

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO  
DE CIDADES  
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE  
CIDADES

Gisele Aquino Gomide Tramont

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: GARGALOS E  
DESAFIOS DO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE – IFF.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.  
Abril de 2018.

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO  
DE CIDADES  
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE  
CIDADES

Gisele Aquino Gomide Tramont

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: GARGALOS E  
DESAFIOS DO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE – IFF.

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes, RJ, como requisito para a obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Orientador: Prof. Valdir Júnio dos Santos, DSc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ  
Abril de 2018.

## FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS** 019/2018

Tramont, Gisele Aquino Gomide.

Programa Nacional de Alimentação Escolar: Gargalos e desafios do Instituto Federal Fluminense - IFF. / Gisele Aquino Gomide Tramont. – 2018.

116 f.; il.

Orientador: Valdir Júnio dos Santos.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2018.

Referências: f. 102-110

1. Instituto Federal Fluminense (IFF). 2. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). I. Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU – 377:338.439.02

Bibliotecária Responsável: Flávia Mastrogirolamo CRB 7ª-6723

GISELE AQUINO GOMIDE TRAMONT

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: GARGALOS E  
DESAFIOS DO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE – IFF.

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ, como requisito para a obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Valdir Júnio dos Santos, D.Sc - Orientador  
Universidade Candido Mendes

---

Prof.<sup>a</sup> Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda, D.Sc  
Universidade Candido Mendes

---

Prof.<sup>a</sup> Ana Maria Almeida da Costa, D.Sc  
Universidade Federal Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ  
Abril de 2018.

Dedico esse trabalho a minha amada mãe Denize que partiu tão de repente, mas não sem antes deixar comigo todos os seus exemplos de luta, honestidade, humildade e perseverança no bem. Pensei em desistir de tudo quando tive que te dizer adeus, mas não foi isso que você me ensinou e estava tão orgulhosa de ver sua filha no mestrado que não me deixou alternativa, a não ser continuar e dedicar essa conquista a você que, de onde estiver, estará vibrando junto comigo! E então, percebi que não era um adeus, mas sim, um até breve! Te amo nessa e em todas as outras vidas, sei que não foi nosso primeiro encontro e nem será o último.

## **AGRADECIMENTOS**

Acima de tudo a Deus que se faz presente em todos os instantes de minha passagem por essa vida. Sei que nunca estive só, pois o Senhor me acompanha, me ampara e me fortalece a cada segundo.

Ao meu amado William pelas quase duas décadas de dedicação e parceria, me dando força e apoiando em todos os momentos com muita paciência e sabedoria. Também te agradeço, pois quando olho em seus olhos, vejo o quanto se orgulha de mim – só muito amor explica isso! Saiba que a recíproca é verdadeira.

Ao meu querido, sábio e paciente orientador Valdir Júnio dos Santos, que acreditou em mim antes de mim mesma. No nosso primeiro encontro, tive receio de falar sobre minha intenção de pesquisa, ele não só me incentivou a falar como vibrou com minha escolha, de forma que daquele dia em diante passei a vibrar junto com ele. Você me fez acreditar que poderia dar certo, que o impossível aos meus olhos era possível. Obrigada por tudo!

Aos colegas de mestrado e amigos para a vida toda Fernando Nunes e Irenice Deodato que não me deixaram desistir no momento mais difícil da minha vida. Enquanto acompanhei minha mãe em seus derradeiros momentos, foram vocês que me enviavam os materiais das aulas e faziam resumos para que mesmo de dentro do hospital eu pudesse estudar e tivesse condições de fazer as provas. E dos momentos que rimos, choramos e afogamos nossas angústias e medos comendo horrores no “Kibe”.

Aos professores do mestrado agradeço por cada instante, pelas aulas enriquecedoras e todo o conhecimento compartilhado e à professora Ana Paula Serpa por suas dicas fundamentais não só ao longo das aulas, mas na Banca de Qualificação principalmente.

Ao Instituto Federal Fluminense pela oportunidade única.

Aos colegas de todos os campi meus sinceros e profundos agradecimentos por concederem entrevistas, atenderem minhas ligações e responderem aos questionários com muita paciência e boa vontade. E, um agradecimento especial ao Diretor Geral do campus Cambuci, Luiz Hosken, que acreditou na minha pesquisa desde o início e muito me incentivou.

Aos meus queridos e pacientes colegas da Contabilidade da Reitoria por todo apoio e aos meus gestores (Guilherme e Vítor) que não mediram esforços, não negaram informações e sempre me apoiaram e incentivaram a concluir mais essa importante etapa da minha vida.

## **RESUMO**

### **PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: GARGALOS E DESAFIOS DO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE – IFF.**

O presente trabalho tem como objetivo analisar os gargalos com os quais o Instituto Federal Fluminense se depara e que o impossibilitam de utilizar os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que é uma política pública coordenada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com a finalidade de adquirir gêneros alimentícios destinados à merenda escolar, em que pelo menos 30% desse recurso deve ser utilizado na aquisição de alimentos da agricultura familiar. Trata-se de uma das políticas mais importantes do Brasil que busca assegurar segurança alimentar e nutricional e garantir alimentação nutritiva, saudável e de qualidade para os alunos da educação básica, além de incentivar o desenvolvimento da agricultura familiar. Embora a importância do PNAE seja indiscutível, o Instituto Federal Fluminense que possui mais de 21 mil alunos e doze campi em funcionamento, não consegue utilizar esse recurso e, dessa forma, todo ano o valor recebido é devolvido integralmente ou quase que integralmente aos cofres do FNDE.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agricultura Familiar. PNAE. Instituto Federal Fluminense.



## **ABSTRACT**

### **NATIONAL SCHOOL FOOD PROGRAM: BOTTLENECKS AND CHALLENGES OF THE FLUMINENSE FEDERAL INSTITUTE – IFF.**

This paper aims to analyze the bottlenecks with which the Fluminense Federal Institute is facing and which make it impossible to use the resources of the National School Feeding Program (PNAE), which is a public policy coordinated by the National Education Development Fund (FNDE) for the purpose of acquiring foodstuffs for school meals, where at least 30% of this resource should be used to purchase food from family farms. It is one of the most important policies in Brazil that seeks to ensure food and nutritional security and ensure nutritious, healthy and quality food for students in basic education, as well as encouraging the development of family farming. Although the importance of PNAE is indisputable, the Federal Fluminense Institute, which has more than 21,000 students and 12 campuses in operation, can not use this resource, and every year the amount received is returned in full or almost entirely to the FNDE.

**KEYWORDS:** Family Farms. PNAE. Fluminense Federal Institute.

## LISTA DE FIGURAS

**Figura 1:** Mapa de abrangência regional do Instituto Federal Fluminense. 17

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

<b>Quadro 1:</b>	Forma como o alimento é fornecido aos alunos nos campi objetos de análise.	22
<b>Quadro 2:</b>	Etapas para compra e venda de produtos da agricultura familiar.	25
<b>Quadro 3:</b>	Quantidade total de alunos do IFF e total de alunos atendidos com alimentação gratuita.	86
<b>Tabela 1:</b>	Repasse Financeiros do PNAE aos Municípios do Norte Fluminense.	72
<b>Tabela 2:</b>	Repasse Financeiros do PNAE aos Municípios do Noroeste Fluminense.	72
<b>Tabela 3:</b>	Valores do PNAE investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar nos municípios do Norte Fluminense.	73
<b>Tabela 4:</b>	Valores do PNAE investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar nos municípios do Noroeste Fluminense.	74
<b>Tabela 5:</b>	Comparativo entre os valores recebidos do PNAE e os valores investidos na compra de alimentos provenientes da agricultura familiar nos municípios do Norte Fluminense.	75
<b>Tabela 6:</b>	Comparativo entre os valores recebidos do PNAE e os valores investidos na compra de alimentos provenientes da agricultura familiar nos municípios do Noroeste Fluminense.	75
<b>Tabela 7:</b>	Relação entre os valores repassados aos municípios do Norte Fluminense e os valores investidos na compra de alimentos da agricultura familiar.	76

<b>Tabela 8:</b>	Relação entre os valores repassados aos municípios do Noroeste Fluminense e os valores investidos na compra de alimentos da agricultura familiar.	76
<b>Tabela 9:</b>	Orçamento total destinado ao Instituto Federal Fluminense.	79
<b>Tabela 10:</b>	Parcelas do orçamento destinado ao IFF a título de funcionamento e assistência aos estudantes.	79
<b>Tabela 11:</b>	Relação entre o orçamento total do IFF e as parcelas destinadas ao funcionamento e a assistência aos estudantes (em termos percentuais).	80
<b>Tabela 12:</b>	Valores totais empenhados visando a alimentação dos alunos das unidades do IFF.	81
<b>Tabela 13:</b>	Quanto o total empenhado para alimentação dos alunos representa em relação ao orçamento de funcionamento e da assistência ao estudante do IFF.	82
<b>Tabela 14:</b>	Orçamento destinado pelo FNDE no âmbito do PNAE ao Instituto Federal Fluminense.	83
<b>Tabela 15:</b>	Comparativo entre o total empenhado para a compra de gêneros alimentícios e o total recebido a título do PNAE pelo IFF.	83

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

<b>AF</b>	Agricultura Familiar.
<b>CEFET</b>	Centro Federal de Educação Tecnológica.
<b>CONSEA</b>	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
<b>DSR</b>	Desenvolvimento Rural Sustentável.
<b>EE</b>	Entidade Executora.
<b>EMATER</b>	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural.
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
<b>IF</b>	Instituto Federal.
<b>IFF</b>	Instituto Federal Fluminense.
<b>INCAPER</b>	Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural.
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual.
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário.
<b>MEC</b>	Ministério da Educação.
<b>MPA</b>	Movimento dos Pequenos Agricultores.
<b>MST</b>	Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra.
<b>MTO</b>	Manual Técnico do Orçamento.
<b>ND</b>	Natureza de Despesa.
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental.
<b>PAA</b>	Programa de Aquisição de Alimentos.
<b>PAPP</b>	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural.

<b>PNAE</b>	Programa Nacional de Alimentação Escolar.
<b>PNSAN</b>	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
<b>POLONORDESTE</b>	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste.
<b>PRONAF</b>	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.
<b>PROVAP</b>	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural.
<b>SAN</b>	Segurança Alimentar e Nutricional.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL.</b>	<b>29</b>
2.1	O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL.	33
2.2	AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL.	37
<b>3</b>	<b>AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICA PÚBLICA.</b>	<b>40</b>
3.1	AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA.	43
3.2	POLÍTICAS PÚBLICAS E A AGRICULTURA FAMILIAR.	47
3.3	CONSTRUÇÃO DA REDE: PRONAF, PAA E PNAE.	59
3.4	O IMPACTO DAS POLÍTICAS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR NO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE.	67
<b>4</b>	<b>PNAE – GARGALOS E DESAFIOS DO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE.</b>	<b>77</b>
4.1	O INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE EM NÚMEROS: QUANTO GASTOU-SE COM A ALIMENTAÇÃO DOS ALUNOS ENTRE 2013 E 2017.	79
4.2	GARGALOS E DESAFIOS DO IFF FRENTE AOS RECURSOS DO PNAE: PERSPECTIVAS DOS GESTORES DO INSTITUTO E DOS AGRICULTORES FAMILIARES.	84
4.3	A EXPERIÊNCIA EXITOSA DO CAMPUS BOM JESUS DO ITABAPOANA: GARGALOS E DESAFIOS.	91

<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.</b>	<b>97</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.</b>	<b>102</b>
<b>7</b>	<b>APÊNDICE.</b>	<b>111</b>
7.1	QUESTIONÁRIOS PARA ENTREVISTAS.	111
7.2	LISTA DE ENTREVISTADOS	116



## 1 INTRODUÇÃO

Essa dissertação tem como objetivo analisar quais são os gargalos institucionais que dificultam a adequação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFF) à legislação vigente, impossibilitando-o de utilizar os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para realizar, pelo menos, parte de suas compras de produtos da alimentação dos alunos. Devido a esses gargalos, verificar quais os impactos dos gastos com a alimentação escolar no orçamento do IFF, visto que este custeia toda a aquisição de alimentos com os recursos recebidos do Ministério da Educação (MEC), pois não consegue utilizar os recursos do PNAE e, de que forma, o Instituto poderia contribuir por meio dessas compras para o desenvolvimento econômico e sustentável local e estimular a agricultura familiar da região. O recorte temporal utilizado para analisar os gastos com a alimentação dos alunos compreende o período de 2013 a 2017, tendo como base dados extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal.

