso e depois convertida na Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003).

Em sua estrutura organizacional, o PAA comporta um Grupo Gestor – formado pelo MDS, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (sobretudo através da CONAB), MEC e MDA. Este último é o responsável por definir as medidas necessárias à execução do programa (sistemática de aquisição dos alimentos, regiões prioritárias, preços pagos segundo diferenças regionais e condições da agricultura familiar e condições de doação e venda dos produtos). Além do Grupo Gestor, há os “gestores executores” do Programa que são os Estados, os municípios e a CONAB, e os “gestores locais” que são as organizações formadas pelos agricultores familiares (cooperativas, associações, sindicatos etc.) e entidades socioassistenciais. O controle social é atribuído à sociedade através das suas representações no CONSEA (nos âmbitos nacional, estadual e municipal), no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - (CONDRAF) (também nos âmbitos nacional, estadual e municipal), nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e outros (esfera municipal). Podem comercializar alimentos ao PAA agricultores familiares, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados

que apresentem a Declaração de Aptidão ao PRONAF, conhecida por DAP, ou a Declaração de Aptidão ao PAA (DAPAA) que é exclusiva para famílias de trabalhadores rurais sem terras, acampados (MDS, 2011).

O PAA abrange dois momentos interligados: o momento da produção, em que funciona como política agrícola de estímulo à estruturação da agricultura familiar, e o momento da distribuição, em que opera como política social destinada a garantir à população sob risco alimentar, o acesso a alimentos de melhor qualidade, na quantidade e na regularidade necessárias. Como ação estratégica do Programa Fome Zero, o PAA é operado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e, a partir de 2006, do MDA, ou por meio de convênios celebrados entre o MDS e os governos municipais e estaduais. Participam do programa, como fornecedores, os produtores rurais que se enquadram nas categorias do PRONAF e os assentados da reforma agrária (MDS, 2011).

Segundo Muller (2007), o PAA está inserido em um debate amplo sobre desenvolvimento e distribuição de renda no Brasil, praticado por diversos atores desde a década de 1990. O programa surgiu a partir da necessidade de se conjugarem políticas sociais com ações voltadas mais diretamente ao desenvolvimento de longo prazo, que poderiam ser denominadas de políticas estruturantes. A estratégia Fome Zero possui três níveis de ação: as políticas estruturais, as políticas específicas e as políticas locais. Embora as ações de fortalecimento da Agricultura Familiar estejam presentes nos três níveis, é no âmbito das políticas estruturais que se encontra a principal ação do Fome Zero para a Agricultura Familiar, o PAA. Assim como o Fome Zero, o PAA foi sendo gestado e discutido durante anos, envolvendo atores de diversas esferas, tanto da sociedade civil quanto de instituições governamentais. Por sua trajetória e pelos atores que estiveram envolvidos, o programa apresenta novidade com relação às políticas públicas já existentes para a Agricultura Familiar, como por exemplo, o PRONAF. O programa enfatiza também um tema que até então era tratado com pouco interesse, sobretudo pelos movimentos sociais, que é a comercialização dos alimentos oriundos da Agricultura Familiar, articulando-o com outras políticas, como a alimentação escolar, os estoques de alimentos e a assistência alimentar.

De acordo com Corrêa (2008), o PAA, por meio de um sistema de compras sem licitação, desvincula-se dos impedimentos burocráticos, apoia dinamicamente a

agricultura familiar com fraco potencial de mercado, incentivando a criação de canais de comercialização, o que, pelas vias burocráticas usuais, se tornaria inviável. Com essa intervenção, o governo busca estabelecer um equilíbrio social.

Alguns desdobramentos do PAA, assim como iniciativas no âmbito municipal, merecem destaque.

No município de Araraquara - SP, de acordo com Almeida e Ferrante (2009), como uma forma de contemplar a agricultura familiar de assentados e pequenos produtores rurais na agenda municipal, foram desenvolvidas ações em parceria com o Governo Federal com dois objetivos: 1) venda direta dos produtores aos consumidores locais (Programas de Feira do Produtor, Direto do Campo, Programa de Aquisição de Alimentos Locais do Governo Federal); 2) integração das produções de alimentos da agricultura familiar em projetos de âmbito local (como a alimentação escolar, o restaurante popular e o banco de alimentos).

As análises dos resultados dessas ações podem favorecer a compreensão do êxito propalado por muitos especialistas sobre essas alternativas institucionais, que podem levar os agricultores familiares à inclusão social por meio de uma agenda política local. As políticas de SAN do município de Araraquara funcionam sob uma rede de coordenação centralizada. A Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar surgiu com a proposta da prefeitura do município de centralizar os programas e/ou políticas ligadas a todas as questões da SAN local. A Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar está submetida à Secretaria de Desenvolvimento do município. Da mesma forma, estão submetidas à Coordenadoria três gerências: Agricultura, Alimentação Escolar e Abastecimento e, por último, a de Abastecimento Institucional Geral, cada uma responsável por um conjunto de programas. A proposta de gestão centralizada dos programas permite uma maior dinâmica em relação aos produtos recebidos pelo PAA, agente dinamizador da rede e destino dos mesmos.

O convênio teve início em Janeiro de 2004, colocando Araraquara no estado de São Paulo como um dos municípios precursores do PAA. A forma de gestão centralizada do programa conta com uma equipe bastante diversificada de funcionários incluindo nutricionistas, engenheiros agrônomos, engenheiros de alimentos, técnicos agropecuários e sociólogos.

Os autores do estudo relatam que, como indicadores de análise de eficácia do programa foram encontrados: volume e diversidade de produtos oferecidos;

frequência e logística de distribuição; preço de venda superior aos produtores familiares da região que participam deste programa; sustentabilidade a outros programas do município que atendem à população em estado de insegurança alimentar e programas complementares do poder público que dão suporte tecnoprodutivo e de comercialização a esses produtores inseridos no programa (ALMEIDA e FERRANTE, 2009). Como entraves institucionais e organizacionais foram identificados: redução do número de produtores por conta da demora do repasse de pagamentos por problemas burocráticos; burocracia anual para renovação do projeto; falta de informatização dos dados de controle de produtores e produtos fornecidos; diminuição de produtores no programa; dificuldades dos produtores em levar o produto até a Coordenadoria, não utilização do total da cota; concentração da entrega em períodos curtos e o fato de os produtores não terem se organizado em associações, cooperativas, entre outros (ALMEIDA e FERRANTE, 2009).

Grisa et. al. (2009), em trabalho que identificou as principais contribuições do PAA ao fortalecimento da agricultura familiar e à SAN bem como suas principais limitações, concluíram que: o PAA tem estimulado mudanças importantes na matriz produtiva das unidades familiares, o que, por conseguinte, se expressa também na matriz de consumo destas famílias e das pessoas/famílias beneficiadas com os alimentos. Os autores, citando Wanderley (1999) e Seyferth (1974) ainda afirmam que, no que concerne às alterações na matriz produtiva, o PAA tem sido responsável por restaurar a policultura, predicado de um “modo de vida camponês”, que foi prejudicado pela “modernização da agricultura” nas décadas de 1960-1970. Essa modernização induziu os agricultores a ingressarem na especialização produtiva, na monocultura e na produção de *commodities*, não raro, destinadas ao mercado externo, o que, por sua vez, expôs estes agricultores a uma condição de acentuada vulnerabilidade social⁵.

⁵Visto que a produção diversificada para o autoconsumo é uma das características dos pequenos agricultores, que justamente pela condição de pequenos, plantam aquilo que consomem com o objetivo primeiro de reprodução social e vendem os excedentes para a compra de outros produtos que não conseguem produzir. A especialização e a monocultura em pequenos pedaços de terra deixa o produtor totalmente dependente da comercialização e dos preços de mercado para aquisição de alimentos básicos para sua sobrevivência. Dentre as várias motivações para a produção para o autoconsumo, provavelmente a mais assídua situa-se no aspecto econômico, ou seja, ao produzir seus próprios alimentos, a unidade familiar deixa de gastar o equivalente em recursos monetários com a compra de alimentos nos supermercados. Outra motivação seria a segurança alimentar, a produção para o autoconsumo permite acesso facilitado, sem nenhum processo de intermediação por

Os mesmos autores pontuam que o PAA tem se destacado por incitar a diversificação da produção na medida em que conecta a oferta com uma demanda diversificada. Esta diversificação na produção agrícola e nas fontes de renda reduz o efeito de uma quebra de rendimento de um cultivo na medida em que dilui o impacto em outras possíveis rendas. Assim, diminuem a inconstância de rendas intra e inter-anos e o efeito da sazonalidade e, ainda, o impacto dos riscos climáticos, financeiros e outras tensões (GRISA et.al, 2009).

Os autores sinalizam também que o PAA incentiva a produção em bases agroecológicas ou orgânicas, ou seja, apoia um sistema de produção voltado para a preservação do meio ambiente, valoriza a biodiversidade e os saberes culturais. De igual modo, concluem que o PAA incentiva a produção e o consumo de alimentos regionais. Isto significa o resgate e a preservação de muitos costumes, hábitos e culturas regionais que vinham sendo esquecidos ao longo das gerações, muitas vezes em função de serem concebidos como “atrasados”. Porém, a fragilidade de muitas organizações sociais e a instabilidade política das administrações locais são exemplos de fatores que confluem para a ruptura e a descontinuidade do Programa, colocando “em xeque” os resultados. Por fim, os autores destacam a falta de divulgação e o desconhecimento dos seus objetivos e forma de funcionamento pelos beneficiários; o atraso na liberação dos recursos; dificuldades com o transporte; a falta de assistência técnica e problemas na obtenção da DAP são fatores limitantes do êxito do programa (GRISA et. al., 2009).

Além deste processo de implementação de ações que compõe o PAA e o PRONAF outro conjunto de intervenções vem afetando diretamente a agricultura familiar através do Programa Nacional de Alimentação Escolar, como descrito a seguir.

1.1.3 O PNAE, SEUS DESEMPENHOS E POTENCIALIDADES

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política governamental, de âmbito nacional, que visa a suprir, no mínimo, 20% das

meio de valores de troca, a um conjunto diversificado de alimentos capazes de fornecer os mais diversos nutrientes que o organismo humano necessita (Gazolla, 2004).

necessidades nutricionais dos escolares durante a permanência na escola. O PNAE objetiva ainda, contribuir para a redução dos índices de evasão escolar, para a formação de bons hábitos alimentares e para o aumento da capacidade de aprendizagem (FNDE, 2011). De acordo com Bittencourt (2010), o direito à alimentação escolar está em emergência em alguns países, como é o caso do Brasil.

Criado em 1955, o programa garante, por meio da transferência de recursos financeiros pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional - FNDE, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas. O PNAE tem caráter suplementar, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal, quando coloca que o dever do Estado com a educação é efetivado mediante a garantia de "atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade" (inciso IV) e "atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (inciso VII) (FNDE, 2011).

O repasse dos recursos é feito diretamente aos estados e municípios, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento, sendo as prefeituras e as escolas estaduais responsáveis pelo gerenciamento da alimentação escolar. Atualmente os estados podem delegar a seus municípios a responsabilidade pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas suas respectivas áreas de jurisdição, entendendo-se na Resolução nº 38 de 16 de julho de 2009, como delegação de rede da alimentação escolar, e, nesse caso, autorizar expressamente o repasse direto do FNDE ao município da correspondente parcela de recursos. Para tanto, é necessário o consentimento da Prefeitura Municipal.

Atualmente o valor desse repasse é de R\$ 0,30 por aluno/dia para cada aluno matriculado em turmas de pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. As creches e as escolas indígenas e quilombolas recebem R\$ 0,60. As escolas que oferecem ensino integral por meio do programa Mais Educação recebem R\$ 0,90 por dia/aluno. Ao todo, o PNAE beneficia 45,6 milhões de estudantes da educação básica. O programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar

(CAEs), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e pelo Ministério Público (FNDE, 2011).

O Conselho de Alimentação Escolar é um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do programa. Assim, o CAE é formado por sete membros da comunidade: um representante do poder Executivo, um do Legislativo, dois representantes dos professores, dois de pais de alunos e um representante da sociedade civil, sendo um importante mecanismo de controle social.

O PNAE sempre despertou o interesse e a “cobiça” no meio político e industrial (LIMA, 2009), devido à extensão do programa, que está presente em todos os municípios e atende quase a totalidade da população infantil e jovem do país. Dispõe, dessa forma, de um grande volume de recursos e de alimentos e, isto significa um monstruoso mercado consumidor. Para exemplificar, o orçamento do programa para 2012 é de R\$ 3,3 bilhões, para beneficiar 45 milhões de estudantes. Deste total, R\$ 990 milhões devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar (FNDE, 2012).

De acordo com Lima (2009), os interesses desde o início do programa foram eleitoreiros e perduraram praticamente por quase toda a existência do programa. Nos anos 1950 houve grande ajuda externa com alimentos oriundos do FISI – Fundo Internacional de Socorro à Infância, criado pela ONU em 1946, no pós-guerra, com o objetivo de atender as regiões da Europa mais atingidas pelos conflitos. O FISI nasceu como um programa emergencial mas depois foi mantido para a distribuição de alimentos em áreas mais necessitadas como América Latina, Ásia e África.

Nos anos 1960 houve grande entrada de alimentos dos EUA através do Programa “Alimentos para a Paz”, mantido pela Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional. Políticos da época criticaram essa iniciativa dizendo ser paternalista e inaceitável por gerar dependência e a identificavam como estratégia do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América para se livrar dos alimentos excedentes que prejudicavam o preço dos alimentos no mercado mundial (LIMA, 2009).

Nos anos de 1970 os interesses se voltam principalmente para privilegiar alguns setores produtivos como as indústrias de formulados industrialmente (sopas, mingaus, milkshakes) em substituição ao leite em pó, fortalecendo assim a indústria alimentícia nacional. Nos anos 1980 a administração passa para o Ministério da

Educação e é iniciado um processo rumo à descentralização e regionalização dos cardápios, que veio a acontecer definitivamente em 1994 (TURPIN, 2008).

Dessa forma, a descentralização permitiu racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, além de viabilizar o fornecimento de uma alimentação escolar condizente com os hábitos alimentares da população nas diferentes localidades do país. As compras institucionais descentralizadas também abriram a possibilidade de inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local neste mercado institucional (BELIK et.al, 2010).

Atualmente a alimentação pode ser terceirizada, o Estado e as Prefeituras podem legalmente ceder seus estabelecimentos através de contratos de prestação de serviços a empresas do ramo de fornecimento de alimentação pronta ao invés de produzir com mão de obra própria as refeições servidas aos escolares. Assim, abre-se mais um espaço de disputa dentro do PNAE.

Muitos estudos têm sido feitos sobre o PNAE pela comunidade científica. Sendo este programa de abrangência nacional e de fundamental importância na contribuição da Segurança Alimentar e Nutricional das crianças e jovens, desperta a curiosidade e atenção dos estudiosos da área. Vale lembrar que, como o PNAE é um programa federal com gestão estadual e municipal, assume formas e características diferenciadas de acordo com a região, estados e municípios. Mesmo dentro do município, o programa varia de acordo com os contextos sociopolíticos territoriais, com a relação entre os gestores responsáveis pelas decisões (prefeitos, secretários, funcionários públicos municipais, etc), assim como de acordo com a influência dos diferentes segmentos sociais envolvidos com o processo local de implementação tais como professores, pais de alunos, Conselhos de Alimentação Escolares - CAEs, associações, etc. Sendo assim, ele passa a ter características próprias em cada local em que é analisado, apesar de ser, em tese, o “mesmo” programa.

O trabalho de Belik e Chaim (2009) indica esta diversidade de contextos com base num banco de dados de ações municipais em alimentação escolar construído a partir de informações apresentadas por ocasião do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, organizado pela ONG “Ação Fome Zero” nos anos de 2004 e 2005. Os autores perceberam que o perfil das administrações vencedoras do prêmio caracterizou-se pela presença de um fator determinante e diferenciador, qual seja, a participação social, tanto por meio da atuação ativa do CAE, pelo envolvimento de

pais de alunos, professores e merendeiros, ou pela inclusão de produtores locais no processo de aquisição de alimentos. Na área nutricional, a alimentação nas escolas se configurou como fator de promoção da reeducação alimentar e de revalorização da cultura alimentar local. Na área financeira, os autores relatam que o programa promoveu um maior envolvimento do poder local, o que se refletiu em um maior investimento no próprio PNAE. Do total de 383 municípios, inscritos em 2004, apenas 38 prefeituras (9,9%) não complementaram a verba federal, sendo esse o caso de 46 municípios (16%) em 2005. Na área social, a presença do programa significou uma maior adesão à alimentação escolar por parte dos alunos, um maior interesse e envolvimento da comunidade escolar – como pais e professores.

Ainda neste mesmo trabalho os autores relataram exemplos de municípios em que a participação dos conselheiros foi determinante para redirecionar os rumos da administração pública. Em alguns casos, o Conselho conseguiu barrar o processo de terceirização da alimentação escolar, exigir a contratação de nutricionista para atender ao Programa e assegurar a participação dos conselheiros nos processos de licitação e no acompanhamento da aceitação do cardápio pelos alunos. Vale lembrar que, nos municípios em que o CAE lutou por mudanças ou impediu o desmantelamento da estrutura pública de atendimento ao escolar, o número de reuniões foi alto, sendo realizadas mais de 20 por ano. Ou seja, neste trabalho fica evidenciado que a participação da sociedade é de fundamental importância para o bom desempenho de programas e políticas públicas.

Entretanto, outros estudos indicam que nem sempre a população beneficiada consegue aproveitar todas as oportunidades de programas e políticas públicas à ela destinados. De acordo com o Consea (2010),

para a superação deste problema entende-se que as políticas públicas devam ser periodicamente avaliadas e realinhadas, para que seus objetivos sejam realmente alcançados e os seus titulares de direitos possam efetivamente ter acesso a elas (CONSEA; 2010, p. 25).

Não raro, a mídia nacional costuma noticiar os abusos e a falta de respeito de políticos, funcionários públicos ou mesmo de cidadãos comuns que utilizam finanças, materiais e bens públicos como se fossem particulares, impedindo a fruição dos direitos dos cidadãos.

Carvalho et. al. (2008) chamam atenção, em trabalho realizado com merendeiras em escolas do município de João Pessoa na Paraíba, para a evidente ausência de capacitação e treinamentos sistemáticos com esses profissionais.

Destacam ainda, o fato de as merendeiras terem autonomia para treinar um novo recurso humano, repassando seus conhecimentos, muitas vezes adquiridos pela prática cotidiana, sem uma interação com outros profissionais do espaço escolar e sem suporte pedagógico. Outro problema percebido foi quanto ao processo de decisão na escolha dos cardápios, que é realizado por diferentes profissionais do cenário escolar, sendo que o envolvimento do nutricionista no processo de elaboração de cardápios limita-se a observação da variedade das preparações. A partir de entrevistas realizadas com esses profissionais, os autores destacam que as nutricionistas consideram que sua participação nesse processo é limitada, o que se justifica, segundo elas pelo grande número de escolas sob sua responsabilidade.

Nesse trabalho percebeu-se, por parte das merendeiras, a utilização de estratégias para que os escolares consumam alimentos nutritivos sem o conhecimento da existência destes nas preparações. Assim, estas alternativas de “camuflar” os legumes e verduras utilizados nas preparações refletem, por um lado, uma valorização do consumo destes alimentos e uma preocupação com a saúde das crianças, e, por outro, demonstram uma fragilidade do uso da alimentação escolar como espaço de aquisição de hábitos alimentares saudáveis, um dos objetivos do PNAE.

Em outro trabalho realizado no município de Lavras, estado de Minas Gerais, Flavio et. al. (2008) concluíram que a meta de fornecer 15% das necessidades nutricionais dos alunos do ensino fundamental na alimentação escolar das unidades de ensino municipal no ano de 2004, não foi totalmente atingida, pois a maioria das adequações nutricionais ficou fora da faixa recomendada. Em quinze, das dezesseis escolas estudadas, o teor de energia e cálcio encontrava-se abaixo do recomendado, sendo que apenas uma escola (meio urbano) atendeu à proporção de calorias e uma do meio rural atendeu às recomendações referentes ao teor de cálcio. Em três unidades escolares (duas urbanas e uma rural) o teor de zinco ficou abaixo da meta prevista. Para o magnésio só três escolas (duas do meio urbano e uma do rural) atingiram a meta; as metas de oferecimento de proteína e ferro foram atendidas por todas as escolas, ficando acima do preconizado pelo PNAE.

Outro estudo, realizado no município de João Pessoa – PB, por Muniz e Carvalho (2007), revelou que as crianças consideram a alimentação escolar importante, mas não uma condição para a sua permanência na escola. E ainda, a maioria dos escolares referiu consumir outros alimentos além daqueles oferecidos

pela escola. Para as autoras, a interpretação desses dados, no entanto, requer cautela, tendo em vista a faixa etária dos escolares inseridos neste estudo (alunos da 4ª série do ensino fundamental). Nesse sentido, vale mencionar, a partir de entrevista com os pais desses alunos, que, para 97,9% deles, a alimentação escolar foi considerada importante, sendo que 23,3% consideraram que o Programa é também fundamental para a permanência de seu filho na escola. Foram altos os índices de adesão e de aceitação da alimentação pelos beneficiários, observados nesse estudo, porém prevaleceram aqueles que mencionaram adesão esporádica. Evidenciou-se que aspectos relacionados à fome, aos hábitos alimentares e ao sabor das preparações interferem na adesão e na aceitação da alimentação escolar pelas crianças. É importante referir o papel do PNAE como estratégia de educação nutricional para aquisição de bons hábitos alimentares.