Um agravante que essa situação traz diz respeito ao recolhimento compulsório dos recursos, no fim de cada ano, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ou seja, a instituição que não utiliza os valores repassados a título do PNAE os perde e estes não são devolvidos no ano seguinte. Dentro do IFF, há somente um caso, no ano de 2015, onde o campus Bom Jesus do Itabapoana conseguiu utilizar uma pequena parte desses recursos realizando compras através da agricultura familiar, caso este que será analisado posteriormente.

Diante das questões acima expostas, a autora que é contadora do Instituto há três anos, lotada na Reitoria e acompanha bem de perto os desafios pelos quais a instituição passa para “fechar as contas” devido à atual conjuntura econômica do

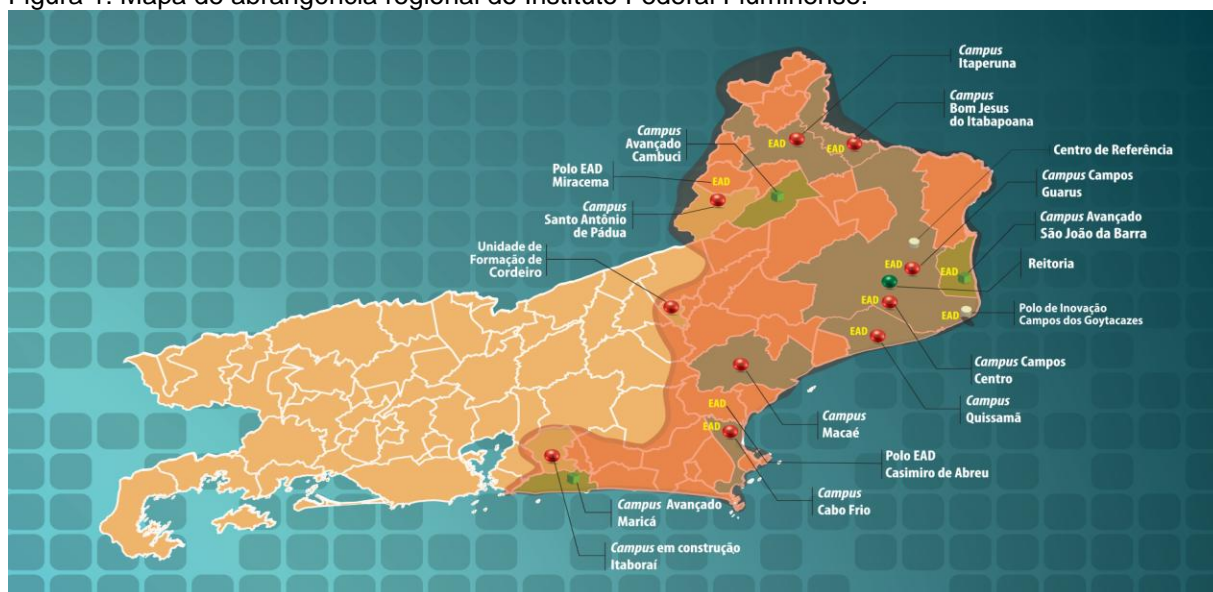
país, se deparou com essa situação inusitada de ter um recurso extra que não está sendo utilizado e, embora não resolvesse todo o problema financeiro, amenizaria um pouco a situação, além de proporcionar alimentação de melhor qualidade para os alunos e incentivar o desenvolvimento local através da compra de alimentos da agricultura familiar, gerando renda e proporcionando novas oportunidades para o agricultor familiar.

O IFF é uma instituição de grande tradição e um importante elo no processo de desenvolvimento da região Norte Fluminense. Foi fundado há 108 anos na cidade de Campos dos Goytacazes e em 2008, através da Lei nº 11.892 de 29 de dezembro, o governo federal por meio do programa de expansão e interiorização da Rede Federal de Ensino Profissionalizante criou os trinta e oito Institutos Federais (IFs) e incluído neste rol encontra-se o IFF.

Atualmente o IFF conta com a Reitoria, doze campi em funcionamento (Bom Jesus, Cabo Frio, Cambuci, Campos Centro, Guarus, Itaperuna, Macaé, Maricá, Quissamã, Polo de Inovação, São João da Barra e Santo Antônio de Pádua) e um em construção (Itaboraí) e abrange as regiões Norte e Noroeste Fluminense e uma parte da região dos Lagos (IFF, 2017).

O IFF buscou atender a proposta de expansão e interiorização da Rede Federal de Ensino conforme é possível verificarmos através de sua composição e área de abrangência nas regiões Norte e Noroeste Fluminense e Lagos, demonstradas na figura 1.

Figura 1: Mapa de abrangência regional do Instituto Federal Fluminense.



Fonte: [www.iff.edu.br](http://www.iff.edu.br).

Conforme mencionado anteriormente, a Lei nº 11.892/2008 ao criar os IFs tinha como um de seus principais objetivos a expansão e interiorização da Rede de Ensino, ou seja, levar educação de qualidade as mais diversas localidades do Brasil com o intuito de auxiliar no desenvolvimento local. Segundo Silva e Terra (2013):

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia surgiram com o propósito de fomentar o desenvolvimento local e regional, além da transferência de tecnologia e inovação para a sociedade, como constatado na lei de criação das referidas instituições, qual seja: lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008. (SILVA e TERRA, 2013, p. 2).

Silva e Terra (2013) prosseguem mencionando que:

Esta interiorização dos Institutos Federais poderá contribuir de forma significativa com a redução das desigualdades sociais e regionais por meio da relação entre ensino, pesquisa e extensão, além de possibilitar o diálogo entre as esferas municipal, estadual e federal. (SILVA e TERRA, 2013, p. 2).

Oliveira (2016) concorda com a ideia que os IFs podem ser fomentadores do desenvolvimento local, entendendo que os Institutos também podem contribuir para o incentivo às vocações locais, visto que a nova institucionalidade está fortemente articulada à essa finalidade:

Para isso, como já mencionado, a expansão da rede compreendeu a instalação de institutos federais em todos os estados da federação a fim de interiorizar em regiões e cidades onde não havia cobertura pública federal de educação profissional. A premissa é que uma educação de qualidade pode fomentar nos indivíduos de cada localidade a capacidade de gerar conhecimentos de maneira interativa com a sua realidade, influenciando, assim, o próprio destino do seu lugar. Assim, um dos compromissos dos IFs como instituição é desenvolver, juntamente com as forças locais, as vocações produtivas das respectivas regiões. (OLIVEIRA, 2016, p. 4).

Feitosa complementa essa questão quando analisa que os IFs têm um papel de destaque nos territórios onde se instalam, pois os mesmos carregam como princípio institucional a responsabilidade social no que diz respeito às “possibilidades de contribuição no desenvolvimento das potencialidades locais e regionais, estando elas, no âmbito econômico e ou social, estimulando a sociedade na busca de uma realidade sustentável” (FEITOSA, 2013, p. 37).

O desenvolvimento humano através de uma educação de excelência – um dos objetivos principais dos IFs – envolve muitos fatores subjetivos. Não dá para

imaginar que um projeto dessa relevância, sedimentado na perspectiva da democratização da educação de qualidade para todos, deva ficar encarcerado ao espaço da sala de aula. Desenvolver o ser humano capacitando-o para o mercado de trabalho significa também diversificar esse aprendizado, possibilitando ao aluno condições de dialogar e interagir com o meio onde vive, criar possibilidades para que ele tenha perspectiva na sua própria região sem precisar se deslocar para buscar oportunidades melhores.

Diante de sua importância e tradição na região, não é possível pensar no IFF apenas como uma escola que oferece ensino de qualidade. O Instituto tem um papel muito maior perante a sociedade e dentro de todo esse contexto de sua representatividade, podemos destacar como um de seus papéis mais importantes além do ensino de excelência, a função de incentivador do desenvolvimento local.

Observamos, na Lei nº 11.892/2008, artigo 6º, inciso I, as características e finalidades dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, o que corrobora com sua intenção institucional:

Ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas à atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional. (BRASIL, 2008).

Mas, de acordo com Campos (2016, p. 19) e Lima (2017, p. 18), é fundamental que os IFs procurem desenvolver suas ações considerando as características socioeconômicas locais, mapeando as potencialidades e dialogando com o setor produtivo, pois segundo os autores, para que as ações desenvolvidas possam contribuir com o desenvolvimento da região é preciso haver “um estreitamento de laços entre a instituição e o território atendido”, o que é considerado um grande desafio a ser enfrentado por todos os envolvidos neste processo.

Campos (2016) acrescenta que as ações dos IFs são realizadas na mesorregião onde estão localizados, caracterizando o desenvolvimento local preconizado na Lei nº 11.892/2008 e, dessa forma:

[...] os Institutos devem explorar as potencialidades de desenvolvimento; a vocação regional e local; a produção e transferência de tecnologias e conhecimentos, assim como a absorção da mão de obra qualificada nesse espaço. Para que isto aconteça se faz necessário o acompanhamento do

perfil socioeconômico político-cultural da região de abrangência dos Institutos e seus respectivos campi. (CAMPOS, 2016, p. 40).

Silva (2013, p. 29), Campos (2016, p. 126) e Lima (2017, p. 115) também defendem que sozinhos os IFs não conseguem contribuir de fato para o desenvolvimento local, pois são instituições públicas de ensino sem finalidade lucrativa e por esse motivo, é preciso que haja uma atuação conjunta e articulada com outros representantes da região, sejam empresas, agentes públicos, movimentos sociais, entre outros. Mas os mesmos autores concordam que, se os IFs não possuem grande visibilidade sob o prisma do lucro econômico, sua contribuição na área de pesquisa e extensão, levantamento de informações e diagnósticos, trazem sim benefícios para as regiões onde atuam.

Contudo, se é fato que os IFs enquanto instituições públicas de ensino sem finalidade lucrativa não conseguem sozinhos promover o desenvolvimento local, também é fato que essas instituições são geradoras de empregos nas regiões onde estão estabelecidas, são contratantes de serviços, compradores de insumos e materiais para a manutenção das suas atividades. Dessa forma, podemos entender que os IFs além de suas contribuições na área de ensino e pesquisa também são geradores de renda e consumidores de bens e serviços, ou seja, é mais uma contribuição que os Institutos podem dar para suas regiões quando pensamos na questão do desenvolvimento local.