Agatte (2009), em trabalho realizado em Lauro de Freitas no estado da Bahia, investigou as representações sociais da alimentação escolar referidas por adolescentes da quarta série do ensino fundamental em uma escola municipal. A autora analisou o contexto e as condutas dos adolescentes no momento da alimentação institucional e identificou limites e possibilidades para a melhoria dessa alimentação escolar segundo as representações sociais analisadas. Concluiu que duas representações são centrais na análise: a aceitação originada pela necessidade da alimentação, visto que ocorrem privações socioeconômicas que evidenciam o fenômeno da fome expresso pelos adolescentes e a recusa devido às preparações servidas não condizerem com o culturalmente aceito por este grupo. A autora conclui também que, tanto a produção da alimentação escolar quanto sua distribuição precisam ser revitalizadas. O resultado é um cardápio pouco variado, em que os adolescentes, apesar de consumirem a alimentação escolar, não conseguem constituir sobre ela uma apreciação favorável. Os comportamentos em relação ao consumo de alimentos em dado momento geram repulsa, rejeição. Nesse contexto, ações relativas à educação alimentar e nutricional poderiam fazer parte do cotidiano desses jovens, desmistificando símbolos instituídos, valorizando aspectos culturais, reformulando cardápios mais próximos do hábito e estimulando o consumo de alimentos entendidos como saudáveis.

Diante dos resultados encontrados em vários estudos sobre o PNAE, pode-se observar que ainda há muito a ser feito para aperfeiçoar o processo de implementação local do programa. Na perspectiva do CONSEA, cabe aos gestores

públicos a responsabilidade pelas tomadas de decisões sobre as políticas e programas públicos que atendem aos interesses, necessidades e demandas da sociedade. No entanto, cabe à sociedade civil cumprir o seu papel de vigilância, fiscalização e cobrança do poder público para o cumprimento de suas obrigações no âmbito dos programas e políticas públicas a serem desenvolvidos (CONSEA, 2010).

Atualmente o PNAE é considerado o maior programa de suplementação alimentar da América Latina, considerando o tempo de atuação, a continuidade, o caráter universal, o número de alunos atendidos e o volume de investimentos já realizados (TURPIN, 2008). Além de contribuir com a melhora do quadro nutricional dos estudantes e da aprendizagem, com as modificações recentes o PNAE potencializa suas possibilidades de contribuir também para o desenvolvimento local. Ou seja, o programa pode potencialmente promover ações de Segurança Alimentar e Nutricional, agindo duplamente ao garantir o acesso à alimentação adequada e saudável para os alunos, integrada ao processo pedagógico e melhorar a renda do agricultor familiar e de sua família.

Apesar disso, muitos problemas persistem no curso da implementação do programa. Realizado em parceria com os três níveis de governo, ou seja, formulado no nível federal e implementado nos níveis estaduais e municipais, devem ser considerados os processos referentes à consecução do programa a partir das inter-relações que atravessam estes níveis de governo. Essa abrangência proporciona maior igualdade na distribuição dos recursos no âmbito federal, porém, conforme visto anteriormente - a imensa extensão do território nacional e as profundas diferenças regionais, econômicas, sociais e culturais potencializam as diferenças no programa e as distinções de processos locais.

Em trabalho realizado pelo Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN), com o objetivo de analisar as condições que favorecem ou dificultam a implantação de sistemas locais de SAN, bem como sugerir os requisitos institucionais e os passos necessários para tal. Foram realizados estudos de casos em três municípios, sendo um deles Araçuaí, Minas Gerais, município de pequeno porte com perfil rural, localizado em região economicamente deprimida com elevada incidência de pobreza. A pesquisa permitiu construir uma abordagem que contemplou o enfoque intersetorial característico da SAN, envolvendo aspectos nutricionais, econômicos, sociais, culturais e espaciais e conferiu importância primordial aos atores sociais na construção, promoção e monitoramento dos

Sistemas Locais de SAN, com destaque para ação das políticas públicas no fomento de atividades e na aplicação de programas de SAN (BURLANDY et.al; 2006).

Os pesquisadores identificaram uma série de fatores que afetam a construção de sistemas locais de SAN, dentre eles: fatores ambientais e dinâmica dos biomas; estrutura fundiária e de distribuição da renda bastante concentrada; prevalência de uma institucionalidade que se manifesta nas relações entre público e privado caracterizadas pelo patrimonialismo e pelo clientelismo; manifestações culturais que expressam uma história de violência e subjugo frente ao Estado, porém carregada da identidade dos povos indígenas que lá viviam e dos negros que para lá foram compulsoriamente levados. Sugeriram três linhas de ação para a promoção de sistemas de SAN: o aprimoramento das condições de sobrevivência com o semiárido, aumentando a capacidade das famílias de terem acesso à água e a criação de pequenos animais; a transformação das redes sociais verticais que se formaram no bojo de práticas patrimonialistas e clientelistas em redes verticais de instituições, públicas e da sociedade civil, cujas ações potencializam a criação de dinâmicas locais virtuosas e em redes horizontais de associativismo e cooperativismo; além de fortalecimento das manifestações culturais locais através do incentivo à música, à arte e ao artesanato locais (CERESAN, 2006).

Apesar do presente estudo não se propor a analisar a implantação de um sistema local de SAN, são considerados aspectos do processo de implementação de um programa ligado à Política Nacional de SAN que tem a intersetorialidade como um princípio norteador estratégico. O município aqui estudado também se caracteriza pelo pequeno porte, porém se situa em outra região do Estado de Minas Gerais, com características econômicas, sociais, políticas, ambientais e culturais completamente diferentes das de Araçuaí. Cabe então cotejar os resultados dos diferentes estudos no sentido de compreender as principais semelhanças e diferenças de programas de SAN em municípios de pequeno porte que apresentam contextos de implementação bastante distintos.

Como dito, um dos fatores que contribuem para a importância do PNAE é o número expressivo de crianças e jovens atendidos pelo programa diariamente, que atingiu 45,6 milhões no ano de 2011, de acordo com o FNDE. Porém, de acordo com o mesmo órgão, a taxa de abandono escolar no Brasil no ano de 2010 foi de 3,8% nas escolas estaduais e de 3,4% nas escolas municipais, sendo assim, a média de abandono seria 3,6% no ano de 2010, que corresponderia a 1,6 milhões

de crianças fora da escola e conseqüentemente sem receber educação e alimentação escolar, se essa taxa se manteve no ano de 2011.

De acordo com Vallauré (2007), os desafios dos programas escolares de alimentação - na América Latina - estão relacionados com o déficit de escolarização, fato especialmente detectado em diferentes grupos étnicos e nas áreas rurais. A relevância do programa reside também no que representa para os alunos, que muitas vezes têm a alimentação escolar como a sua única refeição do dia (AGATTE, 2009). Igualmente destaca-se seu potencial em termos de construção de valores e de práticas em torno da alimentação e, portanto seu caráter pedagógico. A alimentação é uma prática social que organiza a construção coletiva de valores e de princípios que são socialmente compartilhados. As ações implementadas no âmbito do programa, tanto no que se refere às refeições ofertadas, quanto às atividades educativas, que são transversais ao programa, afetam profundamente este processo.

1.2 ELEMENTOS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN

A construção do caminho analítico do estudo pautou-se nas questões conceituais e históricas referentes à construção do campo da SAN no Brasil, assumido aqui como um campo de concepções e práticas políticas específicas, conforme descrito anteriormente. Considerou-se que estes pressupostos são importantes para compreender o processo de redesenho do PNAE sob uma ótica específica, a da SAN. Além disto, o estudo pautou-se em alguns conceitos do campo de análise de políticas públicas que serão aqui destacados.

A análise de políticas públicas visa “questionar a ação pública, seus determinantes, suas finalidades, seus processos e suas conseqüências” (VIANA; BAPTISTA, 2008; p. 69). Frey (2000) pontua que o interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. Para o autor a abordagem da análise de política pretende compreender a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política.

Para Draibe (2001), as políticas e os programas são decididos, elaborados, gerenciados, implementados e avaliados por pessoas, e são dirigidos às pessoas ou ao seu habitat, por isso, eles são feitos segundo os seus valores, seus interesses, suas opções, suas perspectivas, que não são consensuais, muito menos unânimes. Ao contrário, o campo das políticas e programas pode ser pensado como um campo de força, de embates, de conflitos, que se sucedem e se “resolvem” ao longo do tempo. Além disso, segundo Arretche (2001), políticas não são formuladas em condições de total liberdade. A formulação de um programa é em si um processo de negociações e barganhas, e seu desenho final não será necessariamente o mais “adequado” segundo uma determinada lógica racional, mas sim, aquele em torno do qual foi possível obter algum grau de acordo político ao longo do processo decisório. Flexor e Leite (2006) acreditam que as políticas formuladas a partir de processos de negociação envolvem extensas trocas de informações e favorecem a aprendizagem política e gerencial dos atores envolvidos nas políticas públicas.

De acordo com Arretche (2001; p. 2), uma primeira pergunta de análise que pode ser feita é se os agentes implementadores de fato conhecem o programa. Uma segunda indagação possível diz respeito à aceitação dos objetivos e regras do programa. Finalmente, uma terceira questão diz respeito às condições institucionais para implementação de programas, isto é, à situação na qual os implementadores - embora conhecendo e concordando com os objetivos do programa - não possam por diversas razões, realizar os objetivos previstos. Essas razões podem variar desde impedimentos associados à capacidade fiscal e administrativa das agências implementadoras até compromissos e lealdades de ordem política.

Alguns autores reforçam a ideia de que a construção de um dado programa num determinado contexto incorpora processos de aprendizagem, adaptação e principalmente decisões políticas. Ou seja, a distinção de etapas – formulação e implementação - não é inequívoca e a implementação não é uma “etapa posterior à formulação”, mas um momento de decisões cruciais que podem envolver diferentes atores sociais e recursos em uma cadeia de eventos marcada por disputas de interesses (MAZMANIAN & SABATIER, 1989; HOGWOOD & GUNN, 1984).

Desta forma, cabe pensar que a dinâmica específica de cada programa num dado município expressa uma complexa interação entre atores situados em diferentes agências governamentais e societárias, num dado contexto (sócio, político, institucional). O “resultado” em geral é diferente da concepção originalmente

formulada e, portanto, a análise sobre um determinado programa, sobre as ações e as inter-relações sociais e políticas que são construídas a partir dele, não deve pautar-se numa comparação entre o previsto e o realizado. O processo decisório que se desenvolve no curso destas inter-relações deve então ser concebido como uma constante interação entre formulação, implementação e reformulação dos programas, mais do que como uma rede sem costuras, de evolução contínua (MAZMANIAN & SABATIER, 1989).

Ainda que reconhecendo que a distinção entre formulação e implementação é bastante opaca, estudos focados no curso da implementação de programas indicam vários fatores que podem condicionar este processo, tais como: pressões de grupos de interesse e lealdades que se formam em torno de objetivos particularistas; os fluxos de comunicação, que são muitas vezes complexos ou inoperantes, levando a um descompasso no grau de conhecimento e clareza da política entre formuladores, implementadores e usuários e conflitos em torno das metas e objetivos traçados; recursos disponíveis; o grau de dependência entre os atores para realizarem os objetivos propostos; apoio logístico, político e financeiro; o número de links da cadeia de implementação, e a relação entre os links da cadeia, dentre outros (MAZMANIAN & SABATIER, 1989; HOGWOOD & GUNN, 1984).

A habilidade das “agências reguladoras” que atuam no nível central de governo em conseguir a anuência dos atores envolvidos com o programa no nível local é um dos fatores que condiciona a implementação (MASMANIAN & SABATIER, 1989). Assim, é importante que a análise examine os fatores que afetam o apoio e a oposição dos atores ao programa e que podem expressar suas concepções, ideias, interesses e posicionamentos políticos.

Desta forma, a análise de políticas e programas possibilita identificar quais atividades, mecanismos e estratégias adotadas contribuem para que os programas assumam uma dada dinâmica num dado contexto local.

A presente investigação consistiu em um estudo de caso que, segundo Denis e Champagne (1997), é uma estratégia de investigação favorável e promissora à análise de políticas porque permite explicar o fenômeno estudado apoiando-se na própria lógica da estrutura existente entre os elementos que se relacionam no interior do caso pesquisado.

Programas e políticas públicas constituem dinâmicas sociais instituintes, ou seja, desencadeiam processos políticos e sociais que, em seu próprio curso, afetam

a construção das concepções e percepções que pautam as práticas dos atores. Desta forma, condicionam também a definição de seus interesses e de seus valores. De igual modo, a própria análise de políticas em si também afeta o curso da formulação e da implementação e desencadeia processos sociais.

Foram, portanto, consideradas no presente estudo as estratégias adotadas pelos diferentes atores e suas reações diante de uma legislação que redefine as práticas em torno de um programa histórico como o PNAE. Partiu-se do pressuposto que este processo é adaptativo e não pré-definido. Portanto, concentrou-se a análise nos interesses, nas estratégias dos atores e nos processos em curso (SULBRANDT, 1993). Neste sentido, contemplou-se: a identificação dos atores envolvidos, suas motivações e estratégias no âmbito do programa bem como a variedade de pontos de vista; os aparelhos institucionais, normas jurídicas, regras do jogo e atores que participam do processo de formulação e implementação; as tecnologias utilizadas no programa (instrumentos e mecanismos de gestão); o meio institucional (oportunidades e limites que oferece ao processo de formulação e implementação); as atividades sócio-burocráticas e as técnicas realizadas na implementação. Foi também considerado o contexto no qual os atores interagem a partir das ações do programa, especialmente a dinâmica em torno da compra de produtos da agricultura familiar (SULBRANDT, 1993).

A partir destas questões que vêm sendo debatidas na literatura no campo da análise de políticas, considera-se que o presente estudo não se propôs a avaliar o PNAE ou seu impacto na alimentação dos escolares e nem mesmo o processo de implementação em si. Analisou-se a forma como o município vem operacionalizando a compra da agricultura familiar e como isto vem afetando as inter-relações entre este segmento de agricultores e o programa. Não se trata, portanto, de avaliar se o programa foi ou não implementado de forma bem ou mal sucedida, ou de acordo com os objetivos formulados. Coube compreender o processo de compra da agricultura familiar, os desafios e as estratégias adotadas e em que condições isto se deu.

Com base nestes pressupostos o estudo aprofundou-se na compreensão dos processos locais em curso que foram desencadeados com a obrigatoriedade da compra de pelo menos 30% dos recursos da alimentação escolar de agricultores familiares. Foram identificadas as repercussões dessa obrigatoriedade, na produção, comercialização e abastecimento de alimentos considerando a perspectiva dos

diferentes atores envolvidos.

Uma questão inserida nesta análise refere-se à forma e ao processo como a Secretaria Municipal de Educação, que é a responsável pela administração da alimentação escolar, vem efetuando as compras da agricultura familiar. Foram também analisados de que maneira os secretários e os funcionários das respectivas secretarias ligadas direta ou indiretamente a essa política (como secretaria de agricultura e meio ambiente), consideram esse processo, ou seja, como se inserem, se apoiam ou não esta nova institucionalidade do PNAE. Foram identificadas também as ações que vem sendo desenvolvidas para efetivar a compra; como o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), os agricultores e gestores vêm se posicionando em relação à essa política; quais as ações promovidas para viabilizar o incentivo e a compra dos alimentos produzidos pelos agricultores familiares.

Além disso, considerou-se como os agricultores familiares do município vêm se posicionando em relação à venda de seus produtos para o PNAE e como os seus órgãos de representação, sindicato e associação, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e os diferentes órgãos públicos vêm atuando neste processo.

Foi também analisado como aconteceu o processo de divulgação pela entidade executora (Prefeitura, através da Secretaria Municipal de Educação) que tem por obrigação publicar por meio de Chamada Pública (que é a modalidade de edital relativa à agricultura familiar), em jornal de circulação local, em página na internet e na forma de mural em local público de ampla circulação e a utilização de outros meios de comunicação, e se houve ajuda e apoio dos órgãos de articulação dos agricultores familiares (Sindicatos e Associações, CMDRS e Emater, de extensão). Foram ainda identificados os tipos de alimentos e as respectivas quantidades que a prefeitura pretende adquirir da agricultura familiar para o PNAE.

Foram considerados também na análise os princípios que pautam as ações implementadas, especialmente a intersectorialidade. A implementação de programas com base neste princípio, como é o caso daqueles que integram a política de SAN enfrenta muitos desafios para sua operacionalização por afetar, em muitos casos, práticas políticas e institucionais tradicionalmente setorializadas (BURLANDY; 2009). De acordo com Costa (2007), há no Brasil uma forte tradição setorial das políticas públicas, sendo raros os exemplos de complementaridade entre programas ou ações de duas ou mais políticas. Dessa forma, a intersectorialidade torna-se uma

questão central de análise em relação a este tema referente à articulação da agricultura familiar com a alimentação escolar. Esta articulação é uma ação nova, que quebra modelos antigos e exige esforços maiores por parte dos atores envolvidos, tanto para os secretários municipais, para os profissionais de nível técnico das diferentes secretarias quanto para os agentes de nível operacional. As decisões que atravessam este processo terão que ser tomadas envolvendo as várias secretarias e as organizações de agricultores familiares para operação conjunta e sinérgica das ações. Estas questões foram consideradas ao longo do processo de construção dos dados como um eixo transversal de análise.

Foram também consideradas as diferentes modalidades de interação entre os atores envolvidos com o processo no contexto local em pauta, os conflitos, as disputas, as convergências de interesses e projetos e como influenciaram os arranjos locais.

Também foram consideradas outras formas de inter-relação entre os agricultores familiares e o PNAE, ainda não institucionalizadas ou que não passaram pelos espaços institucionais previstos no programa. De igual modo, foram abordados os fatores relacionados ao processo político institucional em curso neste contexto, no sentido de compreender de que forma favoreceram ou dificultaram a inter-relação entre agricultores e PNAE.

1.2.1 DIMENSÕES DA ANÁLISE

Para compreensão das inter-relações entre agricultura familiar e o PNAE em Machado, os dados construídos foram organizados a partir das seguintes dimensões de análise: 1) as estruturas organizacionais, institucionais e de gestão; 2) as concepções e interesses dos atores no processo de mudança e 3) a análise política (padrões de poder entre e ao interior das organizações) (HOGWOOD; GUNN, 1984).

O estudo adotou perspectivas centrais do modelo qualitativo de análise de políticas e programas, que visa compreender o significado da intervenção e não mensurar seus resultados (SULBRANDT, 1993; COHEN; FRANCO, 1994). A seguir são descritos os elementos que configuram cada dimensão de análise adotada.

- Dimensão institucional e de gestão

O estudo desenvolveu uma análise das estruturas institucionais e organizacionais referentes ao PNAE tais como: arenas de pactuação entre os atores (conselhos e comissões); a posição destas arenas na hierarquia institucional; os órgãos e setores envolvidos, a estrutura organizacional do governo local e os recursos disponíveis.

Além disto, analisou os instrumentos, mecanismos e processos de gestão previstos no programa em relação à capacidade organizacional local, considerando quais são e como funcionam.

De igual modo, pautou-se na compreensão das regras formais e informais e dos procedimentos que moldam a interação entre os atores, incluindo: normas e bases legais do programa; posição organizacional de cada ator, o que afeta a definição de interesse, suas funções e relações com os outros atores; desenho operacional do programa e o processo de implementação: cadeia de implementação, aspectos intersetoriais, a interdependência entre os atores e os elos da cadeia de implementação e os conflitos potenciais (HOGWOOD; GUNN, 1984); fluxo de informações e capacitação dos atores para o programa; concepção sobre a intersectorialidade.

- Atores, concepções, ideias e interesses

O papel das ideias vem sendo cada vez mais destacado na compreensão de políticas públicas. Como define Faria (2003), “as ideias podem ser definidas, por exemplo, como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias” (2003, p. 23). As ideias podem ser consideradas um sistema de crenças que reflete diferentes visões de mundo (CAPELLA, 2006; p. 14).

Neste sentido, questionou-se qual a concepção dos agentes implementadores do programa sobre a compra da Agricultura Familiar. A literatura indica que a concepção dos atores envolvidos afeta o processo de implementação de um programa (MAZMANIAN; SABATIER, 1989). Portanto, quais as potencialidades e

desafios que, segundo eles, existem no processo de implementação do programa e especialmente da compra da agricultura familiar?

A análise das concepções dos diferentes atores envolvidos possibilitou compreender as repercussões dessas concepções no curso das ações. As diferentes perspectivas expressaram não só concepções distintas, mas também relações sociais e políticas distintas, condicionadas, e também experiências específicas com o próprio programa. Estas concepções dependem do lugar institucional que os entrevistados ocupam na hierarquia de gestão e estas diferentes óticas contribuíram para entender possibilidades e desafios de diferentes ordens para a gestão local do programa.

- Análise política

Tratou-se de compreender também as relações sociopolíticas que se estabeleceram entre os diferentes atores em distintos setores de governo, como estes atores se organizam politicamente e como vocalizam seus interesses. A análise deste processo contribuiu para identificar alguns fatores que potencializaram ou desafiaram a gestão local do programa.

Esta etapa envolveu inicialmente um mapeamento dos atores, que foi feito tanto a partir da análise do próprio desenho operacional do programa cotejada com a estrutura organizacional do governo local (secretarias, órgãos, organograma), quanto a partir da indicação feita por entrevistados num processo progressivo, segundo sua relevância e conhecimento sobre o tema em pauta. Este mapeamento visou também identificar os interesses e projetos políticos em disputa.

Aqui coube distinguir os diferentes tipos de atores, seu lugar na estrutura política e institucional, o papel que exercem nos órgãos e cargos que ocupam e também especificamente as ações que desempenham em relação ao programa em pauta. Coube também distinguir, por exemplo, se são funcionários técnicos de carreira, funcionários que ocupam cargos políticos e compreender como sua inserção no programa afetou interesses, concepções, etc. De igual modo, pode-se considerar como os atores locais utilizaram diferentes tipos de recursos vinculados aos programas, inclusive financeiros, articulados a objetivos, pessoais ou de carreira (MAZMANIAN; SABATIER, 1989). Para tal, coube analisar as redes de interesse que

existem no nível local em torno da compra de alimentos para a o PNAE, a convergência e os conflitos de interesses e de projetos políticos.

1.3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

1.3.1 CONSTRUÇÃO DOS DADOS

A construção dos dados envolveu inicialmente a análise documental de portarias, da legislação existente sobre os programas e sobre o contexto local para identificação da teoria do programa. Além disto, possibilitou a identificação dos espaços institucionais previstos para articulação entre os setores, instrumentos, mecanismos de incentivo a ação intersetorial, visando compreender os contextos locais de implementação da compra da agricultura familiar. De acordo com Yin (2001; p. 3), “é preciso ter em mente que nem sempre os documentos retratam a realidade, por isso é importantíssimo tentar extrair das situações as razões pelas quais os documentos foram criados, pois esses documentos podem fornecer “pistas” sobre outros elementos”.

A análise dos documentos e dos princípios formulados nos programas não foi utilizada como parâmetro para checar a efetividade das ações realizadas, mas foram considerados como um ponto de partida de um processo. Coube aqui analisar e compreender como foi o processo local de compra da agricultura familiar, que tipo de desafios, conflitos e possibilidades ele trouxe para a gestão local do PNAE e para as práticas dos próprios agricultores.

A implementação de programas que se operacionalizam através de diferentes organizações e setores é complexa e são múltiplas as inter-relações possíveis entre os atores envolvidos, bem como os fluxos de interesses, processos decisórios, arenas institucionais, etc. A compreensão destes processos a partir da análise documental, do funcionamento dos espaços institucionais, além da perspectiva dos diferentes atores envolvidos pôde contribuir para uma potencialização de fontes de informação. Neste sentido, a literatura indica a importância de serem contemplados: (1) as agências formuladoras do desenho operacional inicial do programa em nível central, (2) os atores mais diretamente relacionados à implementação do programa no nível local (3) e os usuários do programa (MAZMANIAN; SABATIER,1989).

Entretanto no presente estudo não foram entrevistados os usuários do programa (no caso a comunidade escolar) considerando a especificidade de compreender mais diretamente os processos que afetam os agricultores e gestores locais do programa em relação à compra de alimentos.

Para um maior entendimento da implementação da compra da agricultura familiar pelo PNAE no contexto do município foram utilizados dados secundários sobre a produção de alimentos, abastecimento, acesso e comercialização no município de Machado, através de bases de dados como o censo agropecuário, o site Cidades e pesquisa Agrícola Municipal do IBGE, além de informações obtidas junto às Secretarias Municipais de Agricultura e Meio Ambiente, Emater e outros. Além disso, foi analisada a influência dos grandes agricultores de Machado na política agrícola do município através da legislação local.

Outras informações foram obtidas a partir de entrevistas com atores locais. Este instrumento é fundamental quando se pretende mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados (DUARTE; 2004, p. 215). Portanto, foi utilizada a entrevista semiestruturada que, de acordo com Minayo (2002; p. 64), combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada. Quando bem conduzidas, as entrevistas permitem ao pesquisador empreender uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados (DUARTE, 2004 p. 215).

Foram feitas inicialmente quatro entrevistas com agricultores familiares, dentre eles, dois que estão comercializando seus produtos para o programa, de acordo com informações da Secretaria Municipal de Educação e Diretores de Escolas Estaduais. Os outros dois, que não estão vendendo para o programa, foram escolhidos de forma aleatória, sendo que eles dispõem de bancas particulares e vendem seus produtos todos os domingos no bairro Jardim das Oliveiras, que faz divisa com o bairro Jardim Nova Machado, ambos residenciais e distantes do centro da cidade. Um dos feirantes agendou a entrevista por duas vezes, mas não

compareceu, dessa forma, foi procurado no mesmo bairro rural, outro produtor de hortaliças que se interessasse em participar da pesquisa.

Em momento posterior, foram realizadas entrevistas com alguns gestores municipais do programa e com outros atores que, direta ou indiretamente, estão ligados à agricultura e alimentação escolar. Foram denominados gestores municipais as pessoas que ocupam cargos na secretaria de educação diretamente ligadas à efetivação do PNAE: o secretário municipal de educação; a diretora de suprimentos da alimentação escolar do município; um auxiliar administrativo que trabalha no almoxarifado e a nutricionista do programa.

Foram entrevistados ainda, um membro do CAE, um funcionário da prefeitura que foi secretário de agricultura no período inicial da implementação da compra dos agricultores familiares para o PNAE em 2009, e atualmente é Diretor Regional de Douradinho (um distrito de Machado), além de um funcionário da Emater. As entrevistas foram feitas no período de abril a junho de 2012, gravadas e posteriormente transcritas.

O uso do diário de campo foi utilizado para coleta de informações de cunho qualitativo, derivadas das observações e impressões da pesquisadora sobre o contexto, linguagens não verbais, gestos e demais aspectos relevantes para a compreensão do objeto de estudo.

1.3.2 ANÁLISE DE DADOS

A análise do material discursivo (documentos e depoimentos orais) considerou os seguintes aspectos principais: o contexto e abordagem interna ao discurso a partir das questões teórico-conceituais que nortearam o estudo e o perfil dos entrevistados (atividades políticas; posição funcional; funções na estrutura organizacional).

Técnicas de análise do material discursivo gravado nas entrevistas foram utilizadas no tratamento dos relatos orais, tais como: análise de coocorrência; elementos não verbais; contradições; esquemas de codificação e análise temática a partir das principais questões conceituais descritas na abordagem teórica e das questões de pesquisa definidas no estudo: leitura exaustiva de cada entrevista e compreensão das falas no contexto (MILES; HUBERMAN, 1994; MISHLER, 1995). A compreensão do contexto das falas é essencial – tanto do contexto mais geral –

socioeconômico e territorial, quanto no próprio momento da entrevista. A interação entre o pesquisador e o entrevistado, bem como o próprio roteiro da entrevista, condicionam a fala do entrevistado. Portanto, uma resposta nunca deve ser analisada de forma dissociada das perguntas que foram feitas. Cada entrevista foi analisada separadamente e foram destacados os elementos que contribuíram para compreensão da questão central do estudo – cotejados com dados documentais e observacionais, e com o diário de campo.

Após a leitura das entrevistas foram identificadas unidades de significados, temáticas e categóricas, relacionadas com os temas e questões de investigação do estudo. A análise foi sempre norteada pelos objetivos do estudo em sua relação com a construção dos temas, códigos e categorias (FLICK, 2009).

CAPÍTULO 2

O CONTEXTO SÓCIO POLÍTICO E PRODUTIVO DO MUNICÍPIO DE MACHADO

2.1 – A ESTRUTURA AGRÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS E DO MUNICÍPIO DE MACHADO

Os primeiros registros históricos relativos a Machado datam de 1750, quando suas terras passaram ao domínio definitivo da capitania de Minas Gerais, depois de muitas lutas com os paulistas. Nessa época, ainda era apenas ponto de parada de tropeiros e boiadeiros que passavam pela região. Com a notícia de que as terras eram de excelente qualidade o município atraiu agricultores. No entanto, a história de Machado propriamente dita iniciou-se entre 1810 e 1815, quando se instalaram na região o tenente Antônio Moreira de Souza e Joaquim José dos Santos, que organizaram duas fazendas, desenvolvendo a agricultura e a pecuária, formando um pequeno povoado (PREFEITURA MUNICIPAL, 2012).

A povoação pertenceu sucessivamente às cidades de Cabo Verde, Jacuí, Caldas e Alfenas. No dia 13 de setembro de 1881, foi decretada a emancipação político-administrativa de Machado, separando-a de Alfenas. Sua sólida cafeicultura lhe garante posição de destaque na agricultura nacional. A pecuária de leite atua respectivamente no segmento de laticínios. O município conta com importantes indústrias já instaladas e outras em fase de implantação. Uma das vantagens do município é sua excelente localização, com vias de acesso que facilitam o escoamento da produção, além da proximidade com grandes centros comerciais do

país como São Paulo (270 km), Belo Horizonte (390 km) e Rio de Janeiro (470 km) (PREFEITURA MUNICIPAL, 2012).

Em 1935 foi criado o Campo Experimental do Café pelo Serviço Técnico do Café do Estado de Minas Gerais que servia de exemplo e padrão para a produção de cafés finos, administrado por um técnico do Ministério da Agricultura. Em 1974 a fazenda foi cedida à Empresa Brasileira de Pesquisa – Embrapa, e em 1976 foi cedida à Empresa Agropecuária de Minas Gerais – Epamig, atualmente Fazenda Experimental de Café (REBELLO, 2006). Em 1936, o município já comercializava para o estado de São Paulo os seguintes produtos: café, fumo, suínos, manteiga, aves e ovos. Em 1945 já se encontravam no município quatro agências bancárias: o Banco Moreira Sales S/A; o Banco da Lavoura S/A; o Banco Hipotecário e Agrícola do Estado de Minas Gerais e o Banco da Produção S/A. Nessa época surgiram associações e cooperativas como a Associação Comercial e a Associação Agrícola Machadense (CARVALHO, 1985).

Em 1957 foi inaugurada a Escola de Iniciação Agrícola hoje o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais e em 1968 foi criada a Faculdade de Agronomia em decreto estadual que instituiu a Fundação Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras e Agronomia de Machado (CARVALHO, 1985).

No final do século XX desenvolveu-se no Município a produção de café orgânico exportado principalmente para o Japão, Estados Unidos, Canadá e Inglaterra e em 2000 o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia sediou a I Conferência Internacional sobre Mercado Justo e Café Orgânico (REBELLO, 2006). Atualmente, o Instituto mantém o curso superior de Tecnólogo em Cafeicultura, criado em 2005 e o curso superior de Agronomia criado em 2009 (IFSULDEMINAS, 2012).

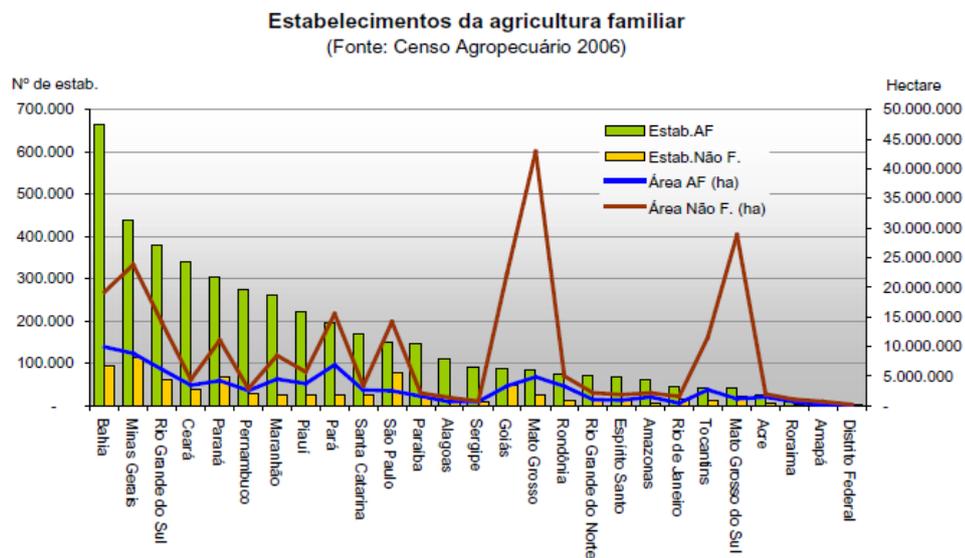
A história do município se constrói em íntima relação com o desenvolvimento da agricultura, mais precisamente com a cafeicultura, indicando não só a sua vocação para a produção e comércio do café, mas também para a pesquisa e o ensino dessa cultura.

Conforme visto, o município de Machado está localizado na região Sul de Minas Gerais, próximo à divisa com o estado de São Paulo. De acordo com o censo demográfico de 2010, Machado possuía naquele ano uma população de 38.688 habitantes sendo, 32.068 moradores da zona urbana (82,9%) e 6.620 moradores da zona rural, (17,1%). O censo agropecuário de 2006 (IBGE, 2006),

último realizado pela instituição, indicou que o número de estabelecimentos rurais neste ano era de 1.211, ocupando uma área de 48.651 hectares. Em média, portanto, cada propriedade tinha 40,17 ha, sendo que a média em Minas Gerais era 52,84 ha, à época. Esse valor é relativamente alto se comparado ao município vizinho, Poço Fundo que possuía 2.012 estabelecimentos agropecuários, ocupando 30.371 hectares, tendo cada propriedade a média de 15,09 ha na mesma data. Isto indica uma concentração de terras maior no município de Machado quando comparado ao município vizinho. Em relação ao Estado de Minas Gerais a concentração de terras em Machado é menor, dado que aponta para o elevado nível de desigualdade na distribuição de terras rurais no Estado.

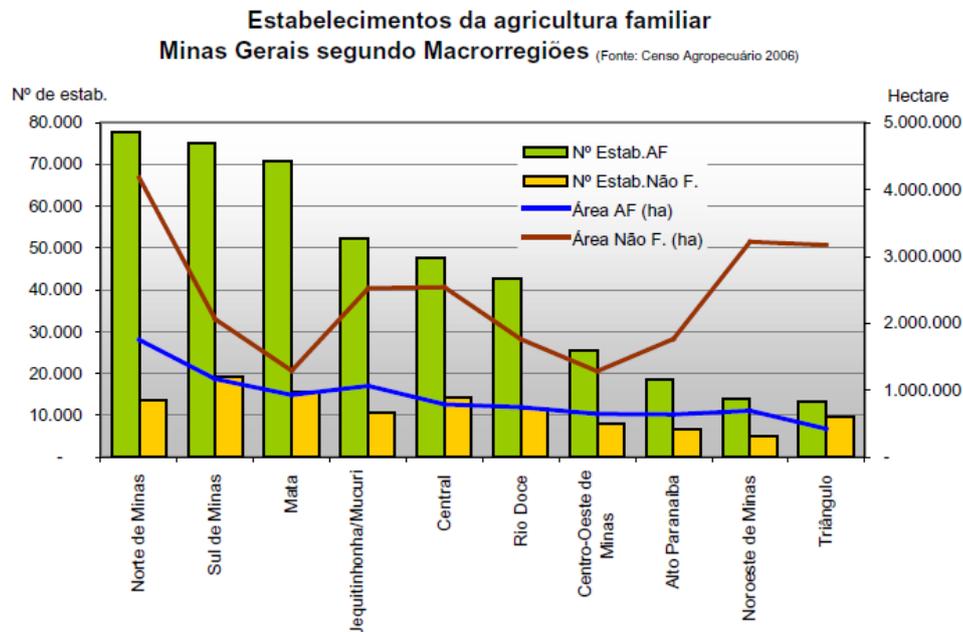
Em Minas Gerais, a agricultura familiar conta com 437.415 estabelecimentos, o equivalente a 79% do total de estabelecimentos rurais do Estado. Entretanto, os estabelecimentos não familiares ocupam uma área 2,7 vezes maior. Em 15% dos estabelecimentos de AF, os produtores não detêm a propriedade da terra – ou seja, em mais de 64.000 deles –, o que contrasta com o número dos não familiares na mesma situação – apenas 11.000.

Gráfico 1



A análise dos dados a partir de macrorregiões do Estado de Minas Gerais indica que o Sul de Minas é a segunda macrorregião em número de estabelecimentos familiares e a primeira em estabelecimentos não familiares.

Gráfico 2



Em Machado não é diferente, o número de propriedades familiares é de aproximadamente 1.347 unidades e o número de propriedades não familiares é de 577, de acordo com relatório anual da Emater no ano de 2010. Esse relatório informa ainda que, do total da área rural do município, 30% estão em mãos dos agricultores familiares e 70% dos agricultores não familiares (EMATER, 2010).

2.2 A ECONOMIA DA REGIÃO DO SUL DE MINAS GERAIS E DO MUNICÍPIO DE MACHADO

De acordo com IBGE (2010), o PIB per capita do município é de 15.797,31 sendo que, 10,47% do PIB provêm da agropecuária; 21,08% da indústria; 57,80% dos serviços e 10,65% de impostos sobre produtos líquidos.

Além do café, que é o produto que ocupa a maior área de produção agrícola do município (13.550 hectares em 2010), existe a produção de grãos como milho, feijão e arroz. Em relação ao milho, a quantidade plantada vem variando ao longo dos anos, com uma queda acentuada nos anos de 2009 e 2010. O plantio de feijão e de arroz, alimentos da cesta básica do brasileiro, vem caindo ao longo dos anos, em especial a cultura do arroz. Na fruticultura se destaca a produção de banana, uma

fruta de preço acessível e de alto consumo em todo país (EMBRAPA, 2008), com maior área plantada. O pêssego, o caqui, o limão e a pera mantiveram-se constante, sendo que o limão e a pera deixaram de ser produzidos em 2010. O cultivo do maracujá que se iniciou em 2008 vem caindo até 2010 e o plantio da goiaba, que teve início em 2009, vem aumentando. Pode-se observar também que a produção de batata doce e alho vem se mantendo constante ao longo dos anos e a batata inglesa deixou de ser cultivada a partir de 2007.

Tabela 1

Produção Agrícola Municipal, plantação por hectare/produção em mil toneladas, ano 2005 a 2010.

Cultura/Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Banana	30/0,675	25/0,50	25/0,50	25/0,50	20/0,40	20/0,40
Café	14500/0,91	15000/20,7	15100/9,96	15100/24,46	12350/11,85	13550/23,57
Caqui	4/0,08	5/0,10	5/0,10	5/0,10	5/0,10	5/0,10
Goiaba	-	-	-	-	4/0,20	17/0,34
Maracujá	-	-	-	15/0,18	4/0,04	1/0,01
Pêssego	5/0,10	5/0,10	5/0,10	5/0,10	5/0,10	5/0,10
Tangerina	10/0,20	8/0,16	8/0,16	8/0,16	8/0,16	3/0,06
Limão	4/0,06	4/0,06	4/0,06	4/0,06	4/0,06	-
Pera	4/0,08	4/0,08	4/0,08	4/0,08	4/0,08	-
Alho	2/0,01	3/0,015	3/0,015	3/0,015	3/0,015	3/0,015
Arroz	200/0,43	200/0,43	130/0,26	100/0,20	60/0,12	60/0,12
Batata doce	7/0,12	4/0,08	5/0,10	5/0,10	6/0,12	6/0,12
Batata inglesa	48/1,44	50/1,50	-	-	-	-
Cana de açúcar	50/3,00	60/4,20	60/4,20	60/4,20	60/4,20	60/4,20
Feijão	1100/1,44	980/0,93	1000/1,00	1100/1,00	1000/0,92	900/0,82
Milho	6300/34,65	5700/31,35	5000/27,50	6000/33,00	4500/24,75	4500/24,75
Tomate	5/0,20	10/0,50	7/0,35	7/0,35	7/0,35	7/0,35

Fonte: IBGE Pesquisa Agrícola Municipal. Formulada pela autora.

Pode-se perceber pela Tabela 1 que o plantio de café permanece constante ao longo dos anos com uma ligeira queda no ano de 2009 explicada pelo baixo preço do produto em anos anteriores (2006 a 2009, conforme tabela 2), mas já com início de recuperação da lavoura no ano de 2010 devido a sinais de alta de preço a partir desse ano. Outra observação importante com relação à produção do café é que por ser uma cultura bianual, apresenta oscilações cíclicas, ou seja, alta produtividade em um ano e no ano seguinte baixa produtividade, isso devido ao ciclo fisiológico da planta. O que se traduz em: um ano de muita oferta de produto e outro ano de baixa oferta.

Na lógica do mercado, no ano de baixa produção os preços são mais altos e em anos de alta produção os preços são mais baixos. Os grandes produtores

conseguem num ano de alta produção vender o suficiente para pagar as despesas com a lavoura, sustentar suas famílias e ainda fazerem estoques com o restante da produção na espera da alta de preço do produto. Mas, o pequeno produtor não consegue guardar sua produção por longo tempo, depende dela para o seu sustento e de sua família, vendendo ao preço de mercado, geralmente no mesmo ano da safra.