Assim, buscando alinhar a importância institucional do IFF com a temática do desenvolvimento local, a geração de renda e melhoria de qualidade de vida dos produtores da agricultura familiar na região, é possível perceber como esse papel tão importante se reduz devido aos gargalos com os quais o Instituto se depara no que diz respeito a não utilização dos recursos do PNAE para a aquisição de alimentos para a merenda, principalmente no que tange à obrigatoriedade de utilizar pelo menos 30% desses recursos com a compra de produtos da agricultura familiar, o que traz algumas implicações que serão discutidas ao longo deste trabalho. E ao mesmo tempo em que observamos tais dificuldades, verificamos a partir dos valores previstos no orçamento do Instituto que os recursos do PNAE fariam de fato diferença nas contas da instituição. Faz-se necessário também analisar se, caso o IFF consiga se adequar a essas normas, será que a agricultura familiar da região terá condições de atender às suas demandas? Por ser o primeiro e único caso

exitoso na Instituição de compras de alimentos pela agricultura familiar através de chamada pública, tomamos como exemplo o campus Bom Jesus, onde, na entrevista realizada, percebeu-se que esse foi um dos gargalos encontrado pela comissão, todavia com organização, parcerias firmadas e capacitação dos agricultores, foi uma dificuldade superada.

Sobre os números do IFF, a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2017 apresentou previsão de 21.436 alunos matriculados e destes, 3.500 seriam beneficiados com algum tipo de auxílio (conhecidos como bolsas, inclusive para alimentação) que esta denomina de Assistência ao Estudante. O orçamento em 2017 para a Assistência ao Estudante previsto era de R\$ 10.466.429,00 (dez milhões, quatrocentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e vinte e nove reais), além de R\$ 50.887.347,00 (cinquenta milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, trezentos e quarenta e sete reais) para o denominado Funcionamento. De acordo com as entrevistas realizadas, atualmente, devido ao contingenciamento de recursos por parte do Governo Federal, o IFF vem utilizando parte do orçamento para assistência e parte do orçamento de funcionamento para custear a alimentação dos alunos, o que antes era custeado apenas com os recursos do funcionamento.

O IFF possui as seguintes situações em relação ao fornecimento de alimentação para seus alunos: alguns campi possuem cozinha própria e preparam todo o alimento que é fornecido aos alunos; alguns não possuem cozinha própria e terceirizam todo o serviço através de contratos com fornecedores de alimentos prontos; outros terceirizam parte da alimentação (almoço e janta) e preparam apenas os lanches e ainda há um campus que não tem contrato de fornecimento de alimentos e nem possui cozinha própria, concedendo bolsa alimentação para seus alunos, o que pode ser observado no quadro 1:

Quadro 1: Forma como o alimento é fornecido aos alunos nos campi objetos de análise.

<b>Campus</b>	<b>Forma como a alimentação é fornecida aos alunos</b>
- Bom Jesus - Cambuci - Campos Centro	Compram alimentos para lanches e refeições, terceirizam apenas o serviço de preparo e distribuição. Possuem cozinha própria.
- Cabo Frio - Guarus - Itaperuna - Macaé	Compram alimentos apenas para os lanches, terceirizam seu preparo e o fornecimento das refeições principais. Não possuem cozinha própria.
- Polo de Inovação - Quissamã - São João da Barra - S. Antônio de Pádua	Terceirizam o fornecimento de lanches e refeições. Não possuem cozinha própria.
- Maricá	Concede somente Auxílio Alimentação. A partir de 2018 terceirizará o fornecimento de lanches. Não possui cozinha própria.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas entrevistas.

Analisando o montante de recursos previstos na LOA (em torno de 61 milhões de Reais, considerando assistência e funcionamento) e comparando com a estimativa de alunos atendidos pelo IFF (aproximadamente 21,5 mil alunos) e os custos de seu funcionamento institucional associado a servidores (exceto folha de pagamento), estagiários e terceirizados, trata-se de um grande desafio conseguir fechar as contas ao final de cada ano. Também é fato que o Brasil vem passando por uma de suas crises mais profundas e o Governo Federal continua anunciando cortes nos repasses para todas as áreas, não somente para a educação. Segundo dados disponibilizados na página oficial do IFF, há uma grande preocupação por parte dos gestores da rede federal devido aos cortes promovidos pelo governo, pois:

[...] dos recursos programados para 2017, até o momento (setembro/2017), foram liberados 45% da verba de investimentos e 80% de custeio. Esse corte comprometeu serviços essenciais para o funcionamento das unidades como vigilância e limpeza, além de terceirizados e material de expediente. Para 2018, a proposta orçamentária não inclui recursos para investimentos e limita o custeio ao valor de 2017. (IFF, 2017).

Entretanto, apesar da crise instalada no país, as instituições públicas de ensino, através de programas do governo recebem alguns outros benefícios para incrementar e incentivar o desenvolvimento da educação e que não estão atrelados ao orçamento repassado pelo MEC. Dentre esses benefícios, destacam-se os recursos repassados através do PNAE que é uma política pública desenvolvida pelo FNDE e que tem como objetivo incentivar de forma suplementar, a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar.

O PNAE foi instituído pela Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e determina que este é um direito dos alunos da educação básica pública, corroborando com a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 208, inciso VII que dispõe “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 2017).

O artigo 2º, incisos I ao VI, da Lei nº 11.947/2009 disserta a respeito das diretrizes da alimentação escolar, o que possibilita verificar seus objetivos principais:

- I – O emprego da alimentação saudável e adequada [...] contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar [...];
- II – A inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem [...];
- III – A universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica; o apoio ao desenvolvimento sustentável com incentivos [...] para a produção local;
- IV – O direito à alimentação escolar visando garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos [...]. (BRASIL, 2017).

Segundo o portal institucional do IFF, este vem buscando não somente junto à comunidade acadêmica, mas também junto a outros entes públicos e com os agricultores familiares, meios de se adequar à legislação vigente e, dessa maneira, conseguir realizar parte de suas compras de alimentos diretamente dos agricultores familiares:

O Instituto Federal Fluminense campus Bom Jesus do Itabapoana ofereceu, por meio de uma parceria firmada com a Prefeitura Municipal de Apiacá-ES, Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), cursos de Formação Inicial Continuada a 26 agricultores da região sul capixaba. Eles receberam capacitação nas áreas de piscicultura, cooperativismo, associativismo, formação política e questões fundiárias. [...] Como parte do acordo estabelecido entre as partes, a produção do pescado será comprada pela prefeitura de Apiacá, para ser usada nas instituições de ensino, via Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). [...] A iniciativa é uma das ações desenvolvidas pelo *Campus Bom Jesus* voltadas para a Educação do Campo. Outras parcerias estão sendo estabelecidas para oferecer cursos em outros municípios da região. Uma delas, firmada no dia 18 de dezembro, permitirá o desenvolvimento de projetos com alunos da Escola Família Agrícola de Belo Monte, em Mimoso do Sul – ES. (IFF, 2017).



O discurso institucional constante no portal do IFF informa que essa não é uma iniciativa isolada do campus Bom Jesus, os campi Cambuci e Itaperuna também possuem comissões constituídas para a elaboração de chamadas públicas. Além disso, o IFF desde 2013 é uma das 13 instituições federais de ensino superior habilitadas como “Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar e/ou Unidades Especializadas” para formação de parcerias e implementações de ações de apoio ao PNAE. (IFF, 2017).

Porém, percebemos que apesar dos esforços do IFF para se adequar à legislação tornando-se apto a utilizar os recursos do PNAE, o único campus de fato, até o presente momento, que conseguiu adquirir alimentos da agricultura familiar utilizando esses recursos foi o campus Bom Jesus no ano de 2015. Conforme entrevista realizada com duas servidoras do campus que participaram diretamente da Chamada Pública nº 01/2015, embora tenham se deparado com muitos desafios e gargalos, no entendimento dessas pessoas foi uma experiência bastante proveitosa e enriquecedora para ambos os lados: o IFF que conseguiu realizar a primeira compra onde os fornecedores eram os agricultores familiares e os agricultores que viram a possibilidade de novas oportunidades e geração de renda, além de terem sido capacitados e acompanhados por um corpo técnico que lhes deu todo suporte necessário.

Abaixo, no Quadro 2 podemos verificar as etapas de compra e venda de alimentos da agricultura familiar, etapas estas que qualquer entidade que recebe recursos do PNAE precisa cumprir:

Quadro 2: Etapas para compra e venda de produtos da agricultura familiar.

<p>1º Passo: Mapeamento dos produtos da agricultora familiar. Responsável: Secretarias de Educação. No caso das escolas federais a própria escola faz o mapeamento, ela é considerada Entidade Executora (EE). – Solicitar à Secretaria de Agricultura, à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural local e ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais, quando houver, um mapeamento conjunto dos produtos da agricultura familiar (AF) local (produto, quantidade e época da colheita).</p>
<p>2º Passo: Construção do Cardápio. Responsável: Nutricionista. – Elaborar cardápio respeitando a cultura local, a diversidade e a sazonalidade da produção da AF. O nutricionista informará à EE a demanda, especificando quais produtos e a quantidade de cada um.</p>
<p>3º Passo: Chamada Pública. Responsável: EE – Chamada Pública é um tipo de edital para efetivar a aquisição de produtos da AF com dispensa de licitação e deve fornecer informações necessárias para que os fornecedores apresentem corretamente os projetos de venda. A Chamada Pública deve ser divulgada em meios de grande circulação (jornais, internet etc.) e os editais devem permanecer abertos para recebimento dos projetos de vendas por um período mínimo de 20 dias. O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver.</p>
<p>4º Passo: Projeto de Venda. Responsável: Representantes do Grupo Formal, do Grupo Informal ou o fornecedor individual. – É o documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em fornecer para a alimentação escolar. Deve estar em conformidade com a Chamada Pública.</p>
<p>5º Passo: Seleção do Projeto de Venda. Responsável: EE – Para seleção, os projetos de venda habilitados serão divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País. A Resolução nº 04/2015 art. 25 trata dos critérios de seleção e de desempate.</p>
<p>6º Passo: Assinatura do Contrato. Responsável: EE e Agricultores Familiares Fornecedores. – O contrato estabelece o cronograma de entrega dos produtos, a data de pagamento aos agricultores familiares e todas as cláusulas de compra e venda.</p>
<p>7º Passo: Execução. Responsável: Agricultores Familiares Fornecedores. – A entrega dos produtos será de acordo com o cronograma previsto no contrato. O representante da entidade executora e do grupo fornecedor deverá assinar o Termo de Recebimento da Agricultura Familiar, além da ciência da entidade articuladora, no caso dos grupos informais. Será emitido um documento fiscal e a EE fará o pagamento de acordo com o que foi pactuado no contrato.</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do site [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br).

Em um primeiro momento, com base em pesquisas preliminares e realizando uma análise comparativa com as etapas que compõem o Quadro 2, é possível identificar alguns gargalos institucionais que necessitam ser analisados com maior profundidade, tais como:

1 – Nem todos os campi possuem nutricionistas e quais as implicações para as unidades que não possuem esse profissional em seu quadro? Essa é a primeira exigência constante no artigo 12 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, onde este diz que as ações alimentares deverão ser coordenadas por nutricionista devidamente habilitado e que este deve ser servidor efetivo, não se permite a contratação temporária de nutricionistas.

2 – A Chamada Pública é outro ponto a ser observado. Há todo um processo que o antecede, começando pela cotação de preços e finalizando com o parecer do jurídico. Esse processo costuma ser lento e normalmente tem como principal barreira às questões jurídicas envolvidas.

3 – O pouco conhecimento dos atores internos envolvidos (servidores do IFF) sobre o PNAE e o que essa falta de conhecimento acarreta é mais uma questão a ser discutida.

Na perspectiva de responder a esses questionamentos, o percurso metodológico está organizado através de duas abordagens visando um estudo descritivo e analítico sobre o tema e o método utilizado na pesquisa foi o qualitativo que, segundo Goldenberg (2004, p. 53), “consiste em descrições detalhadas de situações com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos”.

A primeira abordagem baseia-se no referencial teórico com revisão de literaturas sobre o tema visando buscar o diálogo entre os autores e na pesquisa documental objetivando a interpretação da legislação, medidas provisórias e resoluções vigentes. Essa construção faz-se necessária para sustentar o debate entre alguns temas que são fundamentais para o estudo, tais como: desenvolvimento agrícola, desenvolvimento local, agricultura familiar e Programa Nacional de Alimentação Escolar.

A segunda abordagem trata da pesquisa propriamente dita. A metodologia qualitativa está baseada em entrevistas semiestruturadas e na análise dos dados referentes aos recursos financeiros recebidos e gastos pelo IFF na aquisição de alimentos para os alunos. Para auxiliar na discussão sobre os desafios e gargalos encontrados e embasar a discussão, serão realizadas entrevistas semiestruturadas com servidores do IFF diretamente ligados as questões que envolvem aquisição de alimentos para a merenda escolar e com agricultores familiares buscando analisar a percepção destes dois grupos, objetivando compreender os impasses entre quem quer comprar e quem quer vender os produtos provenientes da agricultura familiar.

A opção pela entrevista semiestruturada originou-se da necessidade de possibilitar um diálogo com os entrevistados embora houvesse um roteiro inicial com as mesmas perguntas para todos do grupo, o que é corroborado pelas palavras de May (2004):

As perguntas são normalmente especificadas, mas o entrevistador está mais livre para ir além das respostas de uma maneira que pareceria prejudicial para as metas de padronização e comparabilidade. [...] O entrevistador, que pode buscar tanto o esclarecimento quanto a elaboração das respostas dadas, pode registrar informação qualitativa sobre o tópico em questão. Isso permite que ele tenha mais espaço para sondar além das respostas e, assim, estabelecer um diálogo com o entrevistado. (MAY, 2004, p. 148).

Visando alicerçar as entrevistas, embasar o debate sobre a utilização satisfatória (ou não) dos recursos e demonstrar os efeitos dos recursos do PNAE nas contas do IFF, utilizou-se a análise dos seguintes dados:

- 1 – Informações disponíveis nos sites do FNDE e do MEC sobre os repasses financeiros referentes ao PNAE;
- 2 – Informações disponíveis no site do Ministério do Planejamento sobre o orçamento dos Institutos Federais, especificamente análise da LOA do Instituto Federal Fluminense e;
- 3 – Informações do Portal da Transparência no que se refere aos gastos com a alimentação dos alunos no IFF.

Essa dissertação está organizada em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. Na introdução busca-se traçar um panorama sobre o IFF, sua área de abrangência, os objetivos traçados através da interiorização da Rede Federal de Ensino como incentivador do desenvolvimento local, seus desafios para fechar as contas diante do momento de crise que o país passa, o que vem a ser o PNAE e sua importância enquanto política pública que visa gerar renda e oportunidades para o agricultor familiar e auxiliar, de forma suplementar, a garantir segurança alimentar para os estudantes, além de traçar o objeto e os objetivos da pesquisa.

O primeiro capítulo apresenta as questões que envolvem as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural e principalmente para a agricultura familiar, buscando mostrar sua importância para o meio rural brasileiro e sedimentando um debate alinhado a percepção da rede de políticas públicas na qual o PNAE faz parte. O caminho metodológico traçado baseia-se em fontes bibliográficas, predominando os trabalhos de José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, mas também considerando as contribuições de outros autores nacionais sobre o tema.

No segundo capítulo discute-se a questão da agricultura familiar local e como ela pode se fortalecer com base em três programas do governo que embora distintos

se complementam, são eles: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). São também analisados temas como sustentabilidade, segurança alimentar e mercados institucionais, de que maneira estes também trazem benefícios para os agricultores familiares e como contribuem para o desenvolvimento local.

O terceiro capítulo traz o debate sobre os principais desafios do IFF para se adequar à legislação vigente, demonstrando através da coleta de dados e das entrevistas realizadas quais são os gargalos que o impedem de utilizar os recursos do PNAE e os reflexos que esses gargalos trazem não só para dentro do próprio IFF no que diz respeito às questões orçamentárias e financeiras, mas também os reflexos para os demais atores envolvidos: alunos e agricultores familiares.

As considerações finais trazem algumas conclusões sobre os resultados da pesquisa buscando convergência com os referenciais teóricos utilizados.

## 2 DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

A agricultura é uma das atividades mais antigas realizadas pelo homem. De acordo com Sposito (2005), os primeiros relatos da agricultura datam de quinze mil anos no período mesolítico, quando o homem começou a fixar moradia, criar animais e desenvolver a agricultura, mas ainda de forma muito rudimentar. Segundo a autora foi um processo lento e só a partir do período neolítico, cerca de três a quatro mil anos depois, que o homem efetivamente conquistou melhores condições de vida, pois deixou de ser itinerante e passou a viver de forma estável nas aldeias, consolidando um modo de vida onde seria possível dar segurança à sua família, inclusive segurança alimentar através do desenvolvimento da criação e da agricultura.

Ao longo dos séculos, a agricultura passou por diversas mudanças, buscando acompanhar a evolução da humanidade. No livro “O Desenvolvimento Agrícola – Uma Visão Histórica” de José Eli da Veiga (1991), o autor discute a história do desenvolvimento da agricultura moderna e analisa os processos de desenvolvimento agrícola em vários países da Europa, Ásia, Oceania e Américas, sempre destacando que embora cada país tivesse suas próprias políticas públicas e metodologias específicas, todos buscavam incentivar e modernizar a agricultura. A agricultura familiar, nesse processo de desenvolvimento, na maioria dos casos, assume o papel de ator principal apoiado por políticas públicas, pois esse setor responde melhor aos estímulos e constrói um modelo de agricultura dinâmica e adequada às necessidades da população com vistas à solução de um dos problemas mais sérios da civilização humana qual seja o fim da escassez crônica de alimentos no mundo.

Veiga (1991), de forma sucinta, porém muito clara, nos explica o que a evolução da agricultura moderna deixou de legado para a humanidade:

A agricultura moderna nasceu durante os séculos XVIII e XIX em diversas áreas da Europa. Um intenso processo de mudanças tecnológicas, sociais e econômicas, que hoje chamamos de Revolução Agrícola, teve papel crucial na decomposição do feudalismo e no advento do capitalismo. A fusão das civilizações germânica e romana, que engendrou o feudalismo europeu, começou a aproximar a prática agrícola, propriamente dita, da pecuária. Deixando de serem atividades opostas, para se tornarem cada vez mais complementares, o cultivo e a criação de animais formaram progressivamente os alicerces das sociedades europeias. (VEIGA, 1991, p. 21).

Assim como a agricultura passou por diversas mudanças ao longo do tempo, o termo desenvolvimento rural também foi se aprimorando e comportando muitos níveis de compreensão. De acordo com Abramovay (2000) e Navarro (2001) essa terminologia não se restringe mais apenas ao crescimento agrícola, isso já é um entendimento pacífico, pois para ampliarmos esse conceito é preciso analisarmos também os conceitos de desenvolvimento agrícola que se interliga à base propriamente material da produção agropecuária e o de desenvolvimento agrário, que trata do mundo rural em suas relações com a sociedade em todas as dimensões. Trata-se de ações previamente articuladas que induzem (ou pretendem induzir) mudanças no ambiente rural e que não se restringem apenas às possibilidades de expansão em questões territoriais, envolvem também propostas de melhorias no bem-estar cujo objetivo final vislumbra o desenvolvimento regional.

Um ponto importante analisado articula-se ao debate de que o desenvolvimento local é primordial para o desenvolvimento rural. Segundo Abramovay (2000, p. 1) o local é importante quando pensamos em desenvolvimento rural e existem estudos demonstrando que boa parte dos municípios com maior índice de desenvolvimento humano são eminentemente rurais e, que há estudos também que apontam que, em países capitalistas centrais não há razões para associar que só vivem no meio rural pessoas que não conseguiram se aventurar na cidade e que seu declínio é questão de tempo, pois algumas zonas rurais inclusive fazem parte de regiões mais dinâmicas desses países.

Embora Navarro (2001) concorde que o desenvolvimento rural e a agricultura familiar estão atrelados ao desenvolvimento local, o autor demonstra preocupação com a falta de preparo dos atores locais no Brasil e vê neste ponto um aspecto que se não for bem estruturado pode se transformar em um entrave para o desenvolvimento da agricultura familiar. Dessa forma, Navarro (2001) analisa que:

A recente condensação de demandas sociais centradas em torno da noção de “agricultura familiar” igualmente tem reforçado esta tendência de reivindicar novos padrões de desenvolvimento rural que incluam mecanismos de repercussão local. A utilização desta noção, no Brasil, esbarra também em outro entrave: uma premissa falsa sobre a qual se sustenta. Por tal premissa argumenta-se que os “atores locais” já estão devidamente preparados para o desempenho de ações locais (ou, quando muito, podem se organizar rapidamente, se estimulados nesta direção). Contudo, um sumário conhecimento empírico das organizações representativas dos agricultores familiares, dos assalariados rurais e dos “sem-terra” em nosso país, no tocante ao seu funcionamento e aos seus limites operacionais, indicaria exatamente o inverso. (NAVARRO, 2001, p. 90).

Buainain, Romeiro e Guanzioli (2003) veem o desenvolvimento da agricultura familiar como forma de promover o desenvolvimento local, mas entendem que é preciso existir uma massa crítica mínima de agricultores familiares de tal maneira que consigam desenvolver, de formas associativas, serviços de apoio que possibilitem seu fortalecimento e sirvam de base para produzir sinergia capaz de funcionar como o estopim para o desenvolvimento local.

Outro ponto destacado por Abramovay (2000) como fator fundamental para o desenvolvimento rural é o desenvolvimento do capital social<sup>1</sup> como elemento fundamentador da constituição de novas instituições que dialoguem com um desenvolvimento rural consistente. O fortalecimento do capital social nos territórios é importante principalmente por promoverem:

[...] o crescimento desta ou daquela atividade econômica. O próprio crescimento urbano recente aumenta a demanda por novos produtos e novos serviços vindos do meio rural. O desafio consiste em dotar as populações vivendo nas áreas rurais das prerrogativas necessárias a que sejam elas os protagonistas centrais da construção dos novos territórios. (Abramovay, 2000, p. 16).