Tabela 2

Preço médio de café comercializado pela Cooxupé
(Cooperativa dos produtores de café de Guaxupé)

Ano	Média Preço em R\$/saca
2011	468,73
2010	289,06
2009	260,69
2008	256,51
2007	248,21
2006	243,55
2005	274,12
2004	201,85

Fonte: Cooxupé. Formulada pela autora.

Em relação a essa questão, trabalho realizado por Simão (2003), na Universidade Federal de Lavras, também localizada no Sul de Minas Gerais, concluiu que, para os agricultores familiares, na visão deles próprios, a diversificação é uma atividade que reduz riscos, complementa a renda da família, além de completar a sua dieta. Este significado resulta da análise que fazem do ambiente, articulando diferentes objetos de orientação. A diversificação foi apontada pela maioria dos produtores como um fator favorável ao desenvolvimento da agropecuária sul-mineira. Apenas um dos agricultores entrevistados pela autora percebe a diversificação como fator limitante, justificando-se por acreditar que “quando você diversifica muito, às vezes você acaba não fazendo nada direito” (SIMÃO; 2003, p. 48).

Na pecuária a maior produção é de leite (IBGE – cidades, 2010), porém a produção vem caindo a partir dos anos de 2008 e 2009, conforme nos mostra a tabela 3. Juntamente com a queda na produção do leite, ocorre também a queda na produção do milho - principal cereal utilizado na ração animal nessa região – que a

partir de 2009 (de acordo com a tabela 1), teve uma redução de plantio de 1500 hectares o que se manteve em 2010.

Tabela 3
Produção de leite de 2002 a 2009

Período	Quant. Leite (mil litros)
2002	13.000
2003	14.420
2004	11.248
2005	11.400
2006	12.300
2007	12.430
2008	11.340
2009	10.215

Fonte: IBGE Pesquisa Agropecuária Municipal

2.3 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE AGRICULTURA

Em consulta à legislação municipal pôde-se observar, numa perspectiva cronológica, as medidas tomadas com relação à agricultura e abastecimento no município, conforme quadro 1 apresentado abaixo.

Quadro 1
Legislação municipal sobre agricultura/responsável pela legislação/partido político

ANO	LEGISLAÇÃO	PREFEITO	PARTIDO POLÍTICO
1989	Lei Municipal nº703 de 14/03/1989: Institui o Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente CODEMA. Não trata da produção agrícola municipal. Revogada pela Lei Municipal nº 854 de 10/07/1992.	Carlos Alberto Pereira Dias	PFL
1990	Lei Orgânica Municipal: Em seu capítulo II da Política Agrícola, não trata da produção em si, trata somente das questões ambientais. No capítulo III da Política Urbana e Saneamento Básico, Seção IV, do Abastecimento, em seu Art. 174 – O Município, nos limites de sua competência e em cooperação com a União e o Estado, organizará o abastecimento de gêneros de primeira necessidade, com vistas a melhorar as condições de acesso da população, especialmente a de baixo poder aquisitivo. Dentre essas medidas cita: IV – articular-se com órgão e entidade executores da política agrícola nacional e regional, com vistas à distribuição de estoques governamentais prioritariamente aos programas de abastecimento popular; V – apoiará os mecanismos de mercado	Carlos Alberto Pereira Dias	PFL

	atacadista e varejista, como galpões comunitários, feiras-livres, garantindo o acesso a eles de produtos e de varejistas, por intermédio de suas entidades associativas.		
1991	Projeto de lei aprovada, Lei Municipal nº 786 de 07/02/1991, institui o Fórum Municipal da Agricultura do Município de Machado – FOMAG com as seguintes competências: Promover a articulação e a mobilização dos diferentes agentes de governo e do setor privado, visando criar um espaço adequado à discussão das melhores alternativas para a solução dos problemas da Agropecuária do Município; Valorizar a atividade rural e a promoção do homem do campo; organizar e aprimorar o sistema de abastecimento municipal; incentivar e dinamizar a organização dos produtores rurais e a modernização de suas unidades produtivas; Descentralizar as ações de apoio à agropecuária de maneira ordenada e sistêmica; estabelecer as diretrizes e as ações prioritárias, que fundamentarão a formulação de um programa de desenvolvimento Agrícola Municipal.	Projeto de Lei proposto pelo vereador Luiz Gonzaga Xavier	PMDB
1992	Lei Municipal nº 854 de 10/07/1992, cria o Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente, nesta edição a legislação concede poder de polícia ao CODEMA e também trata da conscientização e educação ambiental.	Carlos Alberto Pereira Dias	PFL
1993	Lei Municipal nº 854 de 21/01/1993, que institui a Secretaria Municipal da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; que fica responsável pela implantação e manutenção da política rural no município, fomentando a produção agropecuária com a viabilização de assistência técnica ao produtor agrícola, da extensão rural e a organização do abastecimento alimentar. Ficam criados os cargos de 1 Secretário Municipal, 1 Engenheiro agrônomo e 1 técnico em agropecuária.	José Carlos Vilela	PDT
2002	Lei Municipal nº 1437 de 09/05/2002, institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS com as atribuições de: promover o entrosamento entre o executivo municipal e os órgãos/empresas públicas e privados nas atividades desenvolvidas no município voltadas para o desenvolvimento rural; elaborar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS; desenvolver ações que contribuam para o aumento da produção agropecuária de forma ordenada e sistêmica, visando a geração de emprego e renda e melhoria da qualidade de vida das famílias rurais; incentivar e dinamizar a organização dos produtores rurais, a preservação do meio ambiente e a regularidade do abastecimento alimentar; compatibilizar as políticas municipais com as políticas estaduais e federais voltadas para o desenvolvimento rural sustentável; assegurar a participação efetiva dos diversos segmentos promotores e beneficiários das atividades agropecuárias desenvolvidos no município; acompanhar e avaliar a execução do PMDRS.	José Miguel de Oliveira	PDT
2005	Lei Municipal nº 1755 de 31/05/2005, reestrutura o Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente.	Carlos Alberto Pereira Dias	PFL
2005	Reedição da Lei orgânica Municipal – foi acrescentada no capítulo II da Política Agrícola, que tratava somente de questões ambientais, VII ampliar as atividades agrícolas e pecuárias.	Carlos Alberto Pereira Dias	PFL/DEM
2009	Lei Municipal nº2141 de 15/06/2009 - dispõe sobre o programa de geração de emprego, trabalho, renda e esperança – PROGERE. Esta lei trata de questões - dentro da política municipal de assistência social - como o plano de ação no combate ao desemprego e ao subemprego, estímulo aos pequenos empreendedores, pequenos produtores rurais, micro e pequenas empresas, para oferecimento de ambiente flexível, encorajador e facilitador. São oferecidas uma série de facilidades para o	Roberto Camilo Órfão de Moraes	PT

	surgimento e crescimento de novos empreendimentos, dentro do princípio de economia solidária, com estímulo e incentivo do Poder Público Municipal. Dentre os incentivos aos agricultores familiares têm-se: fornecimento de mudas; fornecimento de adubos e calcário, indicados por engenheiro agrônomo; oferecimento de assistência técnica por agrônomo, oferta de patrulha agrícola para promoção do preparo da terra, melhorias de estradas, ainda que particulares, que visem o escoamento da produção; articulação com produtores interessados em produzir gêneros alimentícios que compõem o cardápio planejado pela nutricionista e direcionado à alimentação escolar.		
--	--	--	--

Fonte: Lei Orgânica Municipal, formulado pela autora.

Apesar da expressividade da economia agrícola, a preocupação e as ações do poder municipal pareceram tímidas dando a entender que, na verdade, a agricultura é direcionada pelas mãos dos particulares interessados no assunto, assim como por empresas Estaduais ou Federal com ou sem ajuda do poder público municipal. Pode-se observar que até o ano de 1992 não existia secretaria de agricultura no município.

Nos pequenos municípios do Brasil o poder municipal apresenta fortes limitações para formular e implementar políticas públicas sem a ajuda do poder Estadual ou Federal, seja por falta de recursos humanos, materiais ou financeiros. Dessa forma, o município passa a ser somente um executor das políticas e programas formulados pelos governos federal ou estadual. Alguns desses municípios complementam as políticas de acordo com sua capacidade de apoio, outros não conseguem complementá-la de forma alguma pela situação de desprovimento total de recursos variados.

Para Santos (2011), as políticas públicas no Brasil dos anos 1980 e grande parte dos anos 1990, foram marcadas pela redemocratização, pela crise do Estado e pela instabilidade econômica. Do ponto de vista da política agrícola, isto significou a subordinação das políticas de apoio à agricultura às políticas macroeconômicas de curto prazo visando à estabilização. Como é bem conhecido, o cenário político e ideológico dominante nos países capitalistas nessa época foi marcado pela ascensão da agenda neoliberal. A crise do modelo de Estado desenvolvimentista foi também a crise da inserção do Brasil no mercado internacional. Esse contexto marcou uma profunda transformação na constelação de atores que buscavam influenciar os processos decisórios sobre as políticas agrícolas. Essas políticas, implementadas a partir de 1995, caracterizaram-se pela reconstrução e criação de

instituições que vieram a reinstaurar, ainda que de maneira distinta do período anterior, o papel do Estado no apoio à agricultura brasileira. Essas novas trajetórias explicam em grande parte a fase de acelerada expansão que a agricultura brasileira experimentou desde então (SANTOS, 2011).

Após a criação do PRONAF em 1995 é que a agricultura passou a ser pensada e realizada como uma política pública de fundamental importância para resolver as várias questões que vinham sendo deixadas de lado até então, tais como: crédito agrícola para os pequenos produtores, desapropriações e aquisições de terras para reforma agrária; políticas de regularização fundiária, comercialização; seguro agrícola contra riscos climáticos e de preços; assistência técnica e extensão rural, desenvolvimento da infraestrutura de comunidades rurais, integração dos agricultores familiares ao Programa Nacional de Produção de Biodiesel, educação no campo, serviços ambientais e de habitação (SANTOS, 2011). Dessa maneira, a implantação dessas políticas e programas formuladas e financiadas pelo governo federal, disseminou pelo país uma forma diferente de pensar e agir com relação à “pequena agricultura” e seus atores, ou seja, a agricultura familiar passou a ter visibilidade, em todos os municípios.

2.4 INDICADORES SOCIAIS E DE SAÚDE

Quanto aos indicadores de saúde e nutricionais do município, destaca-se que 100% da população é atendida com água e 89,99% tem rede de esgoto (CONSEA, 2008). A desnutrição infantil era de 10,1% e o excesso de peso em mulheres de 20 a 60 anos era de 57%, em 2008 (CONSEA-MG, 2008). Existiam em 2010, 2.137 famílias beneficiárias do PBF e o acompanhamento nutricional das crianças de famílias beneficiadas pelo PBF em 2009 foi de 68,5%.

Dados do SISVAN, conforme tabelas 4, 5 e 6 indicam a situação nutricional de crianças e adolescentes no município de Machado-MG no ano de 2011, independente de raça e sexo. Conforme podemos observar do total de 413 crianças de 0 a 5 anos de idade, medidas e pesadas, 59,3% foram consideradas eutróficas, 5,4% com magreza acentuada ou magreza, 14,3% com sobrepeso e obesidade e 8% com risco de sobrepeso, com base nos parâmetros da OMS 2006.

Com relação ao indicador peso/idade na mesma faixa etária, 88,4% foram considerados eutróficos, 3,6% com peso muito baixo para idade ou peso baixo para idade e 8,0% com peso elevado para idade com base nos parâmetros da OMS 2006. Já no parâmetro de altura x idade, 89,6% das crianças de 0 a 5 anos foram consideradas com altura adequada para a idade e 10,4% estão com altura muito baixa para idade e altura baixa para idade, indicando provável déficit na alimentação por período prolongado, afetando o crescimento.

Tabela 4

Peso X Altura/Peso X Idade/Altura X Idade de Crianças de 0 a 5 anos, Município de Machado-MG

Peso x Altura												
Magreza acentuada		Magreza		Peso adequado ou Eutrófico		Risco de sobrepeso		Sobrepeso		Obesidade		Total
Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	
11	2,7	11	2,7	245	59,3	87	21,1	33	8,0	26	6,3	413
Peso X Idade												
Peso Muito Baixo para a Idade		Peso Baixo para a Idade		Peso Adequado ou Eutrófico		Peso Elevado para a Idade		Total				
Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%					
3	0,7	12	2,9	365	88,4	33	8,0	413				
Altura X Idade												
Altura Muito Baixa para a Idade		Altura Baixa para a Idade		Altura Adequada para a Idade		Total						
Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%							
10	2,4	33	8,0	370	89,6	413						

Fonte: SISVAN, 2011

Disponível em: <http://nutricao.saude.gov.br/sisvan.php?conteudo=sistemas_indicadores>.

Crianças de 5 a 10 anos, independente de raça ou sexo, foram também avaliadas no ano de 2011. Dessas, 87,6% foram consideradas eutróficas, 2,3 % foram consideradas com peso muito baixo para a idade ou peso baixo para a idade e 10,1% foram consideradas com peso elevado para a idade de acordo com os parâmetros da OMS 2007.

As medidas de altura x idade para a faixa etária de 5 a 10, também referentes a todas as raças e sexos, revelou que 96,9% dessas crianças têm altura adequada para a idade e 3,1% estão com altura muito baixa para a idade e altura baixa para a idade.

Tabela 5
Peso X Idade/Altura X Idade de Crianças de 5 a 10 anos, Município de Machado – MG

Peso X Idade									
Peso Muito Baixo para a Idade		Peso Baixo para a Idade		Peso Adequado ou Eutrófico		Peso Elevado para a Idade		Total	
Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%		
4	1,0	5	1,3	338	87,6	39	10,1	386	
Altura X Idade									
Altura Muito Baixa para a Idade		Altura Baixa para a Idade		Altura Adequada para a Idade		Total			
Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%				
7	1,8	5	1,3	374	96,9	386			

Fonte: SISVAN, 2011

Disponível em: <http://nutricao.saude.gov.br/sisvan.php?conteudo=sistemas_indicadores>.

Já os adolescentes de 10 a 19 anos de todas as raças e todos os sexos, avaliados com relação ao IMC x idade, apresentaram 73,3% de eutróficos, 2,4% de magreza acentuada e magreza, 17,5% estão com sobrepeso, 5,4% com obesidade e 1,4% com obesidade grave de acordo com os parâmetros da OMS. Com relação à altura x idade, 94,4% foram considerados com altura adequada para idade e 5,6% estavam com altura muito baixa para idade e altura baixa para a idade conforme Tabela 6.

Tabela 6
IMC X Idade/Altura X Idade de Adolescentes de 10 a 19 anos, Município de Machado-MG

IMC x Idade												
Magreza acentuada		Magreza		Eutrofia		Sobrepeso		Obesidade		Obesidade Grave		Total
Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	
4	0,8	8	1,6	368	73,3	88	17,5	27	5,4	7	1,4	502
Altura X Idade												
Altura Muito Baixa para a Idade		Altura Baixa para a Idade		Altura Adequada para a Idade		Total						
Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%							
5	1,0	23	4,6	474	94,4	502						

Fonte: SISVAN, 2011

Disponível em :<http://nutricao.saude.gov.br/sisvan.php?conteudo=sistemas_indicadores>.

Pode-se observar que em todas as tabelas relativas a peso ou IMC em todas as faixas etárias analisadas, a maior porcentagem é de indivíduos eutróficos, porém

dentre os não eutróficos, a maior porcentagem situa-se no sobrepeso e obesidade. Isso deve alertar para os problemas de saúde que vêm aumentando no país com relação à má alimentação (CONSEA, 2007), e que no município de Machado-MG não parece ser diferente de outras localidades.

Dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) mostram que, entre a década de 70 e os anos 2000 houve uma diminuição expressiva do uso de feijão, arroz, raízes, tubérculos, verduras e legumes no consumo calórico diário das famílias, seguido do aumento no consumo de bebidas alcoólicas, carnes, leite e derivados.

Na Pesquisa por Amostra de Domicílios (PAD) de 2009, uma comparação entre a despesa média mensal domiciliar per capita, indica uma pequena diferença entre o gasto com alimentos entre a população urbana e rural no Estado de Minas Gerais, conforme mostra a Tabela 7. Pode-se observar que a diferença entre valores gastos com grãos, cereais, farinha, leguminosas e oleaginosas é grande, cerca de 79,25 % maior na área rural, podendo indicar um consumo maior desses alimentos nas localidades rurais. Porém a diferença entre os grupos de legumes, verduras e tubérculos e o grupo das frutas frescas não é tão expressiva (9,61% e 20,63% respectivamente) podendo indicar que o consumo desses alimentos na zona rural pode ser menor ou igual que na zona urbana.

Tabela 7: Despesa média mensal domiciliar per capita por situação de domicílio - 2009 - (R\$1,00)

Especificação	Urbano	Rural
Grãos, cereais, farinha, leguminosas e oleaginos:	6,70	12,01
Laticínios e panificados	13,45	11,91
Óleos e gorduras	5,05	3,74
Açúcares, temperos e condimentos	3,21	3,17
Bebidas não alcoólicas	8,22	5,85
Legumes, verduras e tubérculos	4,99	4,51
Frutas frescas	3,15	2,50
Carnes, aves, peixes e ovos	7,72	7,78
Bebidas alcoólicas	3,71	2,34
Outros	3,21	2,52
Total	58,07	57,70

Fontes: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI), Pesquisa por Amostra de Domicílios (PAD), 2009.

Estes dados indicam que os problemas de má alimentação que acometem a população urbana do Estado de Minas Gerais, acometem também a população rural, com menor expressividade, mas considerando que é na zona rural que é produzida a maior quantidade das frutas, legumes, verduras e tubérculos seria de esperar que seu consumo também fosse muito maior nessa área.

O CONSEA vem alertando as autoridades e reivindicando junto ao Congresso Nacional a aprovação de leis que possibilitem a efetivação de uma alimentação mais saudável para a população brasileira. A Lei 11.947 do PNAE situa-se nesta perspectiva uma vez que pode potencializar o fornecimento de alimentos saudáveis, especialmente produtos frescos que contribuam para a melhoria dos hábitos alimentares das crianças e adolescentes do local. Esta lei determina ainda, a inclusão da educação nutricional nas escolas com o objetivo de reduzir os problemas de saúde que estão acometendo grande parte da população brasileira como obesidade, diabetes, hipertensão e outras doenças crônicas ligadas aos maus hábitos alimentares e baixa atividade física.

CAPÍTULO 3

INTER-RELAÇÕES ENTRE AGRICULTURA FAMILIAR E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM MACHADO

3.1 A ESTRUTURA INSTITUCIONAL E DE GESTÃO DO PNAE E PAA NO MUNICÍPIO

A Prefeitura de Machado conta hoje com 11 Secretarias, a saber: de Administração; de Agricultura e Meio Ambiente; Controladoria; de Educação; de Esportes; da Fazenda; de Governo; de Obras; de Planejamento; de Saúde e de Trabalho e Desenvolvimento Social (PREFEITURA MUNICIPAL DE MACHADO, 2012).

De acordo com informações da Diretora de Suprimentos do PNAE, o programa se encontra vinculado à Secretaria de Educação e conta com 6 funcionários trabalhando na administração; 1 Nutricionista, 1 Diretora de Suprimentos, Manutenção e Consumo, 1 Agente Administrativo, 1 Secretária e 2 Agentes Administrativos responsáveis pelo almoxarifado, além das merendeiras em cada unidade escolar, pois a alimentação no município é confeccionada com mão de obra própria tanto na prefeitura como nas escolas estaduais. Não existe dentro da Secretaria de Educação um organograma formalizado com relação à administração do programa. A Nutricionista não trabalha exclusivamente no PNAE, é funcionária da Secretaria de Saúde e dedica apenas 10 horas semanais ao programa em substituição ao profissional que trabalhava no PNAE e que atualmente está afastada há dois anos das suas funções.

O cardápio é elaborado pela Nutricionista e o pedido de compras e suas especificações são feitos também por ela, juntamente com a Diretora de

Suprimentos e a Agente Administrativa. As chamadas públicas e as compras são efetuadas pelo setor de compras geral da Prefeitura que está localizado na Secretaria de Administração. Todos os gêneros alimentícios são entregues no almoxarifado da prefeitura, inclusive os produtos da agricultura familiar. A distribuição desses gêneros é feita semanalmente para as escolas e a entrega das frutas, verduras e legumes, da agricultura familiar é feita no almoxarifado central da Prefeitura, no mesmo dia em que é distribuído para as escolas (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2012).

De acordo com FNDE, em 2011 foram atendidos 3.026 alunos da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Médio e EJA nas escolas municipais e 6.176 alunos do Ensino Fundamental, Médio e EJA nas escolas Estaduais de Machado.

A Prefeitura recebe e administra os recursos referentes às escolas municipais e as escolas estaduais administram cada uma seus recursos, que são repassados pela Secretaria Estadual de Educação. Tanto as escolas Municipais como Estaduais confeccionam as refeições com mão de obra própria, ou seja, o serviço não é terceirizado. Como Machado tem uma escola federal de ensino técnico e médio ela também recebe recursos do FNDE para alimentação escolar desde o ano de 2009, sendo que nesse ano o repasse e as compras da agricultura familiar foram feitos pela prefeitura. Em 2010 e 2011, o repasse foi feito diretamente à escola, mas ainda de forma imprecisa, sem qualquer tipo de instrução do FNDE e, portanto, ainda não foi implantado o sistema de compras da agricultura familiar.

De acordo com relatório anual de gestão, exercício 2010, a prefeitura municipal arcou com 60,53% dos gastos com as compras de gêneros alimentícios para o PNAE nas escolas municipais, e em 2011 arcou com 61,38%, ou seja, o recurso municipal foi maior que o do FNDE. No trabalho de Belik e Chaim (2009) foi encontrada uma média próxima de 56% referente à complementação dos recursos próprios das prefeituras inscritas no prêmio gestor da alimentação escolar nos anos de 2004 e 2005. Na análise dos autores, foi considerada uma porcentagem alta, visto que a lei não estipula valores ou percentual de complementação, diz apenas que é obrigação dos três níveis de governo o fornecimento da alimentação escolar. Diante disso, pode-se considerar que em Machado a contrapartida da Prefeitura foi expressiva.

De acordo com o Demonstrativo Anual de Execução Físico-Financeira do FNDE, no ano de 2011, a compra de alimentos da agricultura familiar atingiu a cota

de 32,54% dos recursos repassados pela entidade. Pode-se ainda confirmar em Chamadas Públicas do ano de 2011 que apenas uma associação de produtores familiares e um agricultor independente, forneceram alimentos para o PNAE no município.

Silva, em 2009, elaborou um protocolo de indicadores com objetivo de construir uma ferramenta de avaliação do PNAE. Esta ferramenta baseou-se na mensuração sistemática dos indicadores de processo, nas dimensões de gestão, participação e controle social, eficiência alimentar e nutricional. De acordo com a autora, os resultados de processo reúnem aspectos fundamentais que dão sustentabilidade e possibilitam aproximações com o *modus operandi* na implementação do PNAE em âmbito municipal, como o aparato normativo, técnico, administrativo e operacional, no que tange à gestão e a participação social no controle e acompanhamento de ações. Os resultados finais, por sua vez, convergem ao alcance dos objetivos e metas esperados. Desta forma, podem contribuir para ações de promoção de SAN entre os escolares (SILVA, 2009).

Na matriz de indicadores desenvolvida por Silva (2009), na dimensão de gestão foi incluído o indicador – “Percentual de fornecedores de gêneros alimentícios oriundos da localidade e/ou estado” - com o objetivo de avaliar o princípio da sustentabilidade e a autonomia municipal, com melhor operacionalização do programa. Quando o número de fornecedores oriundos da localidade e/ou estado $\times 100 \div$ total de fornecedores que atendem o PNAE no município for maior ou igual a 75% dos fornecedores, será indicada uma pontuação igual a 10; quando a porcentagem ficar entre 74% e 50%, será indicada uma pontuação igual a 5; e quando a porcentagem for menor que 50% a pontuação seria 0. Quanto maior o número de fornecedores de gêneros alimentícios que atendem ao PNAE no município, oriundos da própria localidade e/ou estado, maior o incentivo à economia local e circunvizinha, contemplando o princípio da sustentabilidade e a autonomia municipal.

Se aplicada esta fórmula de avaliação ao PNAE no município de Machado o resultado seria 81,81%, pois dos 11 fornecedores que venderam para o programa em 2011, 9 eram da cidade de Machado ou do Estado de Minas Gerais, ou seja, o princípio da sustentabilidade e autonomia municipal, segundo os parâmetros de Silva (2009), obteria nota 10 no ano de 2011.

No município existe o Conselho de Alimentação Escolar conforme exigido por lei. Os Conselhos funcionam com os objetivos de participação da sociedade civil em arenas de decisão e constituem um mecanismo para aproximar cidadãos e autoridades objetivando democratizar a gestão. Com a Constituição Federal de 1988 estas formas de participação cidadã nas decisões de política pública foram introduzidas no Brasil, nos três níveis de governo (LABRA, 2007).

De acordo com as declarações obtidas e análise de relatórios do CAE no município, fica evidente que ele cumpre com todos os protocolos exigidos, mas em contrapartida deixa a desejar ao se pensar que uma das funções dos conselhos fiscalizadores e deliberativos é promover um diálogo crítico e participativo entre sociedade civil e poder público para o fortalecimento da democracia representativa na formulação, gestão e controle de políticas públicas (INSTITUTO KAIRÓS, 2012). A participação ativa de Conselhos fiscalizadores e deliberativos como é o CAE pode fazer a diferença na implementação e na gestão de programas. Exemplo disso foi demonstrado no trabalho de Belik e Chaim (2009), que identificou entre os vencedores do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar no ano de 2004 e 2005, aqueles municípios em que a participação social através do CAE e de outros atores foi mais efetiva, como já citado anteriormente.

A Secretaria de Agricultura através do empenho de 1 Engenheiro Agrônomo e 1 Técnico em Agropecuária mantém uma horta em uma das escolas rurais que consegue suprir parte dos vegetais folhosos do cardápio da Alimentação Escolar. De acordo com informações da Secretaria de Educação, somente esta secretaria está envolvida em atividades conjuntas para o provimento da Alimentação Escolar, além da Secretaria de Administração que é responsável pela chamada pública, pela licitação e pelos procedimentos burocráticos das compras. As demais secretarias, como as de Saúde, Trabalho e Assistência Social, não se encontram envolvidas no processo.

Segundo informações da Secretaria de Agricultura, além do projeto da horta na escola, existem outros relevantes, tais como: o fornecimento de tratores e retro escavadeira para preparo de solo e outros serviços destinados aos pequenos produtores, (em 2011 houve doação de secadores e máquinas de beneficiamento de café a quatro bairros da zona rural); o projeto de recapeamento de 50 terreiros de café para pequenos produtores rurais e o apoio na venda direta de produtos de pequenos produtores da Associação de Moradores do Bairro do Ouvidor à CONAB.

Informou-se ainda que os técnicos da secretaria tem atuado junto aos produtores familiares na divulgação de informações sobre a venda de seus produtos para a alimentação escolar. Foi informado também que não se tem desenvolvido nenhum programa junto à Secretaria de Assistência Social e foi dito não se ter conhecimento de haver no município o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável. A Secretaria de Agricultura administra também o mercado municipal, local destinado ao comércio de produtos da agricultura local. Foi declarado que não existe no município uma feira de abastecimento de alimentos formalizada. Mais adiante será discutido o funcionamento do mercado municipal onde pôde-se perceber que existe uma precariedade nos equipamentos de abastecimento, o que pode dificultar o acesso da população local aos alimentos produzidos no próprio município.

Em 2009, conforme visto no quadro 1, foi aprovada uma lei municipal que dispõe sobre o programa de geração de emprego, trabalho, renda e esperança – PROGERE. Esta lei trata de questões referentes a política municipal de assistência social, tais como o plano de ação no combate ao desemprego e ao subemprego, o estímulo aos pequenos empreendedores, pequenos produtores rurais, micro e pequenas empresas para oferecimento de ambiente flexível, encorajador e facilitador.

Essa lei define que as Secretarias Municipais do Trabalho e Desenvolvimento Social, de Educação e de Agricultura e Meio Ambiente articularão com os pequenos produtores as ações previstas nessa Lei, devendo promover o cadastramento dos pequenos produtores rurais e registrar as principais reivindicações do grupo.

Em seu artigo 22 trata do fomento às atividades do pequeno produtor rural e do agricultor familiar, oferecendo vários tipos de apoio, entre eles, a articulação com produtores interessados em produzir gêneros alimentícios que componham o cardápio da alimentação escolar elaborado pelo nutricionista responsável pelo PNAE. E ainda em seu artigo 24 diz:

Nos termos da legislação federal, o Município utilizará de 100% (cem por cento) dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, para aquisição de gêneros alimentícios para alimentação escolar, da agricultura familiar e do empreendedor familiar, dispensando-se a licitação, de acordo com a norma federal que vier a regulamentar a matéria, desde que os preços sejam compatíveis com os de mercado local (CÂMARA MUNICIPAL DE MACHADO, 2011).

Estes dados podem indicar que, é intenção tanto do legislativo municipal quanto do executivo o apoio à agricultura familiar e a promoção de inter-relações dos produtores familiares com a alimentação escolar no município.

De acordo com dados da CONAB no ano de 2010, 31 agricultores no município de Machado venderam seus produtos para a instituição na modalidade CPR – Doação, que é a Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea para entidades sócio assistenciais. Foram 9 as entidades que receberam as doações entre creches, escolas, instituições de assistência às crianças, APAE, abrigos e instituições de amparo a idosos.

Foram comprados pela CONAB e doados às instituições 51 produtos entre vegetais “in natura” e produtos processados como bolos, biscoitos, doces de frutas, além de ovos de galinha na categoria de produtos de origem animal, e feijão, arroz e fubá (derivado do milho), na categoria dos grãos. Nesta lista de produtos, chama atenção a presença de alguns vegetais como maxixe e taioba, que faziam parte dos hábitos alimentares da população há algum tempo atrás e que atualmente quase não são comercializados em mercados e feiras, ou seja, deixaram de fazer parte dos hábitos alimentares da população moderna. Este detalhe remete ao trabalho de Grisa et. al. (2009), onde os autores concluíram que o PAA incentiva a produção e o consumo de alimentos regionais. Entretanto, no ano de 2011 não consta nos dados da CONAB, que houve comercialização no município pelo PAA.

3.2 PRINCIPAIS ATORES, CONCEPÇÕES E INTERESSES NO PROCESSO DE COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR

3.2.1 A COMPRA DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR – ESTRATÉGIAS E DESAFIOS

Em Machado a compra de produtos da agricultura familiar foi implementada em 2009 pela Prefeitura Municipal e em 2011 pelas escolas estaduais do município. A implementação desse tipo de compra tem sido desafiadora para grande dos municípios brasileiros por se tratar de um expressivo mercado de fornecedores que se desloca das grandes empresas atacadistas e grandes supermercados para ser distribuído de uma forma pulverizada e mais justa a um grupo que tradicionalmente tem pouca experiência de comercialização. De um modo geral, os agricultores sempre tiveram mais apoio e acesso a políticas para produção de alimentos e

pouquíssimo apoio às políticas de comercialização de seus produtos. Barreiras e resistências podem existir em alguns municípios onde os interesses de gestores se aliam aos interesses de comerciantes locais e regionais dificultando a implementação da nova política de compras dentro do PNAE. Outra barreira que pode existir naturalmente é o desafio dos agricultores produzirem os alimentos de forma planejada e organizada para comercialização, cumprindo a regularidade demandada pelo período letivo escolar que é de 200 dias/ano com intervalos nos períodos de férias.

Não foi difícil perceber essas dificuldades também no município de Machado quando analisados os documentos das escolas e prefeitura relativos à nova modalidade de compras. Existe no município um pequeno grupo de agricultores oferecendo seus produtos para as escolas, com poucos itens ou com itens que não constam na produção municipal ou regional de acordo com a PAM do IBGE 2010 ou com o acompanhamento de safra de olericulturas, realizada mensalmente pela Emater, no ano de 2010. Isto indica que, provavelmente, estes produtos estejam sendo comprados em Centrais de Abastecimento da região e sendo entregues nas escolas como produtos da agricultura familiar local ou regional.

Em entrevista com um agricultor que não se interessou em vender seus produtos para o PNAE foram citadas atitudes desse gênero, ao ser questionado sobre seu desinteresse em participar da comercialização de produtos para as escolas:

Eu não quis porque eu não tenho de tudo e eu sou um pouco sistemático, assim...você começa a ter que driblar, hoje eu não tenho tal produto, mas te arrumo um outro produto, se eu não tiver, eu não tenho e o que eu tenho eu entrego. Até um parente meu aqui pegou, mas o que ele não tem, ele compra e faz a entrega, assim fica como se ele fosse o produtor mas eu não concordo com isso porque isso ao meu ver tira a vez de um outro produtor, no meu modo de ver ele deveria entregar só o que ele produz (Produtor 4).

Para maior entendimento do programa no município, em entrevista com gestores municipais foram perguntados quais os pontos positivos no desenvolvimento das ações. Um dos pontos destacados pelos entrevistados foi a melhor qualidade dos alimentos licitados em relação a outras conjunturas de implementação local do PNAE, dada a maior exigência atual de especificação dos produtos. Outro ponto citado foi a melhor qualidade dos produtos fornecidos pelos agricultores familiares.

Em relação às dificuldades referentes ao momento atual foram citadas, dentre outras: atingir os 30% obrigatórios da compra da agricultura familiar; encontrar produtos muito utilizados na alimentação e que não existem na produção familiar no município e no entorno como, laranja e batata inglesa. Dos quatro entrevistados, três citaram as dificuldades na compra da agricultura familiar. Apesar disso, foi dito que no ano de 2010 não se conseguiu comprar os 30% obrigatórios, mas em 2011 atingiu-se 32% da compra de agricultores familiares.

Pode-se perceber na fala da Diretora de suprimentos que estas dificuldades não são exclusivas do município de Machado, mas se estendem por outros municípios da região:

Na compra, eu acho assim, eu me preocupo, nós só temos uma associação, e atualmente um agricultor... quer dizer, as escolas do Estado também estão aí correndo atrás, então esse ano para isso divulgar, a gente tem que divulgar, porque o nosso edital, sabe, é on-line, quer dizer para todos e eu avisei os municípios vizinhos procurando mais demanda também, a gente percebe que eles também estão... Pouso Alegre, por exemplo, me falaram da Emater lá, eu liguei falei pro moço muito atencioso, falou para mim, olha nós não atendemos a nossa demanda, estamos aqui pegando de Ouro Fino, dos municípios vizinhos (...) (Diretora de Suprimentos).

Em 2011, o trabalho do IPEA já alertava que a atuação dos gestores locais do PNAE seria de fundamental importância para identificar os agricultores familiares do município ou da região aptos a prestar, com regularidade e suficiência, o fornecimento de gêneros alimentícios para tão grande demanda. Para tanto é necessário um trabalho conjugado entre as diferentes secretarias, Emater, sindicatos, cooperativas e associações de agricultores, Conselhos e outros órgãos para que se obtenha, com maior facilidade, o êxito esperado em tão importante política para o desenvolvimento rural e para alimentação saudável dos alunos.

A análise do PNAE em Machado indica também alguns aspectos referentes ao seu potencial na promoção da alimentação saudável. Baseado no preceito de que a alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, a Resolução nº 38, de 16 de junho de 2009 do FNDE, estabelece as normas para a execução técnica e administrativa do PNAE em todas as escolas públicas de ensino infantil, fundamental, médio e EJA do país. Um dos princípios do PNAE é o respeito aos hábitos alimentares saudáveis que fazem parte da cultura e da preferência alimentar local. Uma das diretrizes do programa, como visto, é o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e, preferencialmente, pela agricultura familiar.

Cumprindo a legislação vigente, Machado vem efetuando a compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. A prefeitura conseguiu adquirir 17 itens sendo, em sua maioria, hortaliças e legumes, uma fruta - a banana - e um derivado do milho – fubá - e como produto de origem animal, ovos. As escolas estaduais compraram hortaliças, legumes e frutas. Dentre as frutas adquiridas por essas escolas estão a banana, laranja, mamão formosa, morango, maracujá e melancia. Estes alimentos constam como produzidos no município de Machado, de acordo com a mais recente Pesquisa Agrícola Municipal do IBGE, realizada no ano de 2010. Dentre os legumes, as escolas estaduais compraram batata e cebola, que não constam na lista de produtos da PAM do IBGE 2010 e não constam também no Acompanhamento de Safra de Olericulturas realizado mensalmente pela Emater em 2010.

Em contrapartida, não foram encontradas, na lista de compra das escolas, ou encontradas em pequenas quantidades, raízes tuberosas tais como: inhame, batata doce, mandioca e mandioquinha salsa. Estes alimentos podem ser substitutos da batata inglesa, pois se aproximam em termos de características e quantidades nutricionais, e estão presentes na produção do município de acordo com a PAM 2010 e o Acompanhamento de Safra de Olericulturas Emater, de 2010. A inclusão desses alimentos na alimentação das escolas valorizaria produtos que fazem parte dos hábitos alimentares da população do município e que estão sendo trocados, nos dias atuais, pela batata inglesa nas dietas da população mais jovem.

Outro fato importante e citado anteriormente é, por exemplo, o fornecimento de frutas como o mamão formosa, fruta que não consta na produção municipal nem na região do Sul de Minas. De acordo com Silva et. al (2004) a produção de mamão na região sudeste se concentra no Espírito Santo e no Noroeste do Estado de São Paulo, sendo que, do volume total de mamão comercializado no Entrepasto Terminal de São Paulo, CEAGESP em 2001, apenas 3% foram do Estado de São Paulo. Isto indica que essa fruta vem de regiões mais distantes, podendo aumentar significativamente os custos da Alimentação Escolar, ao mesmo tempo em que diminui as possibilidades de inclusão de maiores quantidades de frutas produzidas na região.

É importante deixar claro que não existe nenhum inconveniente em servir mamão ou qualquer outro tipo de alimento que seja saudável, que faça parte do hábito da população e que não seja produzido no município ou região. No entanto, a

compra desses produtos poderia ser feita na licitação normal da alimentação escolar e não na Chamada Pública, que é destinada aos produtos da agricultura familiar local e regional. Isto indica um desconhecimento por parte dos gestores e da nutricionista da produção municipal e regional, o que pode estimular distorções por parte de alguns agricultores familiares que irão comprar esses produtos nas Ceasas e entregar como se fossem produzidos por eles.

De acordo com declarações do ex-Secretário de Agricultura, no início da implementação das compras, uma das dificuldades encontradas foi a adequação dos alimentos solicitados pela nutricionista com a sazonalidade demandada. Além disto, alguns alimentos que eram solicitados não são produzidos na região, como a maioria das frutas. O enfrentamento desses problemas demanda uma maior articulação entre nutricionistas e agricultores familiares através, principalmente, dos seus órgãos de representação, empresa de assistência técnica, Secretaria de Agricultura para discutirem não só o momento atual, mas um planejamento conjunto do que poderia ser produzido a partir da existência da nova legislação e da demanda das escolas.

3.2.2 OS PRINCIPAIS ATORES E INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS NA INTER-RELAÇÃO ENTRE AGRICULTURA FAMILIAR E PNAE NO MUNICÍPIO

A reconstrução do processo de compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE, apresentada anteriormente, indica os principais atores e as instituições envolvidas. Dentre eles destacam-se, além dos próprios agricultores familiares, suas associações e sindicatos: a Empresa de Assistência Técnica Estadual; os gestores municipais do programa ligados direta ou indiretamente à alimentação escolar como as várias secretarias municipais; a sociedade civil organizada, na forma de seus Conselhos e outros que, de uma forma ou de outra, podem se inserir e influenciar no processo de comercialização nessa nova modalidade.

A Emater-MG é vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Seapa e atua como instrumento essencial do governo estadual para planejamento e implementação de ações no setor agropecuário, desenvolvimento e assistência técnica e a extensão rural nos municípios (EMATER, 2011). Portanto, ela se torna um ator de suma importância nesse processo de comercialização dos

agricultores familiares para os programas de governo, como é o caso do PAA e do PNAE.

No momento inicial da implantação do novo sistema de compras a Emater foi convidada a participar da reunião realizada na Secretaria Municipal de Educação que tinha como objetivo discutir a Lei 11.947 do PNAE e planejar ações conjuntas para a implementação no município. Conforme a ata desta reunião a Emater ficou encarregada de divulgar e estimular os agricultores do município, identificando aqueles que já produziam hortaliças e frutas, pois a compra já se iniciaria dentro de poucos meses.

Em entrevista, um funcionário da Emater declarou que, além do trabalho inicial de divulgação, realizado em bairros rurais e com agricultores mais envolvidos com a produção de hortaliças, as chamadas públicas foram divulgadas pelo órgão através de um programa de rádio semanal destinado aos agricultores, à pedido das escolas. Além disto, informou que, no início do processo, os produtores procuravam a Emater para se certificarem sobre detalhes da comercialização de seus produtos para o PNAE. Após a explicação, a maioria dos agricultores desistia de comercializar seus produtos para o programa diante dos vários procedimentos burocráticos necessários para tal. Na opinião do técnico da Emater, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável poderia se responsabilizar por atuar também neste sentido no sentido de promover a ligação entre as escolas e os agricultores familiares.

É sabido que o CMDRS é um conselho que tem como função buscar conhecer os interesses da população rural e propor ações e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural local. Além disto, deve levar ao conhecimento dessa população as políticas e programas de interesse do grupo como, nesse caso, a possibilidade de abertura de mais um canal de comercialização para os agricultores. A existência desse Conselho não exime outros órgãos de interesse desses grupos como associações, cooperativas, sindicatos, assim como uma empresa de assistência técnica do governo, de trabalhar em busca do desenvolvimento rural local. Pelo contrário, é uma ferramenta a mais que deve andar de forma paralela em busca do mesmo objetivo, qual seja, o desenvolvimento rural.

Em Machado a participação voluntária em Conselhos foi considerada baixa pelos entrevistados, tanto da Emater, quanto da Secretaria de Agricultura. Foi dito inclusive que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável foi criado

mas não se encontra em atividade atualmente, podendo ser esse, um dos motivos da baixa participação dos agricultores e da falta de definição de tarefas e responsabilidades dos participantes.