Desse modo, Abramovay (2000) reforça a ideia de que há muitas potencialidades no meio rural e que, reduzir a importância do desenvolvimento rural vinculando esta ao processo migratório das populações rurais para as cidades é subestimar seus valores e suas potencialidades, pois o meio rural não deve ser encarado apenas como a sustentação geográfica de um setor (a agricultura), mas

---

<sup>1</sup> Abramovay define capital social como a base a partir da qual os agricultores adquirem as prerrogativas necessárias a sua participação no processo de desenvolvimento, pois a organização local, a ampliação do círculo com os quais se relacionam, a pressão para que aumente seu acesso ao crédito e os investimentos públicos em infraestrutura e serviços (e, sobretudo os investimentos em educação e formação) são fatores conjugados que têm o poder de alterar o ambiente institucional do meio rural para que ele deixe de ser assimilado automaticamente ao atraso e ao abandono. (Abramovay, 1999, p. 18)



sim, como base de um conjunto diversificado de atividades e mercados com capacidade de expandir seus horizontes. Para o mesmo, a ideia de que a emancipação das populações rurais precisa se submeter à intensificação dos processos migratórios “não é apenas perversa, mas corresponde à subestimação do valor da própria ruralidade para as sociedades contemporâneas.” (ABRAMOVAY, 2000, p. 26)

Assim como Abramovay (2000) defende a importância do local e do capital social como pilares do desenvolvimento rural, Veiga (1991) defende a ideia de que o capital industrial também é importante para o desenvolvimento rural. Para Veiga há uma tendência clara da existência de dinâmicas que configuram a industrialização da agricultura, mas sem torná-la um ramo industrial:

Como se vê, contrariamente à ingenuidade dos que enxergam a agricultura atual como algo semelhante à produção fabril industrial, o pensamento crítico nega, desde já, a possibilidade de que a agricultura venha a se transformar em mais um ramo industrial. A distância é, portanto, imensa. Mesmo assim, a noção de “industrialização da agricultura” não é abandonada, deixando a impressão de uma tremenda ambiguidade. Qual será a verdadeira natureza desse processo que industrializa a agropecuária, mas que não conseguirá industrializá-la? O que seria, de fato, essa tendência à industrialização que não industrializa? (VEIGA, 1991, p. 176).

Veiga (1991) entende que a evolução tecnológica da indústria de alimentos é inevitável bem como a modernização das máquinas e instrumentos utilizados na agricultura para o preparo do solo, na semeadura e na colheita, mas para o autor isso não transforma a agricultura em mais um ramo da indústria visto que:

No processo de trabalho agrícola a intervenção humana não é desenvolvida com o propósito de transformar uma matéria prima, em contraste com o que ocorre em outros processos produtivos. Na agricultura, o trabalho humano procura sustentar ou regular as condições ambientais sob as quais as plantas e os animais crescem e se reproduzem. Há um momento transformativo nesse processo de trabalho, mas essa transformação é realizada por mecanismos orgânico-naturais, e não pela aplicação do trabalho humano. Assim, o processo de trabalho agrícola exige uma conceituação específica e independente. [...] O capital industrial foi progressivamente se apropriando de elementos do processo rural de produção e reincorporando-os à agricultura como insumos ou meios de produção. Assim, o desenvolvimento capitalista da agricultura teve, como uma de suas principais características, a apropriação industrial de determinadas etapas do processo produtivo, em contraste com a transformação industrial de outras atividades rurais domésticas ou artesanais, como a tecelagem por exemplo. (VEIGA, 1991, p. 178).

Reis (2006, p. 3), entretanto, tem posição diferente de Veiga, pois para ele a expansão industrial influenciou sim o meio rural tornando a produção agrícola mais um setor da indústria, ou seja, a produção agrícola “tornou-se um setor de produção industrial, o que fez com que as áreas rurais ficassem submissas às exigências do capital urbano-industrial.” Não é foco desta dissertação debater a relação rural-urbano, mas quando o autor defende a ideia que a produção agrícola se tornou mais um ramo industrial é porque ele entende que houve um predomínio e interferência socioprodutiva da cidade sobre o meio rural.

Como é possível perceber, o processo histórico do desenvolvimento rural foi lento e somente a partir do século XVIII, principalmente na Europa, começou-se a pensar de fato na agricultura como forma de equacionar os problemas ocasionados pela falta de abastecimento de alimentos a nível mundial. No caso brasileiro, durante muitos anos, a agricultura também foi encarada como uma atividade de menor importância e, somente a partir da década de 1980 foi possível vislumbrar os primeiros sinais de avanço com políticas e projetos voltados para o meio rural e para a agricultura familiar, assunto este que será debatido no próximo tópico.

## 2.1 O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

No Brasil, durante muito tempo, a agricultura familiar ficou relegada ao segundo plano e quando os primeiros passos foram dados o pensamento inicial era que o desenvolvimento rural estava atrelado ao desenvolvimento industrial, o que de fato continuava privilegiando somente os grandes produtores enquanto os pequenos ficavam sempre à margem da sociedade, à margem dos incentivos e das políticas públicas.

Segundo Wanderley (2014), desde o período colonial até meados do século XX havia uma precariedade de incentivos à agricultura e o pouco que era feito destinava-se apenas aos grandes produtores. A partir da década de 1960, o governo visando o desenvolvimento da agricultura no Brasil introduziu grandes transformações no meio rural e no setor agrícola, porém a modernização agrícola estava voltada apenas à aquisição de maquinário, equipamentos e insumos industriais nos processos de produção, não havia políticas públicas nem incentivos para os agricultores familiares, os incentivos eram apenas para as grandes

empresas agrícolas. Nesse período o que se via, por todo o país, era a luta e os conflitos por terra, pois “sem o recurso da produção de subsistência, o trabalhador, expulso do campo, perde os pressupostos mínimos da condição camponesa e passa a viver nas periferias degradadas das cidades, de onde procura ocupação” (WANDERLEY, 2014, p. 27).

De acordo Grisa (2012), embora os anos de 1960 e 1970 sejam considerados um marco da intervenção do Estado na agricultura não significa que antes o governo fosse omissivo ao que acontecia no meio rural, porém as políticas públicas eram direcionadas para cultivos e demandas específicas, como por exemplo, café e açúcar e “a partir dessas décadas, diversas instituições e instrumentos de política pública foram criados com o fim de modernizar e alterar os padrões de produção e administração dos estabelecimentos rurais” (GRISA, 2012, p. 70).

Navarro (2001) complementa as palavras de Grisa sobre o que, no Brasil, nos anos 1970, era considerado desenvolvimento rural:

Sob a condução dos governos militares, um conjunto de programas foi implementado nas regiões mais pobres, o Nordeste em particular, sob a égide do desenvolvimento rural (pois em outras regiões o modelo era do da “modernização agrícola”). Em tal contexto, a transformação social e econômica – e a melhoria do bem-estar das populações rurais mais pobres – foi entendida como o resultado “natural” do processo de mudança produtiva na agricultura. Este último foi meramente identificado como a absorção das novas tecnologias, do padrão tecnológico então difundido, acarretando aumentos da produção e da produtividade e, assim, uma suposta e virtuosa associação com aumentos de renda familiar, portanto, desenvolvimento rural. (NAVARRO, 2001, p. 84).

Buainain, Romeiro e Guanziroli (2003) também relatam que as transformações ocorridas na agricultura brasileira entre os anos 1970 e 1980 estiveram fortemente vinculadas aos ditames dos países capitalistas avançados, em seus aspectos positivos e negativos. Na década de 1970 o governo brasileiro defendia que a “questão agrícola” havia sido resolvida devido o processo de modernização baseado na mecanização e na grande variedade de sementes selecionadas e de insumos químicos. Já na década de 1980 entendia-se que esse processo de modernização aprofundara a relação entre a agricultura e os capitais industriais, financeiros e comerciais, proporcionando uma integração e formando o que foi chamado de “complexos industriais”, porém sabemos que esse processo de

modernização em nada foi bom para o agricultor familiar, somente os médios e grandes produtores foram beneficiados.

Segundo Wanderley (2014), na década de 1970 havia os conflitos por terra devido à falta de investimentos para os agricultores familiares e, somente a partir década de 1980, com o fim do militarismo e com a promulgação da Constituição de 1988 é que reais mudanças começam a acontecer:

O momento da redemocratização, que se institucionaliza com o fim dos governos militares e a promulgação da Constituição de 1988, significou a (re) emergência dos movimentos sociais, que puderam, assim, construir publicamente suas análises da realidade brasileira, em oposição às visões até então dominantes e impositivas e formular suas demandas políticas e suas estratégias de luta. Da mesma forma, o Estado também inicia um processo de democratização em suas diversas instâncias, que o torna mais apto a acolher as demandas da sociedade, amparadas nos novos preceitos constitucionais. [...] com a redemocratização, foi possível introduzir no debate da sociedade novas ideias e propostas de novos modelos de agricultura. (WANDERLEY, 2014, p. 29 e 30).

Bonnal e Maluf (2009) destacam que no período recente alguns acontecimentos, dependentes entre si, influenciaram de modo determinante o redirecionamento das políticas públicas territoriais e rurais. Para os autores, ainda nos anos 1980 houve um processo de reorganização dos movimentos sociais rurais e agrícolas, cuja capacidade de ação havia sido duramente reduzida no período militar. Já nos anos 1990, além da reestruturação dos movimentos sociais rurais e agrícolas, a partir de uma intensa reflexão interna com o objetivo de redefinir suas missões e estratégias e através de parcerias e alianças formalizadas com entes públicos e organizações da sociedade civil, outro evento que chamou muita atenção nesse período foi a emergência da agricultura familiar como podemos observar na citação abaixo:

Um segundo evento, diretamente ligado ao anterior, foi a emergência, durante os anos 1990, da agricultura familiar como categoria sociopolítica, com capacidade de negociar junto ao Estado a elaboração de políticas públicas específicas. Esse reconhecimento inscreve-se na ruptura com a estruturação do poder político no campo, tradicionalmente, assumido de forma não compartilhada pelas elites agrárias. Outro fato importante, sempre na lógica da reorganização social e política no campo, foi a emergência de referenciais próprios para as agriculturas familiares e diversas identidades (povos indígenas, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos etc.), que serviram de base para a discussão, junto aos poderes públicos, de políticas diferenciadas. Essas referências emergiram e se desenvolveram graças às alianças construídas com as organizações, redes e movimentos sociais em nível nacional e internacional (como a Via Campesina). (BONNAL e MALUF, 2009, p. 222).

Para Denardi (2001) e Grisa (2012) é somente a partir de 1995 com a criação do PRONAF que surgem os primeiros incentivos direcionados para os agricultores familiares brasileiros. O PRONAF é a primeira política pública direcionada para os agricultores familiares. É neste período que o termo “agricultura familiar” se consolida e é através do PRONAF que o Estado passa a reconhecer essa categoria e legitima suas reivindicações, desenvolvendo uma política diferenciada que pudesse atender suas especificidades.

Ainda de acordo com Bonnal e Maluf (2009), diante de todos esses acontecimentos, foi entre os anos 1990 e 2000 que a sociedade começa a verificar a “multiplicação de iniciativas coletivas realizadas pelos movimentos sociais em articulação com ONGs, com vistas a identificar, experimentar e implementar respostas concretas aos desafios tradicionais dos agricultores familiares” (BONNAL e MALUF, 2009, p. 222),

Segundo Aquino e Schneider (2015) foi a partir da criação do PRONAF nos anos de 1990 que as mudanças começam a ocorrer de fato para a agricultura familiar, visto que o Estado brasileiro em 1996 reconheceu as demandas da agricultura familiar por meio de uma política pública que tinha como ponto nodal o fortalecimento do segmento da agricultura familiar. Essa nova política, o PRONAF, estruturava-se como “o principal instrumento utilizado para construir um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil”. Seu principal objetivo era “combater as desigualdades que marcaram tradicionalmente as políticas estatais voltadas para estimular a mudança da base técnica da agricultura do país” (AQUINO e SCHNEIDER, 2015, p. 54).

Mais um passo importante para o fortalecimento da agricultura familiar foi a criação do Ministério de Política Agrícola e Desenvolvimento Agrário em 1999 que integrava, em uma mesma estrutura institucional, as áreas de reforma agrária e agricultura familiar, o que significava o reconhecimento políticos dos movimentos sociais e dos trabalhadores e suas reivindicações sobre as questões do campo. (Echeverri, 2010)

Outro marco importante para a agricultura familiar foi no ano de 2003 com a criação pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Esse programa era considerado uma das ações estruturantes do Programa “Fome Zero” do Governo Lula, que tinha por objetivo articular a compra de alimentos produzidos pelos

agricultores familiares com as ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e envolvia os fundos destinados à assistência financeira a projetos de infraestrutura, serviços municipais e outros fundos destinados ao tema da reforma agrária e agricultura familiar (Grisa, 2012 / Echeverri, 2010).

O Programa Fome Zero, segundo Gazolla e Schneider (2014), à época se constituía em uma inovação nas políticas de combate à insegurança alimentar e ao mesmo tempo, uma política pública federal que visava estimular e fortalecer a agricultura familiar no Brasil. Os autores também defendem que a ação do Programa Fome Zero se deu com o objetivo de revitalizar e resgatar a produção de alimentos e o conhecimento a ela associados, e argumentam que:

Em primeiro lugar, por trazer em seu corpo políticas de mudança estrutural, específicas e locais e, também, por estas serem pensadas sob a ótica de diferentes horizontes de tempo para serem alcançadas (curto, médio e longo prazo). Em segundo lugar, está a opção do programa em realizar a compra dos produtos alimentares dos agricultores familiares” pois, para os autores essa seria uma maneira alternativa de fortalecer a categoria visto que, o programa previa: “a) viabilizar a comercialização dos produtos dos agricultores familiares,; b) incentivar os agricultores na produção de alimentos; c) (fazer) avançar e fortalecer a produção orgânica; e d) fortalecer a organização das entidades da agricultura familiar. (GAZOLLA, SCHNEIDER, 2004, p.14)

O que podemos inferir desse processo histórico iniciado no final dos anos de 1980 é que o lugar da agricultura familiar assume de fato uma importância central no debate sobre a agricultura e o meio rural brasileiro e compreendemos que a agricultura familiar assume um papel vital no contexto da sociedade moderna, demonstrando inclusive que esta é totalmente compatível e funciona como propulsora do desenvolvimento rural.

## 2.2 AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL

Embora a agricultura familiar ao longo do tempo tenha se consolidando no meio rural, é preciso desmistificar a ideia que esta é sinônimo de atraso, que as unidades familiares de produção são incompatíveis com o desenvolvimento rural.

Segundo Carneiro (1998), pesquisas em países desenvolvidos demonstram que a agricultura familiar possui rápida adaptação ao processo de modernização

com técnicas avançadas e que esse segmento consegue responder de forma satisfatória à crise do modelo produtivista, como por exemplo, a pluriatividade.

Abramovay (2007) complementa analisando que o caráter familiar da produção não significa que sejam estabelecimentos rudimentares, ao contrário, são estabelecimentos com dinamismo econômico e grande capacidade de inovação tecnológica.

Carneiro (1998) acrescenta que manter as tradições culturais do meio rural, que são consideradas para a sociedade como “tradicional” e “atrasado”, não o torna incompatível com o processo de modernização e que a sociedade precisa encarar essas mudanças apenas como nova fase e com novos objetivos.

Já Wanderley (1996) entende que a cultura rural (ou camponesa) perdeu sua importância ao longo do tempo, mas não vê essa questão como um problema para a integração do rural com o mundo moderno. Para a autora é possível identificar em diversos países na atualidade, setores que se tornaram mais ou menos expressivos e que mesmo assim “funcionam e se reproduzem sobre a base de uma tradição camponesa, tanto em sua forma de produzir, quanto em sua vida social” (WANDERLEY, 1996, p. 6).

Nesse âmbito, Wanderley (1996) entende que a agricultura familiar moderna busca se adaptar às mudanças ocorridas no mundo, associando-se a novas formas de inserção na tentativa de se adaptar “a este novo contexto de reprodução, transformando-se interna e externamente em um agente da agricultura moderna” (WANDERLEY, 1996, p. 7).

A respeito do mercado para a agricultura familiar, Abramovay (1999) acredita que para o agricultor familiar há um espaço significativo e é preciso acompanhar o mercado e apostar inclusive em gêneros diferenciados como, por exemplo, produtos orgânicos. O agricultor familiar não precisa ficar preso apenas à produção tradicional e que o seu desempenho “vai depender fundamentalmente de sua capacidade de organização local e pressão sobre as instituições públicas e privadas para mudar a matriz de sua inserção social” (ABRAMOVAY, 1999, p. 15). Dessa forma, este autor entende que o agricultor familiar tem capacidade de se adequar as novas tendências e dessa forma verá surgir novas oportunidades para ele e para o desenvolvimento regional.

Maluf (1999) também argumenta sobre as oportunidades e desenvolvimento para a agricultura familiar. O autor faz referência ao desafio da “construção de

mercados” para os agricultores de pequeno e médio portes e para a pequena indústria agroalimentar e o varejo tradicional. Ainda de acordo com o autor, a construção de mercados é um processo que engloba relações sociais e elementos institucionais que coadunam com a atividade mercantil. Tais relações e elementos se tornam mais visíveis no âmbito dos espaços locais e regionais, ou seja, “as ações públicas, desde a ótica do abastecimento, são um dos principais mecanismos de colagem da “construção de mercados” com a questão do acesso aos alimentos” (MALUF, 1999, p.2).

No entanto, Wanderley (1996) salienta que a agricultura familiar tem “armas” para enfrentar as mudanças, baseada na racionalidade moderna em que:

[...] o agricultor se profissionaliza, o mundo rural perde seus contornos de sociedade parcial e se integra plenamente à sociedade nacional. No entanto, parece-me importante sublinhar [...] que estes “novos personagens”, ou pelo mesmo uma parte significativa desta categoria social, quando comparados aos camponeses ou outros tipos tradicionais, são também, ao mesmo tempo, o resultado de uma continuidade. [...] do ponto de vista do agricultor, parece evidente que suas estratégias de reprodução, nas condições modernas de produção, em grande parte ainda se baseiam na valorização dos recursos de que dispõem internamente, no estabelecimento familiar, e se destinam a assegurar a sobrevivência da família no presente e no futuro. De uma certa forma, os agricultores familiares modernos “enfrentam” os novos desafios com as “armas” que possuem e que aprenderam a usar ao longo do tempo. (WANDERLEY, 1996, p. 7 e 8).

É possível depreender que o agricultor familiar consegue compatibilizar suas tradições e cultura com o desenvolvimento e modernização dos processos de produção e que ele possui “armas” para isso, mas também fica claro que apesar de seus números serem expressivos conforme podemos verificar no último censo da agricultura (2006) que será tratado no próximo capítulo, fica claro a importância do incentivo governamental através de políticas públicas adequadas possibilitando acesso a meios competitivos. Dessa forma a agricultura familiar terá condições de se organizar e dar sua contribuição ao projeto que vislumbram o desenvolvimento nacional.



### 3 AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICA PÚBLICA

Essa dissertação parte do pressuposto que a agricultura familiar é de fato uma incentivadora do desenvolvimento local, mas o que vem a ser a agricultura familiar? O que são unidades familiares de produção? Como se organiza essa categoria de agricultores?

De acordo com a Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006 que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, o artigo 3º define como agricultor familiar aquele que pratica atividade no espaço rural e que se compõem dos seguintes requisitos:

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

Costa e Maluf (2001) definem agricultura familiar como:

Um conjunto bastante numeroso e diversificado de unidades familiares rurais nas quais as atividades são realizadas essencialmente pelos membros da própria família, ainda que possam recorrer ao trabalho de terceiros de forma eventual ou permanente, porém, dentro de limites que preservem sua característica principal de obter o essencial da reprodução da família e do trabalho dos seus membros. As unidades familiares podem ser conduzidas por pequenos proprietários, arrendatários, parceiros (meeiros), assentados e posseiros. (COSTA e MALUF, 2001, p. 19).

Wanderley (1996) conceitua agricultura familiar ressaltando que o caráter familiar da produção não pode ser tratado como um mero detalhe, mas como um fator fundamental para definir suas características, visto que:

O ponto de partida é o conceito de agricultura familiar, entendida como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo. É importante insistir que este caráter familiar não é um mero detalhe superficial e descritivo: o fato de uma estrutura produtiva associar família-produção-trabalho tem consequências fundamentais para a forma como ela age econômica e socialmente. (WANDERLEY, 1996, p. 2).

Segundo Wanderley (1996), a agricultura familiar começa a se organizar a partir do momento que esta consegue ter autonomia demográfica, social e econômica, sendo a autonomia econômica expressa por meio de dois níveis que se complementam: a subsistência imediata que é o atendimento das necessidades da família e a reprodução da família através das gerações subsequentes. A autora entende que a conjugação desses dois níveis resulta em duas características fundamentais para a configuração da agricultura familiar como unidade de produção: “a especificidade de seu sistema de produção e a centralidade da constituição do patrimônio familiar” (WANDERLEY, 1996, p. 3). Outra característica ressaltada por Wanderley (1996) é que a agricultura familiar é uma forma social de produção com caráter familiar e seus objetivos são voltados para as necessidades desse núcleo, buscando a organização e a cooperação de todos seus membros.

Para Denardi (2001, p. 57) os empreendimentos familiares possuem duas características principais: “eles são administrados pela própria família e neles a família trabalha diretamente com ou sem o auxílio de terceiros”. Dessa forma, a gestão do empreendimento é familiar e o trabalho também é predominantemente familiar e esse estabelecimento é “ao mesmo tempo, uma unidade de produção e de consumo; uma unidade de produção e de reprodução social.”

Neves (1997) também ressalta a importância da organização familiar como ponto fundamental para os processos de produção:

A organização da família expressa um modo de vida e um sistema de valores que orientam as escolhas e as alternativas valorizadas. Portanto, as relações e o sistema de valores em jogo na constituição da unidade familiar ultrapassam ou não são equivalentes aos que orientam a configuração da unidade de produção. A unidade familiar comporta os centros de gestão e contabilidade, os pontos de referência para novos casamentos, enfim, para

outras tantas formas de integração social. Malgrado a tendência à autonomização dos indivíduos no seio de uma exploração agrícola, a família continua sendo um conjunto econômico relativamente coerente, pela gestão da renda, pela inserção de trabalhadores conforme os ciclos de vida e pela transmissão de patrimônios que não se reduzem aos bens imóveis. (NEVES, 1997, p. 21).