Nas análises de relatórios do CAE e em entrevista com um dos membros do respectivo conselho pôde-se observar que as ações desse órgão, relacionadas com a compra de alimentos para o PNAE, têm se restringido à presença de um de seus membros em todas as chamadas públicas, além das análises das contas e da fiscalização em almoxarifados e cozinhas das escolas, no que se refere à qualidade dos produtos fornecidos pelos agricultores familiares. Não houve nenhuma participação do conselho na divulgação e no estímulo aos agricultores para a venda dos seus produtos ou outros processos de facilitação do desempenho do programa no município. No trabalho realizado por Triches e Scheneider (2010), em Dois Irmãos - RS, a coesão e a interação social entre os atores da sociedade civil e do Estado para a implementação das políticas foi efetiva e por isso alcançaram os benefícios a que se propuseram. E, para isso, a participação dos Conselhos Municipais foi fundamental na construção de espaços propícios ao diálogo entre os atores.

A institucionalização da participação popular no Brasil tem sido desacreditada, no âmbito local municipal, pela observação de poucos resultados positivos em diversas experiências empíricas na implantação de conselhos gestores municipais. Um dos grandes obstáculos para a participação social e para a consequente democratização na aplicação dos recursos públicos, de acordo com Oliveira (2010), encontra respaldo na cultura dominante do clientelismo e do patrimonialismo e nas relações da sociedade com o poder instituído que ainda são cultivadas pelas oligarquias ou pelo estamento burocrático (OLIVEIRA, 2010).

Para Abramovay et. al. (2010), o clientelismo e o uso privado dos órgãos governamentais bem como a expressão de interesses particulares nas instâncias públicas de negociação fazem parte de um processo histórico da tradição latifundiária e patrimonialista da América Latina. De acordo com os autores, o sindicalismo de trabalhadores rurais expressa movimentos sociais genuínos, está na origem de mudanças decisivas na correlação de forças entre grupos sociais (a favor de segmentos mais pobres), mas tem limitada capacidade de interferir sobre os elementos básicos que definem os processos localizados de desenvolvimento.

Para os autores, as formas institucionalizadas de participação social em processos localizados de desenvolvimento empurram os movimentos sociais em direção a práticas reivindicativas em que a inovação, a aprendizagem, a construção de projetos inovadores são praticamente inexistentes. Em outras palavras, as dificuldades da participação social aparecem quando ela pretende tornar-se um componente decisivo nas decisões sobre o uso dos recursos materiais de uma região (ABRAMOVAY et.al, 2010). Dirige-se assim, a atenção para as associações como um locus, onde se dão oportunidades específicas de participação aos pequenos produtores, com a expectativa de que venham a atuar como grupo de pressão frente à burocracia estatal.

Para Costa e Ribeiro (2001), as associações de pequenos produtores e trabalhadores rurais, assim como os conselhos municipais de desenvolvimento rural, mostram-se como novas formas de agregação social que coexistem com outras categorias. Dentre elas, destacam-se, os grupos de interesse e os sindicatos, que assumem uma função de socialização e se constituem, hoje, como novos canais de participação e de representação. Prevalece o entendimento de que se tratam de organizações voluntárias, embora induzidas pelo Estado, surgindo, portanto, da vontade e da decisão de um grupo ou de um segmento de classe, com objetivos pré-definidos e relacionados às necessidades sociais numa dada realidade.

Um dos agricultores entrevistados relatou também que quando convidado a participar da comercialização para o PAA e PNAE, somente ele, na associação do bairro em que mora se interessou em participar. Diante dessa situação, tomou a iniciativa de mobilizar agricultores de outros bairros para criarem uma associação com o objetivo de venderem seus produtos para os programas de governo. Mesmo assim, relata, encontrou poucos agricultores interessados em participar. Os interessados criaram uma associação que, atualmente, vende seus produtos para todas as escolas do município, mas que conta ainda com um número pequeno de associados.

3.3 ANÁLISE POLÍTICA

Considerando os atores identificados, coube também analisar as inter-relações políticas estabelecidas, dentre elas as articulações entre setores, considerando a ótica intersetorial da SAN, as convergências e divergências de

interesses e de projetos políticos. A interligação do PNAE à Agricultura Familiar se concretiza exatamente no momento da comercialização dos produtos dos agricultores familiares às escolas. Para que isso realmente se efetive são necessárias ações e entendimentos entre os vários atores envolvidos no processo.

Objetivando fazer uma análise da intersetorialidade, tão importante para o desenvolvimento e sucesso de políticas e programas ligados à SAN, perguntou-se aos gestores municipais se eles se reúnem com gestores e profissionais de outras secretarias para discutir ações conjuntas, principalmente sobre as compras dos produtos da agricultura familiar. Foi relatado que essas reuniões acontecem principalmente entre secretários municipais. No entanto, entre diretores e funcionários não têm acontecido reuniões formais, apenas conversas individuais, quando necessário.

Na fala do Secretário de Educação percebe-se uma compreensão sobre a necessidade da intersetorialidade para o desenvolvimento do município como um todo. Porém não foram identificadas convocações de reuniões entre secretarias e nem atas de reuniões, exceto uma única reunião no processo inicial de implementação já aqui citada, para discussão desse assunto. Quando o secretário exemplifica, deixa evidente em sua fala que existem ações de apoio entre Secretarias e não um planejamento integrado para enfrentamento de problemas complexos.

(...) a secretaria de Agricultura dá todo apoio para gente, os engenheiros agrônomos vistoriam todas as hortas nossas, então tem uma parceria muito grande porque se não existisse parceria, não é administração, administração tem que ser um corpo só, todos os secretários tem que estar ligados, linkados⁶, de que é um processo único, para resultados positivos (Secretário Municipal de Educação).

Assim como o Secretário de Educação, o ex-Secretário de Agricultura demonstra perceber a necessidade da intersetorialidade para a resolução de

⁶ A palavra “linkado” não é própria da língua portuguesa, tem sua origem na linguagem utilizada pela informática. Linkar significa “remeter a”. O termo foi usado aqui, por se tratar de uma citação direta.

problemas e para o bom desempenho de programas e políticas municipais, mas reconhece que não é o que acontece:

(...) mas eu acho que poderia ter mais entrelaçamento entre as secretarias todas, a começar (uma cobrança) pelo prefeito, todos trabalharem para que a coisa caminhe (...) (ex-Secretário Municipal de Agricultura).

Quando perguntado ao ex-Secretário de Agricultura se existe conflito com relação à disponibilidade de recursos financeiros, apoio logístico e apoio político para realização da alimentação escolar por parte de outros departamentos, secretarias ou funcionários, ele informa que sim. Destaca, no entanto, que esses conflitos não deveriam existir e que o ideal seria que todos trabalhassem em busca do desenvolvimento como um todo, mas percebe que os funcionários de uma determinada secretaria parecem não se importar com projetos de outras secretarias, e, por isso, não se consideram responsáveis por eles.

Não foi citada em nenhum momento ou encontrada em atas de reuniões a participação da Secretaria de Saúde nas discussões sobre a alimentação escolar, nem sobre a compra de produtos da agricultura familiar. Em entrevista com um dos gestores foi citado que os profissionais de saúde sempre comparecem às escolas para campanhas variadas. No entanto estas ações são consideradas como trabalho do setor saúde, no qual os profissionais da saúde se utilizam das escolas como um local de concentração de crianças e jovens, alvos de seus programas e campanhas. Foi ainda mencionada por alguns gestores a participação da Secretaria de Ação Social no início do processo de compra da agricultura familiar, na divulgação junto aos agricultores do município. No entanto, no momento atual não tem ocorrido nenhuma ação conjunta com essa secretaria.

Como dito anteriormente, tal qual observado nos dados do IBGE, a cultura que ocupa maior área agricultável no município é o café. No entanto, observa-se que essa cultura não se restringe somente à produção agrícola empresarial, mas está presente também na agricultura familiar do município. Dentre os quatro agricultores familiares entrevistados somente um deles tem a produção de hortaliças como exclusividade, dois tem a produção de hortaliças como cultura principal e estão iniciando na plantação de café e um agricultor tem o café como cultura principal e o cultivo de hortaliças como uma forma de diversificação.

O preço de mercado do café veio se recuperando de uma forte queda em 2006 e foi aumentando progressivamente até o ano de 2010, e obteve uma

grande alta no ano de 2011, conforme pode ser visto na Tabela 2. Essa alta de preços vem estimulando a produção e a comercialização desse produto na região. Dessa forma, os investimentos e esforços se voltam para esse produto que tem orientação dominante na região e um valor agregado bem maior que outros produtos agrícolas.

A maior evidência de que a cultura do café tem orientação dominante no município é que, dos quatro funcionários da área técnica na Emater local, três trabalham especificamente com assistência técnica à cafeicultura e apenas um oferece assistência na área de fruticultura e olericultura, conforme declarado em entrevista. Além disso, segundo o técnico da Emater, o trabalho com o PRONAF na região vem sendo feito desde 1998. No município de Machado, no período de 5 anos, que é o período de validade da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP, acontece de 1400 a 1500 operações de custeio de lavoura pelo programa, sendo que 95 a 96% é para área de café, o restante para o milho e pouquíssimo para o feijão. O entrevistado informou também que a maioria das operações de investimento destina-se ao café: com o financiamento de lavadores, beneficiadoras, barracões, secadores, terreiro, e somente uma pequena parte do investimento é destinada para fruticultura. Estas informações corroboram os dados do Relatório de Atividades 2011 da Emater local.

Provavelmente por isso agricultores familiares que produzem hortaliças indicaram dificuldades em acessar a assistência técnica em seus relatos:

Eu para falar a verdade, eu procuro as pessoas que plantam mais forte (um grande produtor) do que eu, eu nunca procurei um agrônomo porque eles aprendem mais conosco do que ensinam, eu já precisei de agrônomo, já fui atrás e de verdade eu me decepcionei. (...) Mas assistência nós temos, se precisar, o técnico da Emater comparece, mas é uma assistência pobre, o agricultor “forte” me atende muito melhor de forma mais “rica” (Produtor 4).

A Secretaria de Agricultura também desenvolve programas de incentivo à produção de café, conforme citado anteriormente, com fornecimento de máquinas para recapeamento de terreiros de café, além de doações de máquinas beneficiadoras de café a 4 bairros rurais.

Um dos agricultores deixou claro que o café é a cultura principal do seu trabalho, sendo que, a renda das hortaliças é utilizada para o seu sustento e da sua família. Para ele, a renda do café é como se fosse uma poupança, ou dinheiro para maiores investimentos.

É. O café é mais lucrativo sim. Tiramos da verdura para manter a família e a gente mesmo e o (dinheiro) do café vai sobrando (Produtor 3).

Estes dados e informações demonstram os conflitos de interesses dos atores no nível local refletindo algumas vezes o que acontece no nível nacional. Como exemplo disso, em Machado pode-se perceber a disputa entre o agronegócio do café com a produção de culturas típicas do abastecimento alimentar regional. No nível nacional essa disputa chegou ao extremo de separar em dois ministérios o que poderia ser locado na mesma pasta, a Agricultura.

Outro processo de disputa desencadeado a partir da nova legislação relativa à aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE, refere-se à fatia de mercado dos atravessadores, comerciantes locais e donos de supermercados que agora tem que ser dividida com os agricultores familiares. Nas entrevistas não foi possível obter informações a respeito disso, entretanto, na observação de campo foram registrados comentários de agricultores familiares nesse sentido, indicando que alguns fornecedores tradicionais do programa se aliaram a alguns agricultores familiares. Os agricultores concorrem na Chamada Pública, produzem parte dos alimentos que venderam para o programa e o que não conseguem produzir, são comprados no Ceasa pelos fornecedores tradicionais e entregues como se fossem produzidos pelo agricultor familiar. Esta questão remete a análise das estratégias empreendidas pelos próprios agricultores para poderem comercializar seus produtos para o programa, como será aprofundado no item seguinte.

3.3.1 ESTRATÉGIAS E DESAFIOS PARA A COMERCIALIZAÇÃO POR PARTE DOS AGRICULTORES AO PNAE

Em entrevistas realizadas com agricultores familiares do município, com o ex-Secretário de Agricultura e um funcionário da Emater, ou seja, atores relacionados com a agricultura, foram citadas as dificuldades e em alguns casos até a aparente “falta de interesse” dos agricultores em comercializar seus produtos para os programas de governo, tais como PAA e o PNAE. Diante disso destacam-se alguns fatores citados com mais frequência como desafios para essa comercialização no município.

De acordo com a declaração dos agricultores alguns deles fazem entrega de suas hortaliças em “bancas” do mercado municipal, ou vendem diretamente para

restaurantes, sacolões e em grandes supermercados da cidade. Alguns estabelecem “bancas” na rua por conta própria ou vendem sua produção em carrinhos pelas ruas da cidade, já que não existe uma feira formalmente constituída no município. Outros encaminham seus produtos para a feira de Alfenas, município vizinho que tem uma feira grande e movimentada aos domingos.

Segundo informações do Técnico da Emater já houve uma tentativa de formar uma feira livre por um dos extensionistas da empresa, mas essa iniciativa não foi bem sucedida. O entrevistado relatou que a venda desses produtos nos supermercados atrapalham a organização de uma feira além de não ser cultura dos moradores de Machado frequentar a feira, diferentemente de outras regiões de Minas Gerais. O entrevistado citou a região Norte, que tem a feira como o principal ponto de comércio local. Porém não ficou bem esclarecido porque Alfenas uma cidade também do Sul de Minas tem uma feira tão grande e movimentada?

Existe na região central da cidade de Machado, um mercado (local), de comercialização de frutas, hortaliças, carnes e outros produtos, mantido pela Secretaria de Agricultura. Dentro desse mercado existe uma grande quantidade de box de “outros produtos” se comparado com o número de box de frutas, legumes, hortaliças, carnes e ovos do município. Além disso, sabe-se que nem todos os produtos vêm da agricultura do município, e sim provenientes, em grande parte, das Ceasas da região. Assim, é comum encontrarmos algumas bancas que comercializam produtos variados, principalmente frutas como maçã, pera, uva, melão e outras que, sabidamente, não são produzidas na região. Na ótica da alimentação saudável e diversificada, a existência de bancas com produtos variados mesmo sendo da produção externa ao município, é positiva. Em contraponto, se o município não tem feira livre e um espaço próprio para a comercialização dos produtos dos agricultores do local, não justifica o poder público municipal financiar comerciantes em detrimento dos produtores. O mercado municipal poderia privilegiar os produtores do município, e os comerciantes comuns poderiam montar suas lojas (sacolões), fora do espaço do mercado, onde os valores de aluguel são bem maiores.

A fala do ex-Secretário de Agricultura pode sugerir um dos motivos pelos quais não tem havido muito interesse por parte de alguns agricultores do município em comercializar seus produtos para os programas de governo. Ele relata que no início da implementação percorreu vários bairros rurais para divulgar a nova

oportunidade e no bairro que concentra o maior número de produtores de hortaliças do município, onde se imaginava que teria uma boa participação, não foi isto o que ocorreu:

(...) o produtor ele tinha um certo receio, se vender para a prefeitura, se recebe, quando recebe, ainda mais que o bairro que tem maior concentração de produtores de hortaliças é o bairro da Conceição, eles já tem a feira deles lá em Alfenas. Para tirá-los da feira e trazer para prefeitura, eles não se interessaram, o único que se interessou foi o Mauro (nome fictício), que montou o grupo dele, por que os outros diziam assim: a gente já tem o nosso mercado onde a gente leva o produto e já volta com o dinheiro, passar para a prefeitura, a gente sabe que vai receber mas não sabe que dia vai receber. Eu conversei com vários deles, mas se não vão em Alfenas repassam para outro que leva lá. (...) Eles não pararam mesmo, e novos para entrar no ramo vai ser difícil por que até que se prove o contrário, o café é nosso carro chefe aqui no município, então largar o café para mexer com hortaliça vai ser muito difícil, só se cair muito (o preço do café). Alguns tem como alternativa, mas falar que tem alguém aqui que vive só de hortaliça, não existe, o café é um montante maior tem mais valor agregado, então eu acho que a maior dificuldade foi essa e acredito que esteja sendo a mesma ainda (...) (Ex-Secretário de Agricultura)

Na literatura sobre o PRONAF, o PAA e o PNAE, foram identificados diferentes estudos que citam como um dos fatores limitantes ou impeditivos para que os agricultores acessem qualquer um desses programas, a obtenção da DAP. No decorrer do trabalho de campo, em nenhum momento foi encontrado indício de dificuldades por parte dos agricultores para obtenção desse documento, que representa um passaporte para o acesso aos programas de governo relativos à agricultura familiar. Embora não tenha sido levada em conta a facilidade de obtenção da DAP no município, como uma estratégia desenvolvida pelas instituições ligadas aos agricultores, diante do encontrado na literatura recorrente, isso foi considerado um ponto positivo e facilitador para a comercialização dos produtos da agricultura familiar do município.

Em entrevista, o funcionário da Emater foi questionado sobre os procedimentos necessários para obtenção desse documento e informou que em Machado somente a Emater emite a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP. Segundo o entrevistado este processo é rápido, desde que o agricultor apresente todos os documentos exigidos: a escritura da terra, se ele for o proprietário; o contrato de parceria ou arrendamento, quando não é o proprietário; documentos pessoais dele e da esposa; comprovante de renda, sendo que da renda total da família, 70% tem que ser proveniente das atividades da agricultura familiar; uma guia (nota fiscal) de produto que ele vendeu, ou o cartão de produtor rural fornecido pela

Receita Fazendária Estadual. De posse desses documentos ele apresenta a solicitação na Emater e já obtém a DAP, feita pelo funcionário a partir do site do MDA.

Outro fator que pode ser considerado positivo é a qualidade das estradas rurais, uma vez que todos os agricultores entrevistados consideraram que as estradas são boas, ainda que no período das chuvas as condições sejam relativamente adversas. No entanto, este nunca foi um impeditivo para a entrega de seus produtos. Também foi citado que o pagamento de suas mercadorias é sempre feito em dia, nunca houve atraso ou falta de pagamento por parte da Prefeitura e das Escolas Estaduais. Isso é também um fator relevante visto que, problemas dessa natureza podem desestimular os agricultores a participarem do programa.

Em entrevista com os gestores foi indagado quais as estratégias que o município vem adotando para a compra dos produtos da agricultura familiar no intuito de compreender o processo de implementação da nova legislação, à luz das inter-relações entre as instituições políticas e o processo político em si (FLEXOR; LEITE, 2006). Foi relatado pelos gestores municipais, pela entrevistada do CAE e pelo ex-Secretário de Agricultura que participaram do processo inicial em 2009, além de cotejado a partir da análise das atas de reuniões do CAE, que foram todos convocados para uma reunião na Prefeitura. Os objetivos da reunião eram informar sobre a nova legislação e solicitar apoio no planejamento de ações, divulgação junto aos agricultores familiares do município; estimular a formação de associações de agricultores familiares através da Secretaria de Agricultura e apoio variado dos departamentos e instituições. Estiveram presentes na reunião a Secretaria Municipal de Agricultura, Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social, Emater, CAE, Setor Jurídico, Setor Financeiro e Setor de Compras Municipal, além de outros interessados no assunto como o Instituto Federal do Sul de Minas.

Atualmente, de acordo com os relatos dos entrevistados, como os gestores têm encontrado dificuldades na oferta de produtos da agricultura familiar no município, a Diretora de Suprimentos tem buscado ajuda nos municípios vizinhos e solicitado informações em prefeituras e escritórios da Emater sobre a existência de agricultores familiares interessados em vender sua produção ao município de Machado.

Diante da falta de convocações de reuniões, atas de reuniões, além das entrevistas, percebeu-se que houve uma acomodação por parte de alguns gestores

e instituições colaboradoras. Houve uma participação e empenho de todos no início, mas ao conseguir atingir os 30% obrigatórios em lei observa-se que as atividades em busca de outros agricultores interessados em vender para o PNAE cessaram.

Como dito anteriormente, um dos pressupostos metodológicos da perspectiva de análise de políticas adotadas é de que o próprio processo de investigação – ou nos casos de avaliação de programas – afeta a dinâmica entre os atores e pode mesmo afetar suas concepções e práticas. Neste sentido, cabe destacar que após as entrevistas realizadas com os gestores municipais houve uma retomada e uma dinamização do tema referente a compra da agricultura familiar dentro da Secretaria de Educação. Decorrente disso, o Secretário Municipal de Educação tomou a iniciativa de convidar a Secretaria de Agricultura, Emater, e o Instituto Federal do Sul de Minas para realizarem um evento no município com agricultores de vários municípios da região com o objetivo de estimular a participação de mais agricultores na comercialização de produtos para o PNAE. O evento foi realizado no dia 12 de julho de 2012 com a presença de agricultores e servidores da educação de quinze municípios da região.

Durante o evento foi feita a proposta de uma nova reunião que já está marcada para agosto desse mesmo ano, no município de Alfenas, desta vez com a presença de 50 municípios, com o intuito de se formar um consórcio no Sul de Minas Gerais para articular a comercialização dos produtos dos agricultores familiares para o PNAE e PAA na região.