Outro ponto de debate diz respeito ao tamanho da propriedade, se este interfere na classificação de uma unidade de produção. Será que através desse parâmetro podemos definir o que é pequena e o que é grande produção? Esse tipo de classificação vai influenciar no entendimento do que seja agricultura familiar?

Veiga (1991) discute a questão do tamanho da propriedade para definir o que é considerado como pequena produção. Para o autor o tamanho da propriedade não é o fator mais relevante para distinguir o que é pequena e o que é grande produção. Seguindo as pistas deixadas pelas análises de teor antropológico e sociológico, o que caracterizam a agricultura familiar é a produção de subsistência, mão de obra e a produção simples de mercadorias.

Abramovay (2000, p. 14) também discute a questão do tamanho de uma região para que ela seja considerada rural, não há um consenso entre autores, mas este entende que “é fundamental o estudo da relação entre estas regiões rurais com os centros metropolitanos de que dependem mais ou menos diretamente.”

Todavia, Veiga (1991) propõe outra forma de classificação baseada no critério histórico como forma de caracterizar as formas de produção. O autor diz que quando se analisa o desenvolvimento da agricultura nos últimos duzentos anos nos países capitalistas, o que fica claro “é a constante oposição e coexistência entre as formas “familiar” e “patronal” de produção no setor agropecuário.” Dessa forma, Veiga relata que:

Durante muito tempo, muita gente achou que a agricultura caminharia, como a indústria, no sentido de fortalecimento da forma patronal em detrimento da forma artesanal. [...] Mas o que aconteceu foi o inverso. Durante o grande impulso do desenvolvimento capitalista (meados da década de 1920 ao início da década de 1930) foi a agricultura familiar que acabou se afirmando em todos os países do chamado Primeiro Mundo [...]. (VEIGA, 1991, p. 188).

Para Veiga (1991, p. 188) também não há superioridade da forma patronal de agricultura em detrimento da forma familiar. Para o autor o que houve foi uma “mudança de comportamento dos governos dos países capitalistas com relação à

agricultura familiar a partir da década de 1920.” A partir desse momento, os governos que antes hesitavam em apoiar a agricultura familiar, começam a apoiá-la e colocam à sua disposição todos os meios que ela necessitava para se desenvolver. De acordo com as palavras do autor, esses governos:

Montam uma imensa estrutura de apoio que vai da pesquisa à organização dos mercados, passando pelas mais diversas formas de assistência técnica, financeira, educacional, previdenciária, habitacional etc., com o objetivo estratégico de transformar as unidades camponesas em estabelecimentos familiares, não só viáveis, mas altamente eficientes em termos de respostas a uma das exigências básicas do processo de industrialização: alimentação farta e barata para as crescentes populações urbanas. (VEIGA, 1991, p. 189).

Neves (1997) subscreve a análise de Veiga, visto que, para ela o tamanho da unidade de produção não é o mais importante e que devemos separar a unidade agrícola da unidade familiar, pois no formato de sociedade contemporânea a composição familiar “tem pouco a ver com o tamanho da unidade de produção e a quantidade de trabalho disponível, inclusive pelas alternativas de consorciação de atividades produtivas e de acesso a rendimentos” (NEVES, 1997, p. 22)

Mesmo não sendo ponto pacífico entre os autores, é certo que o tamanho de uma propriedade não é o único ou o mais importante fator para definir o que é agricultura familiar, é preciso levar em consideração, acima de tudo, a organização familiar visto que essa categoria também é capaz em seu meio social de produzir e se reproduzir gerando benefícios não só para a unidade familiar como também cooperando para o desenvolvimento local e quiçá, com o desenvolvimento regional e nacional. Os números da agricultura rural são cada vez mais significativos no Brasil e no próximo tópico será abordado como o Brasil vê a agricultura familiar e o que seus números demonstram.

### 3.1 AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA

De acordo com Aquino e Schneider (2015, p. 53), “a agricultura familiar constitui uma forma de produção e trabalho que foi historicamente marginalizada no Brasil.” Para os autores essa situação resulta tanto da herança colonial do país,

como do processo de “modernização desigual” da agricultura nacional que ocorreu nos anos de 1960 em que somente os grandes e médios produtores eram beneficiados.

Para Wanderley (2014) as políticas de inclusão da agricultura familiar, principalmente a partir do final dos anos de 1980, estão associadas a uma gama de questionamentos que esbaram no processo de reconhecimento político e social dessa categoria, ou seja, e existência da política e do protagonismo social expõem a necessidade de nos questionarmos: “Quem são estes agricultores? Como compreender sua diversidade? Quais políticas devem ser implementadas para apoiá-los social e economicamente?” (WANDERLEY, 2014, p. 34)

Segundo Denardi (2001), no Brasil nunca houve políticas públicas voltadas para a agricultura, o que tivemos de fato, durante várias décadas, foram políticas agrícolas. Na agricultura familiar, segundo o autor, as duas principais políticas públicas existentes são: a Previdência Social que garante pensões e aposentadorias para os trabalhadores rurais proporcionando a essa parcela da população uma renda mínima para sua subsistência e o PRONAF como protagonista de um movimento de reconhecimento da necessidade de fortalecimento da agricultura familiar.

A partir dos anos 1990, segundo Esquerdo e Bergamasco (2014, p. 206), “a agricultura familiar no Brasil começou a ter reconhecimento enquanto categoria social e produtiva, através da formulação de políticas a seu favor”.

Buainain, Romeiro e Guanzioli (2003) defendem que no Brasil é preciso ter políticas públicas específicas para a agricultura familiar, não é possível mais pensar em desenvolvimento com políticas e instrumentos isolados:

É preciso, portanto, ter uma visão global do problema e reconhecer que, dado sua dimensão, não se trata apenas de integrar organicamente as políticas específicas de apoio à agricultura familiar à política macroeconômica e às políticas setoriais; ao contrário, trata-se de definir uma estratégia de desenvolvimento nacional, políticas macroeconômicas e setoriais compatíveis com a proposta de estimular um padrão de crescimento econômico com equidade social, fortalecer as iniciativas individuais da pequena e média empresa urbana, a agricultura familiar, gerar empregos urbanos e rurais, reduzir a pobreza etc. É necessário que as chamadas políticas sociais deixem de ser apenas compensatórias como no passado, quando eram concebidas para reduzir os efeitos negativos de estratégias e políticas macroeconômicas e setoriais que não conduziam aos objetivos de desenvolvimento com equidade. (BUAINAIN, ROMEIRO e GUANZIROLI, 2003, p. 16 e 17).

Dessa forma, Buainain, Romeiro e Guanzioli (2003) entendem que o fortalecimento e o desenvolvimento da agricultura familiar requer a integração de políticas macroeconômicas, agrícolas e de desenvolvimento rural de forma a reduzir atritos e aumentar a sinergia e convergência entre os vários níveis de intervenção do setor público.

Outra questão importante ressaltada por Abramovay (2000, p. 9) é que no Brasil são cada vez mais frequentes “iniciativas voltadas para a preservação dos recursos necessários à continuidade da produção agropecuária.” Essas ideias estão ligadas aos conceitos de sustentabilidade ao mesmo tempo em que começamos a pensar na noção de ruralidade incorporada ao meio natural, pois este deve ser preservado e as políticas e práticas voltadas para a exploração sustentável da biodiversidade estão ganhando cada vez mais força.

Echeverri (2010, p. 87) complementa a argumentação de Abramovay ressaltando que em 2003 introduziu-se na concepção da política um movimento com o objetivo de considerar que “o ambiente produtivo dos agricultores familiares ultrapassa suas condições econômico-produtivas”, e reconhece no espaço territorial e no ambiente social, político e cultural as condições da infraestrutura natural e construída que circunda a empresa agrícola familiar e, de acordo com o autor, estes são fatores determinantes para viabilizar um modo sustentável de desenvolvimento rural e de agricultura familiar.

Assis (2006) concorda e complementa as palavras de Echeverri, pois para o autor, as organizações familiares de produção agrícola se adaptam mais facilmente a um modelo sustentável do que os grandes produtores patronais, visto que os agricultores familiares possuem estruturas de produção diversificadas, porém com um nível de complexidade menor que o encontrado nas grandes propriedades e, mesmo assim, não deixam a desejar nas atividades de supervisão e controle dos processos de trabalho.

Com a adoção de um modelo sustentável, segundo Losekann e Wizniewsky (2008), os agricultores familiares têm a oportunidade de diversificarem suas atividades produtivas se aproximando de um tipo de desenvolvimento rural sustentável que lhes permita manterem-se no campo com maior qualidade de vida, ampliando seus mercados a partir de organizações produtivas mais estruturadas e aprimorando seus produtos através de participação em redes de economia solidária, proporcionando um futuro mais seguro a partir do uso racional dos recursos naturais.

Deveras, no Brasil a agricultura familiar vem ganhando seu espaço e sendo reconhecida enquanto categoria economicamente viável e que tem poder para impulsionar o desenvolvimento rural, mas o que os números dizem a respeito dessa afirmação?

Conforme dados constantes no Censo Agropecuário 2006<sup>2</sup> – Agricultura Familiar: Primeiros Resultados, no Brasil até 2006 identificou-se 4.367.902 estabelecimentos da agricultura familiar, o que representava 84,4% dos estabelecimentos agrícolas brasileiros. Esses agricultores familiares ocupavam área de 80,25% milhões de hectares, o que significava 24,3% da área total ocupada pelos estabelecimentos agropecuários no Brasil. (IBGE, 2006, p. 10)

Segundo dados do Censo Agropecuário 2006 e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2010 (CONSEA), embora a agricultura familiar cultive a menor parcela de áreas de lavouras e pastagens, ela é uma importante fornecedora de alimentos, visto que é responsável por garantir boa parte da produção de alimentos do país, destinando quase que totalmente sua produção para o consumo do mercado interno, contribuindo amplamente para garantir a segurança alimentar e nutricional dos brasileiros. Em 2006, de acordo com o CONSEA, a agricultura familiar fornecia:

[...] 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo, 58% do leite de vaca e cabra, e 59% do plantel de suínos, 50% de aves e 30% dos bovinos. Além disso, absorvia 75% de toda a população ocupada em estabelecimentos agropecuários no País (16,5 milhões de pessoas). (CONSEA, 2010, p. 9 e 10).

Dois pontos importantes a destacar, observados no Censo Agropecuário 2006 e no CONSEA (2010), referiam-se à relação inversamente proporcional entre os grandes produtores e a agricultura familiar: a cultura com menor participação na agricultura familiar foi a de soja (16%) que é um dos principais produtos exportados pelo país e é cultivado em larga escala pelos grandes produtores. Outro ponto inversamente proporcional é que, embora a agricultura familiar representasse quase 85% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, dispunha de apenas cerca de 25% da área total e só teve acesso a 20% do crédito concedido ao setor, logo,

---

<sup>2</sup> Ainda não foram divulgados dados mais atualizados sobre a Agricultura Familiar. O Censo Agropecuário de 2016, conforme informações contidas na página oficial IBGE, terá seus primeiros resultados divulgados somente a partir de junho de 2018. (IBGE, 2017)

conclui-se que o maciço incentivo à exportação se dava para produtos produzidos pelas propriedades patronais e estes tiveram acesso à maior fatia do crédito oferecido, gerando benefícios a categorias que talvez não fossem as mais necessitadas.