CAPÍTULO 4

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou as inter-relações entre agricultura familiar e o PNAE no município de Machado, a partir da implementação da nova legislação referente à compra de produtos da agricultura familiar instituída em 2009. Esta iniciativa é mais uma dentre as várias que vem sendo desenvolvidas dentro da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em todo o país com os objetivos de melhorar a situação nutricional da população além de promover o desenvolvimento rural local.

Uma primeira questão a ser destacada é o processo indutor promovido pelo governo federal no sentido de conferir maior visibilidade à agricultura familiar e potencializar o acesso deste segmento aos recursos públicos através de programas como PRONAF, o PAA e o PNAE. Alguns municípios ainda são fortemente mobilizados por recursos e pela institucionalidade promovida pelo nível federal de governo, inclusive em termos de programas.

Como visto, o próprio conceito de agricultura familiar é uma construção política que delimita as possibilidades de acesso de diferentes segmentos de atores aos recursos públicos. Neste sentido, a agricultura familiar assume progressiva relevância política e lugar estratégico no âmbito da Política de SAN e o processo vem repercutindo nos estados e municípios no curso da construção do Sistema

Nacional de SAN. No entanto, ainda existem várias diferenças entre a consolidação da SAN como um campo de concepções e práticas no nível federal e nos níveis estaduais e municipais. Pode-se considerar que uma destas diferenças se refere à mobilização social e a dinâmica de construção compartilhada entre sociedade civil e setores governamentais. Essa articulação política foi decisiva para a construção do campo da SAN no nível federal de governo e nem sempre apresenta o mesmo dinamismo nos municípios, como visto no caso de Machado. A ausência de um conselho municipal de SAN no município pode ser apenas uma das expressões deste processo. As dificuldades de atuação dos demais conselhos existentes também reiteram esta hipótese.

Além disto, cabe considerar como a existência de dois Ministérios no Governo Federal - um que apoia o segmento da agricultura familiar e outro que apoia o segmento da agroexportação - também constituiu uma dinâmica política que afeta os atores no plano local. O principal produto para exportação no município de Machado, o café, expressa em grande medida este processo. Os próprios agricultores familiares identificam em suas falas que seu lucro é proveniente da cultura do café e sinalizam que a produção de hortaliças serve para a manutenção da família. Há, portanto, uma divisão interna da produção na própria agricultura familiar como parte de sua estratégia de inserção num mercado que sem dúvida é promissor e também fortemente apoiado pelas estruturas de assistência técnica do governo, no caso principalmente o café.

Sabe-se que ainda é muito cedo para se tirar conclusões com relação aos processos referentes ao redesenho do PNAE, visto que a legislação é muito recente e alguns autores consideram que para a avaliação da implementação de um programa ou política demanda um tempo mínimo de vigência de 10 anos. No entanto, o objetivo deste estudo não foi exatamente avaliar o programa e sim buscar entender como as inter-relações entre os atores envolvidos expressam processos mais amplos no campo da política e dos sistemas locais de SAN. Foram evidenciados também os desafios, dificuldades e estratégias que estão sendo utilizados para o enfrentamento dos problemas relativos a uma nova modalidade de compras dentro do PNAE.

A primeira questão que se destaca no município de Machado é que em apenas dois anos de implantação da nova legislação, a prefeitura já conseguiu atingir e até ultrapassar os 30% da compra de produtos da agricultura familiar

obrigatórios por lei. Diferente de outros municípios, a gestão local implementou um conjunto de ações que contribuiu para que este percentual fosse atingido, tais como: uma legislação municipal que indica a prioridade da prefeitura em relação a comercialização de produtos da agricultura familiar para o PNAE; a boa qualidade das estradas rurais que permite o escoamento de mercadorias com facilidade; as condições favoráveis de obtenção da DAP que se coloca como elemento estimulador visto que, em várias regiões do país a obtenção desse documento é um impeditivo para os agricultores familiares financiarem suas lavouras e comercializar seus produtos aos programas de governo (GRISA et. al. 2009); os problemas referentes a terceirização da alimentação escolar presentes em outros municípios, também parecem não se colocar para o município de Machado como um espaço de disputa de interesses; por fim, destaca-se o compromisso da prefeitura local e escolas estaduais em efetuar os pagamentos aos agricultores familiares de forma regular e pontual.

É importante ressaltar a destinação de uma porcentagem expressiva dos recursos municipais para o PNAE, uma vez que a prefeitura arca com cerca de 60% do recurso total destinado à alimentação escolar. Esta porcentagem é definida localmente pois não existe legislação que obrigue os municípios a contribuírem com uma quantidade pré-determinada. Outro fator importante que se coloca é que o programa contribui de forma expressiva com o princípio da sustentabilidade e autonomia municipal quando ele tem 81,81% dos fornecedores de gêneros alimentícios oriundos da localidade e do Estado de Minas Gerais.

Conforme visto no segundo capítulo, a análise da legislação municipal no âmbito da agricultura indicou uma relativa timidez, considerando inclusive que até 1992 não havia uma secretaria de agricultura no município, e por outro lado uma forte autonomia do mercado local. De igual modo outras lacunas institucionais no município ainda persistem, como a ausência de uma secretaria de abastecimento. No entanto, a análise deste período mais recente referente ao PNAE indicou iniciativas relevantes do poder municipal.

Cabe ainda destacar que em 2010 ocorreu comercialização pelos agricultores familiares no âmbito do PAA com grande quantidade de produtos, inclusive produtos que faziam parte dos hábitos alimentares da população mais antiga e que nos dias atuais não são comumente encontrados no mercado local. Isto se coloca como um ponto positivo no sentido que, de alguma forma, estão sendo resgatados no

município o cultivo e o consumo de alimentos saudáveis que estavam sendo esquecidos pela população mais jovem. Outro fator importante é a satisfação dos gestores municipais com relação à qualidade dos produtos fornecidos pelos agricultores familiares ao PNAE, indicando o desejo de dar continuidade à comercialização com esse grupo. Percebe-se inclusive a pretensão de aumentar a porcentagem de produtos adquiridos, visto que os gestores ainda buscam no município e na região, agricultores interessados em participar do programa, mesmo já tendo alcançado a cifra dos 30% obrigatórios.

Diante de todos estes pontos que parecem favoráveis a inter-relação entre o PNAE e os agricultores familiares uma questão que o estudo indica pode parecer paradoxal: porque, diante de um cenário que parece ser tão favorável, a partir das Chamadas Públicas do ano de 2011 apenas uma associação de produtores familiares e um agricultor independente, forneceram alimentos para o PNAE no município?

Para entender este processo cabe inicialmente pensar nas especificidades da agricultura familiar em Machado. Que agricultores são estes? Em que tipo de mercado estão inseridos? Qual o cálculo que fazem para decidir se o investimento necessário para sua inserção no processo de comercialização para o PNAE é desejável ou não? Neste sentido o estudo indicou diferentes estratégias de comercialização dos agricultores familiares. Alguns deles priorizam comercializar o café, por ser um produto mais lucrativo, em detrimento dos alimentos demandados pelo PNAE. Parte destes agricultores optam, portanto, por não comercializar para o PNAE. Outro segmento comercializa parcialmente para o PNAE e há ainda aqueles que fornecem para o programa produtos que não são originários da região ou de seu próprio plantio.

O estudo de Triches e Schneider (2010) já indicava as demandas de reorganização produtiva que são postas para os agricultores que pretendem comercializar para o PNAE e como cada tipo de agricultor reage, de forma diferenciada, às exigências governamentais (burocráticas, logísticas, de vigilância sanitária, entre outras).

Conforme já indicado, a cultura do café no município de Machado e na região do Sul de Minas Gerais está consolidada há muitos anos sendo responsável por grande parte da economia regional. A cafeicultura está presente tanto na agricultura empresarial quanto na agricultura familiar e como comprovação disso os dados da

Emater mostram que, no município de Machado, grande parte do financiamento das lavouras e dos projetos de investimento do PRONAF, são destinados à cultura do café. Percebeu-se também que a maior parte dos profissionais técnicos que trabalham com a extensão rural do Estado, promovem assistência à cafeicultura e que a maior parte dos projetos desenvolvidos pela Secretaria de Agricultura Municipal também se destinam à cultura do café. Enfim, a cafeicultura sobrepõe as outras culturas em quantidade, em facilidade de assistência técnica, em valores econômicos, em canais de comercialização que foram sendo construídos ao longo dos anos e já faz parte da cultura local há mais de um século.

A disputa do agronegócio do café com culturas típicas do abastecimento alimentar é evidente no município e a agricultura familiar que, na grande maioria das regiões do país tem como base a produção de alimentos para o consumo próprio e usa os excedentes de sua produção para comercialização e aquisição de outros produtos necessários à sua sobrevivência, se mostrou de forma diferenciada em Machado. No município, a produção do café quase sempre vem como o principal produto da propriedade familiar, e os produtos da cesta básica alimentar aparecem como uma forma de diversificação ou como uma segunda opção de renda da família. Dessa forma, a nova demanda colocada pelo PNAE à agricultura familiar do município ainda não está sendo respondida conforme a expectativa dos gestores municipais do PNAE. Fica como dúvida se, em algum momento, ela vai responder essa expectativa, visto que, é difícil atrair agricultores familiares à produção de outras culturas menos valorizadas economicamente e que não estão bem estruturadas na região como a cultura do café.

Esta dinâmica refere-se em grande medida às próprias distinções internas da política federal e como elas interagem com a dinâmica local. Como visto, por um lado o governo federal incentiva o agronegócio e os produtos para exportação e por outro, vem estimulando a agricultura familiar voltada para o mercado interno através de programas como o PRONAF, o PAA e o PNAE. No entanto, uma hipótese que se coloca é que em localidades onde a agricultura familiar já está inserida num mercado mais lucrativo, como aquele que fomenta os circuitos de produtos voltados para exportação, que no caso de Machado é o café, algumas tensões estão postas para a inserção deste segmento no PNAE.

Neste sentido, alguns desafios se destacam. O primeiro refere-se a como despertar o interesse de um maior número de agricultores para esse novo mercado que se coloca como um mercado promissor por estar garantido em lei federal, ou seja, não depende simplesmente da vontade política do governo local. Além disso, com menor garantia de execução, está explicitada em lei municipal a intenção de adquirir cada vez mais produtos da agricultura local, até atingir os 100% dos recursos do FNDE. Esta participação implica que estes agricultores passem a considerar que, de alguma forma, é vantajoso produzir alimentos da cesta básica alimentar como forma de diversificação do café.

Esta tensão entre priorizar a produção cafeeira e/ou fomentar matrizes produtivas mais diversificadas se reflete também na própria forma de organização política dos agricultores familiares. Como visto, existem em Machado associações de agricultores familiares ligadas ao mercado do café e por outro lado foram relatadas dificuldades na constituição de uma associação destinada a viabilizar a inserção de agricultores familiares no programa. Portanto, há um desafio na participação social deste segmento em associações, sindicatos, cooperativas e conselhos deliberativos ligados à agricultura familiar no município, especialmente no que se refere ao PNAE. Além disto, há também uma lacuna na ação dos próprios espaços já existentes, como o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, e outros, no sentido de oferecer maior apoio aos agricultores nos procedimentos burocráticos de comercialização institucional e na defesa de seus interesses. Desta forma, se alguns agricultores familiares buscam, dentro das suas possibilidades, diversificar a produção dedicando-se pelo menos parcialmente à produção de alimentos para a população local e regional, ainda encontram algumas dificuldades para comercializá-los para o PNAE. Esta dinâmica também foi diferente da encontrada no estudo do IPEA (2011) que indicou que a entrada de agricultores familiares no PNAE tem estimulado a organização dos produtores em cooperativas e, o estudo de Triches e Schneider (2010), mostra que os conselhos de controle social se destacaram como potencializadores da aproximação entre agricultura familiar e o PNAE. Este não foi o caso de Machado.

Pôde-se perceber dois processos inter-relacionados que contribuem para compreender porque apenas uma associação com pequeno número de agricultores e um agricultor familiar independente fornecem atualmente para o PNAE. O primeiro refere-se a falta de interesse em participar do programa por parte da maioria dos

agricultores familiares do município, considerando a maior rentabilidade do mercado do café. O segundo refere-se às dificuldades políticas, operacionais e institucionais enfrentadas por parte dos agricultores que pretendem comercializar para o PNAE.

Uma primeira dificuldade que foi identificada refere-se à fragilidade da assistência técnica a outras culturas que não seja a do café. Além disto, os entraves e exigências burocráticas para comercialização junto ao PNAE foram também destacados pelos agricultores. Outra questão refere-se à frágil articulação entre os gestores do PNAE com instituições ligadas à agricultura que dificulta um melhor entendimento das características e possibilidades de produção do município e região. Isto se refletiu, por exemplo, no tipo de alimento demandado para comercialização no programa, alguns deles não produzidos na região.

Os agricultores familiares respondem, portanto, de forma estratégica em relação ao modo do governo “operar”, constroem determinados arranjos frente a fragmentação institucional e as próprias demandas postas pelo programa. Como visto, alguns agricultores familiares se articulam com outros agricultores ou com Centrais de Abastecimento da região para comercializar para o PNAE produtos que não são produzidos no município. Esses agricultores tornam-se assim “atravessadores” de uma produção que não é própria e fazem isto como forma de adequarem-se as exigências do programa e conseguirem comercializar os alimentos que são definidos pelos profissionais e gestores do PNAE.

O estudo indicou que a partir da interligação da agricultura familiar com o PNAE, foi estimulado um trabalho conjunto entre gestores municipais, sociedade civil e atores ligados à agricultura podendo favorecer ações intersetoriais que possam ir além dos portões da escola. A intersetorialidade é um princípio norteador da política de SAN mas sua operacionalização, especialmente no plano local, é complexa como pode ser observado em Machado. Isto no entanto, não diminuiu o potencial indutor dos programas que são desenhados, ou redesenhados, como no caso do PNAE numa ótica intersetorial. De alguma forma eles afetam as relações locais entre os diferentes atores envolvidos e provocam algum grau de aproximação entre eles.

O abastecimento de um mercado institucional como o do PNAE, pode estimular e promover questionamentos sobre o abastecimento local, que no caso de Machado se mostrou frágil. As lacunas referentes à uma estrutura institucional e

equipamentos de abastecimento e a ausência de uma política de abastecimento, inclusive no plano nacional, tem sido considerado um problema que pode gerar insegurança alimentar em muitas regiões do país. Esta questão se agrava em locais onde há predominância da monocultura e pouca atividade da agricultura familiar – principal fornecedor de alimentos para o consumo interno. O CONSEA vem chamando a atenção para esse problema. Tanto assim que elaborou uma proposta de Política Nacional de Abastecimento a ser analisada pelo governo (CONSEA, 2010; 2011).

Historicamente o PNAE contribuiu para fortalecer a indústria de alimentos por oferecer produtos processados, distantes dos hábitos alimentares da população, mas atualmente, ainda que com todas as dificuldades encontradas, o redesenho do programa altera de alguma forma a configuração dos atores locais. No momento, os agricultores familiares se colocam no cenário, bem como diferentes setores da prefeitura mobilizando uma aproximação entre agricultura e educação.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. MAGALHÃES, R. SCHRODER, M. *Representatividade e Inovação na Governança dos Processos Participativos: O Caso das Organizações Brasileiras de Agricultores Familiares*. Revista Sociologias, Porto Alegre. Ano 12, n. 24 mai./ago. 2010. p. 268-306.

AGATTE, V. da C. *Representações Sociais da Alimentação Escolar Atribuídas por adolescentes de uma escola Pública de Areia Branca, em Lauro de Freitas, Bahia*. 2009. Dissertação (Mestrado) – UFB, Salvador, 2009. 39 f.

ALMEIDA, L. M. M.C.; FERRANTE, V.L.S.B. *Programas de Segurança Alimentar e Agricultores Familiares: A Formação de Rede de Forte Coesão Social a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Araraquara-SP*. Sober. Porto Alegre, 26 a 30 de julho de 2009. p.1-21.

ALTAFIN, I. *Reflexões sobre o conceito de Agricultura Familiar*. Curso Regional de Formação Político-sindical da região Nordeste. Brasília, 2007. 23 p. Não publicado.

ARRETCHE, M. T. S. Uma Contribuição Para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas. IN: BARRERA, M.C.R.N. & CARVALHO, M. do C. B.(orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo, SP: IEE/PUC, 2001. 224p.

BADUE, A. F. B.; CHMIELEWSKA, D. *Controle Social na Alimentação Escolar*. São Paulo. Instituto Kairós, 2011. 43p.

BELIK, W; CHAIM, N. A. *O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local*. Revista de Nutrição. Campinas, n. 22, set./out., 2009. p.595-607.

BELIK, W; SOUZA, L. R. *Algumas Reflexões sobre os Programas de Alimentação Escolar na América Latina*. In: ALMEIDA FILHO, N.; RAMOS, P. *Segurança Alimentar Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial* (org). São Paulo: Alínea, 2010. P 81-103.

BITTENCOURT, J. M. V. *Uma Análise Comparada das Políticas de Alimentação Escolar na Bolívia, no Brasil e no Chile*. 2011. Tese (doutorado). UFRGS, Porto Alegre, 2011. 292f.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm. Acessado em: 13 de out. de 2011.

_____. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Presidência da

República, Brasília, 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acessado em: 20 de set. de 2011.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 1010 de 8 de maio de 2006. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Gabinete do Ministro, Brasília, 2006a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-legislacao>. Acessado em: 20 de jan. de 2012.

_____. Decreto nº 6.959 de 15 de setembro de 2009. Dá nova redação aos arts. 3º, 4º e 5º do Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008, que regulamente o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos. *Diário Oficial da União*. 16 de setembro de 2009. Disponível em: <http://portal.in.gov.br/>. Acessado em: 8 de jan. de 2012.

_____. Resolução nº 38 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. FNDE, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar> Acessado em: 21 de ago. de 2011.

_____. Resolução nº 1 de 30 de abril de 2012. Institui o I Plano de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012/2015. *Diário Oficial da União*. 4 de maio de 2012. Disponível em: <http://portal.in.gov.br/>. Acessado em: 11 de jul. de 2012.

BURLANDY, L. *A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo*. Revista Ciência e Saúde Coletiva. v.14, n. 3, 2009. p. 851-860

BURLANDY, L. BOCCA, C. MATTOS, R. A. *Mediações Entre Conceitos, Conhecimento e Políticas de Alimentação, Nutrição e Segurança Alimentar e Nutricional*. Revista de Nutrição. Campinas, v. 25, n. 1, jan/fev., 2012. p. 9-20

BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R.; MALUF, R.S. (Coord.). *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas*. Relatório Final de Pesquisa, 433f., Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional, Rio de Janeiro : 2006.

CÂMARA MUNICIPAL DE MACHADO. Disponível em: <http://www.camaramachado.mg.gov.br> Acesso em: 22 julho 2011.

CAPELLA, A.C.N. *O Papel das Ideias na Formulação de Políticas Públicas*. Anais do II Encontro de Administração Pública e Governança - ENAPG. São Paulo, 22 a 24 de novembro de 2006.

CARVALHO, J. R. *História de Machado*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1985. 164 p.

CARVALHO, A. T. de; MUNIZ, V. M.; GOMES, J. F.; SAMICO, *Programa de alimentação escolar no município de João Pessoa – PB, Brasil: as merendeiras em foco*. Interface Comunicação, Saúde, Educação. v.12, n.27, out./dez. 2008. p.823-34

COHEN, E. & FRANCO, R., 1994. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Vozes.

CONAB Companhia Nacional de Abastecimento. Disponível em: <http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrIrDetalhesProdutos>. Acesso em: 23/05/12.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*. Relatório Final. Brasília: CONSEA; 1994.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)/Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania. *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*. Revisão de James A. Segurado Paranyba, Brasília 1995.

_____. *Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional*. Textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA; 2004.

_____. *Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*. Relatório Final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA; 2007.

_____. *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil*. indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais. Resumo Executivo. Brasília: 2010.

_____. *Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos*. Relatório Final da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA; 2011.

Cooperativa de Cafeicultores de Guaxupé (COOXUPÉ). Preço histórico do Café. <http://portaldb.cooxupe.com.br:8080/portal/precohistoricocafe.jsp> Acesso em 03 de abr. 2012.

CORREA, V. P.; SILVA, F. F. *O Novo desenho do financiamento Agrícola e as dificuldades para os produtores não integrados*. Sober. Apresentação Oral. UFU, Uberlândia, 2004.

CORRÊA, F. C. M. *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Uma Comparação Entre Dois Estados do Brasil*. 2008. Dissertação (Mestrado) – UnB, Brasília, 2008. 80f.

COSTA, A. A. A.; RIBEIRO, T. C. A. *O Associativismo no Meio Rural Brasileiro: Contradições e Perspectivas*. 2001

COSTA, C. A.; SÍCOLI, J. L.; CUSTÓDIO, M. B.; CARVALHO, S. N. de. *Caderno de Diretrizes e Estratégias para a Implantação de Sistemas Descentralizados de SAN em Regiões Metropolitanas*. São Paulo: Polis, 2007 (Publicações Polis, 64)

DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R.; OLIVEIRA, J. J. de. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. IPEA, Texto para Discussão nº 1145. Brasília, dezembro de 2005.

DENIS J.L.; CHAMPAGNE, F. Análise da Implementação. In: Hartz ZMA (org.) *Avaliação em Saúde – dos Modelos Conceituais à Prática na Análise da Implantação de Programas*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ; 1997. p. 49-88.

DRAIBE, S. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. IN: BARRERA, M.C.R.N. & CARVALHO, M. do C. B.(org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo, SP: IEE/PUC, 2001. 224p.

DUARTE, R. *Entrevistas em pesquisas qualitativas*. Educar, Curitiba, n. 24, 2004. Editora UFPR. p. 213-225.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Agencia40/AG01/Abertura.html>. Acesso em: 10 dez. 2011.

FARIA, C.A.P. *Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 51, São Paulo, ANPOCS, fev. 2003. p. 21-29.

FLÁVIO, E. F.; BARCELOS, M. de F. P.; CIRILLO, M.A.; RIBEIRO, A. H. *Avaliação da Alimentação Escolar Oferecida aos Alunos do Ensino Fundamental das Escolas Municipais de Lavras, MG*. Ciênc agrotec. Lavras, v. 32, n. 6, nov./dez. 2008. p. 1879-1887.

FLICK, U. *Introdução a pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009. 312 p.

FLEXOR, G.; LEITE, S.P. *Análise de Políticas Públicas: breves considerações teórico- metodológicas. Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policy-makers*". Relatório Final de Pesquisa, 2006

FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar> Acesso em: 03 set. 2011.

FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, IPEA, 21, jun., 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINEIRO. Boletim da Pesquisa por Amostra de Domicílios. Indicadores de Despesas Domiciliares. Parte 2. Belo Horizonte, 2012. 38p.

GAZOLLA, M. *Agricultura Familiar, Segurança Alimentar e Políticas Públicas: Uma análise a partir da produção para autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS*. 2004. Dissertação (Mestrado) – UFRS, Porto Alegre, 2004. 306f.

GRISA, C.; SHIMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. *O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Perspectiva: Apontamentos e Questões para o Debate*. Seminário Temático Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)”. Actionaid Brasil. Juazeiro (BA) nos dias 24 e 25 de agosto de 2009.

HAWKES, C.; BRASIL, B.; JAIME, P.; RUGANI, I.; MONTEIRO, C. *Intersectoral Approaches to Health: A Study of the Policy Processes Merging Agriculture and Nutrition in the Brazilian School Meal Program*. World Nutrition. Rio de Janeiro, 27 a 30 de abril de 2012.

IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008/2009. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009/P_OFpublicacao.pdf Acesso em: 24 abr. 2012

IBGE. Pesquisa Agrícola Municipal 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> Acesso em: 08 abr. 2012.

INCRA/FAO. *Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto*. Brasília-DF. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, 74p. 2000.

IPEA. *Desenvolvimento Rural*. In: Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Boletim nº 19, 2011. p. 231- 286.

LABRA, M. E. *Existe uma Política de Participação e Controle Social no Setor Saúde? Contribuições Para Um Debate Urgente*. Texto preparado para o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – CEBES. Rio de Janeiro, 2007. 48p.

LIMA, L. F. *Merenda Escolar: Direito à Alimentação e Fruição do Direito à Educação*. Maceió: editora UFAL, 1ª ed., 2009. 238p.

LIMA JR, A. T. *Entre o Carro e o Prato de Comida: Os Constrangimentos à Soberania Alimentar no Império da Cana*. 2012. Dissertação (Mestrado) – UFF, Niterói, 2012. 240f.

MACHADO. *Lei Orgânica Municipal*. Promulgada em 30 de Março de 1990. Reeditada em 2005. Atualizada até a Emenda Nº 13. Machado, MG, [19--]. pp. 116.

MALUF, R. S. *Segurança Alimentar e Fome no Brasil – 10 Anos da Cúpula Mundial de Alimentação*. Rio de Janeiro, RJ: CPDA/URRJ, MNS/UFF, IBASE, 2006. 72p. (Relatórios técnicos, 2)

MALUF, R. S; MENEZES, F. Caderno “Segurança alimentar”. Disponível em: http://www.forumsocialmundial.org.br/download/tconferencias_Maluf_Menezes_2000_por.pdf Acesso em 05 set. 2011.

MAZMANIAN D.A.; SABATIER P. A. A framework for Implementation Analysis. In: *Implementation and Public Policy with a New Postscript*. 2aEd. Lanham, Maryland:University Press of America; 1989. p. 18-44.)

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa> Acesso em: 05 set. 2011.

MDS Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa> Acesso em: 05 set. 2011.

MILES, M.B. & HUBERMAN, A . M. (1994), *Early steps in Analysis*. In Miles, M.B. & Huberman, A M. *Qualitative Data Analysis*. London: Sage. pp 50-89

MINAYO, M. C.de S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. *Pesquisa Social teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: editora Vozes, 29ª ed., 2002.108p.

MISHILER, E.G. (1995), *Language, meaning and narrative analysis*. In Misheler, E. G. *Research Interviewing. Context and narrative* . Cambridge: Cambridge University Press. pp 229 –252.

MOURA, L. do C. *A Ocupação Espaço-temporal dos Cafezais no Município de Machado, no Sul de Minas: A Relação entre Aptidão Agrícola da Terra e seu uso na Atividade Cafeeira*. 2007. 127f. Tese (Doutorado em Ciências do solo) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.

MULLER, A. L. *A Construção das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. 2007. Dissertação (Mestrado) - UFRGS, Porto Alegre, 2007. 132f.

MUNIZ, V. M.; CARVALHO, A. T de. *O Programa Nacional de Alimentação Escolar em município do estado da Paraíba: um estudo sob o olhar dos beneficiários do Programa*. Revista de Nutrição, Campinas, n. 20 maio/jun., 2007. p.285-296

NASCIMENTO, R. C. do. *A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras*. Revista IDeAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro – RJ, v. 3, n. 2, jul./dez.2009. p. 197-225.

OLIVEIRA, R. F. *Potencial Cívico Como Ativo Para o Desenvolvimento Integrado: Uma Análise no Município de Poço Fundo/MG*. 2010. Tese de Doutorado. UFLA, Lavras, 2010. 253f.

PINHEIRO, A. R. de O. *Reflexões sobre o Processo Histórico/Político de Construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional*. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, n. 2, 2008. p. 1-15

PINHEIRO, A. R. de O. *Análise Histórica do Processo de Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, ideias,*

interesses e instituições na construção de consenso político.2009. Tese de Doutorado. UnB, Brasília, 2009.236f.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACHADO. Disponível em: <http://www.prefeituramachado.mg.gov.br/site2/index>. Acesso em 12/01/2012.

REBELLO, R. M. *O Município do Machado Até a Virada do Milênio*. Machado, 2006.

SANTOS, F. P. dos. *Coalizões de Interesses e a Configuração Política da Agricultura Familiar no Brasil*. 2011. Tese Ed. (Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV São Paulo, 2011.181f

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. *Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf*. In: SCHNEIDER, S. et.al (orgs) Políticas públicas e participação no Brasil Rural. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA). *Perfil do Agronegócio Brasileiro*. Dezembro/2011. Disponível em: http://www.agricultura.mg.gov.br/images/files/perfil/perfil_brasil1.pdf Acesso em: 02 de jan. 2012.

SEYFERTH, G. *A colonização alemã no vale do Itajaí-mirim: um estudo de desenvolvimento econômico*. Porto Alegre: Movimento, 1974. 159 p.

SILVA, A. V. *Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: subsídios para o desenvolvimento de uma metodologia*. Universidade Federal da Bahia – Escola de Nutrição. Dissertação (Mestrado em Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde), 2009.

SILVA, J. G. da. In: *Receita Brasileira Contra a Fome*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/noticias/artigos/2011/04> Acessado em: 24/10/2011.

SILVA, M. C. A.; TARSITANO, M. A.; CORRÊA, L. S. *Análise do Custo de Produção e Lucratividade do Mamão Formosa Cultivado no Município de Santa Fé do Sul*. Revista Brasileira de Fruticultura. Jaboticabal, SP: v.26. Abr. 2004. p. 40-43.

SIMÃO, A. A. *Diversificação Como Alternativa Para o Desenvolvimento da Agropecuária Familiar Sul Mineira*. 2005.149p. Dissertação (Mestrado em Administração) – UFLA, Lavras, MG.

SISVAN. Disponível em: http://nutricao.saude.gov.br/sisvan/relatorios_publicos/rel_consolidado_acompanhamento_ret.php acessado em 02 de mai. 2012.

SULBRANDT, J. *A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais*. IN KLIKSBURG, B. (org) *Pobreza uma questão inadiável*. Novas respostas a nível mundial. Brasília: ENAP, 1993, p 365- 407.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. *Reconstruindo o “Elo Perdido”*: A Reconexão da Produção e do Consumo de Alimentos Através do Programa de Alimentação Escolar no Município de Dois Irmãos (RS). *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, n.17. 2010. p. 1-15

TURPIN, M. E. *A Alimentação Escolar como Vetor de Desenvolvimento Local e Garantia de Segurança Alimentar e Nutricional*. 2008. Dissertação (Mestrado) – Unicamp, Campinas, 2008. 176 f.

VALLAURE, J. Alguns Desafios de la Red de Alimentação Escolar. 2007. Disponível em: <http://www.larae.org/2.0/congresos-y-seminarios.html> Acesso em: 18 de jun.2010

VIANA, A. L. D’; BAPTISTA, T. W. de F. Análise de Políticas de Saúde. In: Giovanella, L. et. al. (orgs.) *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2008. P. 65-105.

WANDERLEY, M.N.B. *Raízes históricas do campesinato brasileiro*. In: TEDESCO, J.C. (Org.). *Agricultura Familiar: realidades e perspectivas*. Passo Fundo, RS: Editora UPF, 1999. p. 23-56.

YASBEK, C. M.O *Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais Brasileiras*. São Paulo em Perspectiva; v. 18, n. 2, Abr/Jun 2004.

YIN, R. *Estudo de caso*. Tradução do original “Case Study Research: design and methods” por Ricardo L. Pinto. Adaptação de Gilberto A. Martins. s.d. Disponível em: < http://www.focca.com.br/cac/textocac/Estudo_Caso.htm>. Acesso em: 23 out. 2011.

APÊNDICE A

Roteiro de Entrevista Com Agricultores Familiares

Identificação do Entrevistado

Nome:

Endereço:

Telefone de Contato:

Local / Data / hora:

1 – O Senhor poderia falar sobre seu trabalho como agricultor? O que cultiva? como vende? Para quem vende?

2 – O Sr. poderia falar sobre a venda de seus produtos para o programa da Alimentação Escolar? Como começou a vender? Como é o processo atualmente, quais dificuldades e estratégias que utiliza para poder comercializar os produtos (o que foi preciso fazer para vender os produtos para o PNAE?). Pensando em todo o processo da venda, desde o momento da chamada pública até o momento da entrega da mercadoria e recebimento do pagamento, gostaria que você me dissesse quais as dificuldades que você tem encontrado.

3 – Os produtos que pedem na lista de compras através da Chamada Pública, são produtos que você já tinha o costume de plantar ou você teve que adaptar a sua produção à lista de pedidos? A sua família também consome esses produtos?

4 – Você consegue com facilidade entregar as mercadorias na prefeitura? Tem facilidade de transporte, estradas boas?

5 - Você tem conseguido cumprir os contratos de venda? Como é o seu relacionamento com os funcionários da Prefeitura que você convive durante o processo de venda de mercadorias? e na entrega?

6 – Como tem sido o processo da venda na prefeitura? Eles cumprem o prazo de pagamento estipulado?

7 – Eles fiscalizam a qualidade da mercadoria no momento da entrega?

8 – Já aconteceu de você negociar a troca de mercadorias caso não tenha a que foi estipulada para entregar naquele momento? Isso acontece sempre?

9 – Você considera que esse programa melhorou de alguma forma a sua condição de plantar e vender seus produtos? Gostaria que você fizesse um balanço da sua vida e da sua família antes de vender para a Alimentação escolar e depois que você começou a vender para esse programa. Quais as modificações que aconteceram? Você pretende continuar vendendo? Porque?

APÊNDICE B

Roteiro de Entrevista Gestores Municipais**Identificação do Entrevistado**

Secretaria ou Órgão Público:

Responsável / entrevistado:

Qual a sua função/cargo:

Há quanto tempo está no cargo:

Telefone de Contato:

Local / Data / hora:

1 - O Sr(a) conhece o programa de alimentação escolar, já trabalhou ou trabalha nele há quanto tempo?

2- O(A) Sr(a) poderia falar sobre o funcionamento do programa no município? Principais pontos positivos e principais dificuldades?

3- Como é a relação com o governo federal e estadual? Vocês recebem algum tipo de apoio desses níveis de governo?

4 - O FNDE tem apoiado esse processo? De que forma? (Cursos, treinamentos, materiais explicativos?)

5 - A Conab tem apoiado esse processo? De que forma? Vocês fazem consulta de preços pela Conab?

6 - Você tem conhecimento da obrigação que a Prefeitura tem em gastar pelo menos 30% dos recursos que vem do FNDE para compra de mercadorias dos agricultores familiares para a alimentação escolar? Quais estratégias o município vem adotando para a compra da AF? Quais as maiores dificuldades encontradas?

7- Você sabe informar se a Prefeitura Municipal tem que complementar com recursos financeiros próprios para efetivação da compra da alimentação escolar?

8 - Você concorda com isso? Por quê?

9- Existe conflito com relação à disponibilidade de recursos financeiros, apoio logístico e apoio político para realização da alimentação escolar por parte de outros departamentos, secretarias ou funcionários?

10- Vocês da secretaria X já se reuniram alguma vez com outras secretarias para discutir a forma de planejar ações ou tarefas conjuntas para a realização da alimentação escolar? Especialmente a compra da AF?

11 - Você sabe dizer se existem outros órgãos envolvidos na mobilização da compra da agricultura familiar, como sindicatos, associações, Emater, Ong's ou entidades filantrópicas?

12- E o Conselho de Alimentação Escolar, de que forma tem participado?

13 - E o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, de que forma tem participado?

14 - Qual a sua opinião a respeito do programa? Você acha que ele deve ser da forma que é ou acredita que se fosse de outra forma seria melhor?

APÊNDICE C

Roteiro de Entrevista CAE**Identificação do Entrevistado**

Secretaria ou Órgão Público:

Responsável / entrevistado:

Qual a sua função/cargo:

Há quanto tempo está no cargo:

Telefone de Contato:

Local / Data / hora:

1 - O Sr(a) conhece o programa de alimentação escolar, já está no CAE há quanto tempo?

2- O(A) Sr(a) poderia falar sobre o funcionamento do programa no município? Principais pontos positivos e principais dificuldades?

3- Como é a relação do CAE com os funcionários da Secretaria de Educação? E nas escolas, com Diretores e cantineiras? Vocês são bem recebidos?

4 – O que vocês observam nas visitas que fazem às escolas e na Secretaria de Educação?

5 – De quanto em quanto tempo vocês se reúnem? O que vocês discutem nas reuniões? O que é feito quando encontram alguma irregularidade? Vocês se sentem à vontade para dizer aos funcionários da SE quando encontram alguma irregularidade?

6 - Você tem conhecimento da obrigação que a Prefeitura tem em gastar pelo menos 30% dos recursos que vem do FNDE para compra de mercadorias dos agricultores familiares para a alimentação escolar? O que você acha disso? Você vê alguma importância nesse projeto? Você sabe me dizer se a Prefeitura tem conseguido realizar essa compra? O CAE fez ou faz alguma coisa para ajudar a SE nesse projeto?

7- Você sabe informar se a Prefeitura Municipal tem que complementar com recursos financeiros próprios para efetivação da compra da alimentação escolar?

8 - Você concorda com isso? Por quê?

9 - Você sabe dizer se existem outros órgãos envolvidos na mobilização da compra da agricultura familiar, como sindicatos, associações, Emater, Ong's ou entidades filantrópicas?

10 - Qual a sua opinião a respeito do programa de alimentação escolar? Você acha que ele deve ser da forma que é ou acredita que se fosse de outra forma seria melhor?

APÊNDICE D

Roteiro de Entrevista Secretário de Agricultura**Identificação do Entrevistado**

Secretaria ou Órgão Público:

Responsável / entrevistado:

Qual a sua função/cargo:

Há quanto tempo está no cargo:

Telefone de Contato:

Local / Data / hora:

1 - O Sr(a) trabalha ou trabalhou nesse setor por quanto tempo?

2- O(A) Sr(a) poderia falar sobre os programas desenvolvidos por essa secretaria para a agricultura familiar do município?

3- Como é a relação com o governo federal e estadual? Vocês recebem algum tipo de apoio (projeto em conjunto, parceria) desses níveis de governo?

4 – Como é a relação com outras secretarias, vocês participam de algum programa em conjunto?

5 – O Sr. conhece, já ouviu falar do PNAE, sabe alguma coisa sobre o funcionamento dele?

6 – O Sr. tem conhecimento da obrigação que a Prefeitura tem em gastar pelo menos 30% dos recursos que vem do FNDE para compra de mercadorias dos agricultores familiares para a alimentação escolar?

7 - Está sendo (foi) desenvolvido alguma ação ou projeto conjunto com a SE para a efetivação dessa compra?

8- Vocês da secretaria X já se reuniram alguma vez com outras secretarias para discutir a forma de planejar ações ou tarefas conjuntas para a realização da alimentação escolar? Especialmente a compra da AF?

9 - Você sabe dizer se existem outros órgãos envolvidos na mobilização da compra da agricultura familiar, como sindicatos, associações, Emater, Ong's ou entidades filantrópicas?

10 – Vocês participam do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável?

11- O Sr. acha que existe algum conflito com relação à disponibilidade de recursos financeiros, apoio logístico e apoio político para realização da alimentação escolar por parte de outros departamentos, secretarias ou funcionários?

APÊNDICE E

Roteiro de Entrevista Emater**Identificação do Entrevistado**

Secretaria ou Órgão Público:

Responsável / entrevistado:

Qual a sua função/cargo:

Há quanto tempo está no cargo:

Telefone de Contato:

Local / Data / hora:

1 – O Sr. trabalha na Emater há quanto tempo? Quantos são os funcionários aqui em Machado e como é a distribuição do serviço entre vocês? Quem cuida de quê? (cargos e funções)

2 - O Sr(a) conhece o Programa de Fortalecimento da AF, já trabalha com ele há quanto tempo?

3- O Sr. poderia falar sobre o funcionamento do programa no município, ele tem muita adesão por parte dos agricultores?

4 – E a DAP, só vocês fornecem ou existe algum outro órgão no município que fornece? Quais documentos são necessários para o fornecimento da DAP? Quanto tempo demora para se fazer a DAP?

5 – Para quais áreas são a maior parte dos projetos que vocês fazem para os AF para obtenção do Pronaf aqui em Machado?

6 – E o PAA, vocês trabalham com ele também? tem tido grande interesse dos produtores por esse programa? Porque ?

7 - E a venda dos produtos da AF para a Alimentação Escolar? como vocês ficaram sabendo desse programa?

8 - Como foi feito para divulgar entre os agricultores familiares? Eles tem procurado vocês para informação a respeito desse programa? Eles tem tido interesse em vender para o PNAE? Porque?

9 – Qual a sua opinião a respeito desse programa?

10 – Em Machado tem o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável? Qual a participação dele nesses programas de comercialização da agricultura familiar?

11 – Em Machado tem alguma feira livre organizada?

APÊNDICE F

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar em uma pesquisa. Após ser esclarecido(a) sobre as informações a seguir, e no caso de fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias: uma delas é sua e a outra é do pesquisador. Saiba que terá plena liberdade de se recusar a participar da pesquisa.

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA:

Título do Projeto: Inter-relações entre a Agricultura Familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Machado - MG

Orientadora: Prof. Dr^a Luciene Burlandy **esquisadora:** Maria do Socorro Martinho Coelho

Telefones para contato: (21)26292752

(35) 8806-0027

1. Será realizada uma entrevista exploratória cujo objetivo é subsidiar a dissertação de Mestrado de Maria do Socorro M. Coelho no Programa de Pós-graduação de Política Social da Universidade Federal Fluminense – UFF. O objetivo desta entrevista é estritamente acadêmico e com fins científicos, não havendo nenhuma outra finalidade oculta.
2. A entrevista deve durar aproximadamente 90 minutos, dependendo da sua disponibilidade, e será gravada. A gravação deverá ser transcrita e só será utilizada após sua aprovação da transcrição.
3. Sua participação é voluntária e a entrevista pode ser interrompida a qualquer momento. Além disso, o sigilo está garantido e sua identidade não será revelada sob nenhuma hipótese.
4. O material coletado na pesquisa poderá ser utilizado em uma futura publicação em livro e/ou periódico científico, mas, em nenhum momento sua identidade será revelada. Você poderá solicitar quaisquer esclarecimentos sobre a pesquisa nos telefones acima indicados, durante a entrevista ou a qualquer momento.
5. A pesquisa não lhe trará nenhum risco e nem lhe oferecerá alguma vantagem financeira.

Prof. Dr^a Luciene Burlandy

Maria do Socorro Martinho Coelho

CONSENTIMENTO DE PARTICIPAÇÃO

Eu, _____, abaixo assinado, concordo em participar da pesquisa acima descrita. Fui devidamente informado(a) e esclarecido(a) pela pesquisadora Maria do Socorro M. Coelho sobre a pesquisa e todos os procedimentos nela envolvidos.

Local e data: _____

Nome e Assinatura do Participante: _____