Diante da certeza que a importância da agricultura familiar vem crescendo e se consolidando no Brasil, porém os investimentos e incentivos ainda não chegam de forma suficiente e adequada aos agricultores familiares e, sabendo também que é com o seu fortalecimento (e não somente dos grandes produtores) que haverá soberania e segurança alimentar e nutricional para nossa população, nos questionamos: será que é a partir das políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar que o Estado tem condições de superar ou, pelo menos, minimizar as questões “inversamente proporcionais” observadas nos dados constantes no Censo Agropecuário 2006 e no CONSEA? O que o Brasil vem fazendo nesse sentido? Há uma cultura no Brasil consolidada de apoio aos agricultores familiares? Faz-se necessário analisarmos o papel da rede de políticas públicas para a agricultura familiar existente no Brasil.

### 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A AGRICULTURA FAMILIAR

O termo “política pública” possui muitas definições. Mas, o elemento matricial articula-se ao princípio de que as ações do governo buscam interferir no mundo real. Com base nessa premissa, Souza (2006) avalia que a política pública é um:

[...] campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26).

Partindo da premissa de que uma política pública é uma ação do governo almejando produzir resultados ou mudanças no mundo real, Wanderley (2014) complementa argumentando que as políticas não devem ser formuladas de maneira que o público precise se adaptar aos seus condicionantes operacionais, mas sim, as



políticas é que devem ser formuladas de forma a responder às necessidades de seu público-alvo.

Algumas políticas públicas precisam ser de grande dimensão para atenderem a uma grande gama da população. Santos (2011) dialoga sobre algumas características das políticas de grandes dimensões e seu poder de alterar padrões e comportamentos:

As políticas públicas de grande dimensão possuem algumas das características centrais que definem uma instituição, pois são claramente regras centrais que governam as interações de indivíduos e organizações sociais que constituem a sociedade civil. Tratar as políticas públicas como instituições significa considerá-las mais do que reflexos de processos políticos formais ou *outputs* de *inputs* sociais. Embora os efeitos das políticas públicas sobre a política não sejam diretos, a análise das políticas públicas como instituições é importante do ponto de vista político porque elas mudam a forma como os atores sociais participam da vida política – o que eles querem, como se organizam, com quem se aliam e com quem se enfrentam. Consideradas como instituições, as políticas públicas podem modificar tanto a distribuição de poder entre os atores quanto suas preferências, quando não redefinem a própria “população” de atores que participam de uma instituição e a percepção social das questões em disputa, mudando padrões de opinião pública e de comportamento político em um determinado setor de políticas públicas. (SANTOS, 2011, p. 45).

Santos (2011, p. 46) complementa essa questão quando argumenta que quanto mais uma política se insere em configurações mais amplas de ação do governo, mais complexo torna-se analisar seus impactos e efeitos, entretanto, o autor defende que esses desafios podem ser enfrentados “buscando-se não apenas a identificação de *quais* efeitos das políticas públicas moldam a forma como atores sociais participam da vida política mas também como esses efeitos operam.”

Neto (2010) ressalta a importância do planejamento para o sucesso da implementação de uma política pública ainda mais em um país com as dimensões do Brasil:

Vale o destaque, na experiência brasileira, para a presença no planejamento governamental das intervenções baseadas em territórios ou regiões específicas. Algumas dessas experiências, muito significativas, precederam os planos nacionais de desenvolvimento. Neste particular, vários aspectos bem característicos do país foram, certamente, determinantes na definição das formas de concepção de políticas públicas e de atuação governamental baseadas no território. Um desses aspectos diz respeito à dimensão continental do Brasil. Este fato, associado à grande heterogeneidade e diferenciação do território passou a exigir, para ser eficaz no encaminhamento de soluções, um tratamento apropriado e adequado para os espaços diferenciados: macro, meso ou microrregiões ou territórios. Agrega-se a isso a grande desigualdade territorial do Brasil da perspectiva

do desenvolvimento econômico e social, resultante de complexos processos históricos, que é hoje um dos temas da maior relevância dentro e fora da academia: a questão regional brasileira. (NETO, 2010, p. 49).

Echeverri (2010, p.82) entende que decisões políticas não podem prescindir de planejamento, visto que se traduzem em definições de caráter institucional para criarem “as estruturas de operação do Programa e os mecanismos de formalização e ordenamento da participação de todos os agentes envolvidos na gestão, assim como nas decisões de orientação de gasto público.” De acordo com o autor, esse processo vem acompanhado “por espaços de reflexão, estudos e análises técnicas que proporcionam respaldo às decisões institucionais e ajudam a compreender os aspectos políticos”.

Diante desse contexto inicial onde buscamos o entendimento que uma política pública, seja qual for, precisa de planejamento para atender às necessidades da população e trazendo esse conceito para a agricultura familiar que é um dos focos desta pesquisa, Veiga (1991) ratifica as palavras dos autores antes citados ao nos demonstrar a importância do trabalho realizado pelos países capitalistas quando estes incentivaram o desenvolvimento da agricultura familiar através de políticas públicas específicas, visto que estas objetivavam à manutenção de alimentos para a população crescente. De acordo com o autor, os países do “primeiro mundo” precisaram pensar na passagem da economia capitalista para uma fase socialmente articulada, pois o desenvolvimento não podia prescindir de um conjunto de políticas públicas que pudessem fortalecer a agricultura familiar.

Abramovay (2007, p. 28) complementa a ideia de Veiga, uma vez que para ele é preciso aprofundar mais na estrutura social da agricultura nos países capitalistas avançados, pois “é fundamentalmente sobre a base de unidades familiares de produção que se constitui a imensa prosperidade que marca a produção de alimentos e fibras nas nações mais desenvolvidas”.

Enquanto nos países desenvolvidos a ideia de políticas públicas para incentivar o desenvolvimento rural já é uma realidade há muito tempo, no Brasil o processo foi bem mais lento e de acordo com Favareto (2010, p. 36), embora as políticas sobre desenvolvimento rural tenham evoluído e, inclusive, a abordagem territorial passou a fazer parte do discurso dos planejadores de forma definitiva dando origem a importantes inovações, essas inovações ainda soam como parciais. Favareto destaca como uma das mudanças mais importantes a ampliação dos

investimentos públicos para o desenvolvimento rural, onde suas escalas passaram do âmbito municipal para o intermunicipal, porém ele entende que embora positivo, trata-se de um efeito parcial, pois é preciso que haja “mudanças institucionais correlatas para dar um novo conteúdo a esses investimentos” e, dessa forma, mesmo as políticas tentando se aproximar dos requisitos necessários para o desenvolvimento territorial, seus efeitos ainda deixam a desejar visto que “estão longe de representar um aporte sólido para que as regiões rurais consigam vislumbrar projetos estratégicos de longo prazo, capazes de melhorar suas formas de inserção externa e de organização local.”

Echeverri (2010) também entende que a política brasileira de desenvolvimento rural sofreu significativa transformação durante a primeira década do século XXI, o que o autor chama de “uma versão emblemática daquilo que se denominou uma nova geração de políticas públicas para o espaço rural.” O autor argumenta que essas transformações são importantes, posto que:

A reconstrução do processo, que tem conduzido à criação desta estrutura institucional de política pública, demonstra um significativo valor para contribuir na sustentabilidade futura dos resultados alcançados, redirecionamento dos processos que devem ser revisados e, muito especialmente, no apoio à gestão do conhecimento como ferramenta que permita uma maior apropriação da política por parte dos atores sociais envolvidos e dos agentes públicos comprometidos com seu êxito. (ECHEVERRI, 2010, p. 81).

Os argumentos de Grisa e Schneider (2015) seguem na mesma direção, porém são mais otimistas que Favareto, pois os autores entendem que nossas políticas públicas não só evoluíram como tornaram-se modelo para outros países:

Nos anos recentes, o Brasil tem sido indicado como um dos países em que há políticas e ações a serem seguidas e mesmo recomendadas como exemplos. Há consenso entre estudiosos e especialistas que o caminho trilhado pelo Brasil é *sui generis* e os resultados que têm sido alcançados devem-se a uma combinação de fatores e processos, relacionados ao modo como a ação do Estado e das políticas públicas influenciou e foi retroalimentada pelos atores e agentes da sociedade civil. O meio rural brasileiro talvez seja um dos espaços em que os efeitos desta construção social tenham sido mais intensos e gerado mudanças mais notáveis. (GRISA e SCHNEIDER, 2015, p. 13).

Segundo Araújo (2010), o Brasil de fato está aprendendo a produzir políticas públicas, inclusive as de incentivo ao desenvolvimento territorial rural, devido a maior

participação da sociedade civil e às novas institucionalidades com o objetivo de articular agentes de várias escalas de atuação e níveis de governo. A autora também argumenta que analisar a recente experiência brasileira sobre o desenvolvimento territorial rural traz importantes lições para sua consolidação:

[...] visto que é relevante o dado de que o desenvolvimento territorial pressupõe aposta na capacidade de agentes locais de construir um projeto de desenvolvimento regional e atuar de forma organizada para que políticas públicas e empresariais convirjam para os objetivos deste projeto. Além do que, o papel do Estado é apoiar iniciativas também convergentes com tal projeto. O que se viu no caso da política de desenvolvimento dos Territórios Rurais no Brasil recente vai nessa direção. (ARAÚJO, 2010, p. 199).

Araújo (2010, p. 200) explica que em vários países, principalmente na Europa, as políticas de desenvolvimento, assim como no Brasil, tendem a privilegiar a adoção de uma abordagem territorial em lugar da abordagem setorial visando fortalecer laços de proximidade e mobilizar agentes sociais, tais como sindicatos, universidades, empresas e associações entre outros, buscando valorizar “a dimensão institucional do processo de construção de trajetórias exitosas de promoção do desenvolvimento socioeconômico regional”.

Avançado um pouco mais no processo de criação de uma política pública, Echeverri (2010) cita que a estratégia de desenvolvimento rural brasileiro atual originou-se de um processo político com base nas lutas agrárias e na construção de políticas e instituições democráticas de atenção à agricultura familiar, porque era preciso dar uma resposta aos atores rurais e seus representantes que lutavam por terra e buscavam reconhecimento do trabalho rural e de seus direitos enquanto agricultores rurais.

Para Buainain, Romeiro e Guanziroli (2003) políticas com o objetivo de promoverem a agricultura familiar não devem ser concebidas de forma isolada e devem parar de ter caráter compensatório como acontecia no passado, é preciso que haja visão geral dos problemas e reconhecer que:

[...] não se trata apenas de integrar organicamente as políticas específicas de apoio à agricultura familiar à política macroeconômica e às políticas setoriais; ao contrário, trata-se de definir uma estratégia de desenvolvimento nacional, políticas macroeconômicas e setoriais compatíveis com a proposta de estimular um padrão de crescimento econômico com equidade social, fortalecer as iniciativas individuais da pequena e média empresa urbana, a agricultura familiar, gerar empregos urbanos e rurais, reduzir a pobreza etc. (BUAINAIN, ROMEIRO e GUANZIROLI, 2003, p. 340).

Dessa forma, Buainain, Romeiro e Guanzioli (2003) argumentam que uma política de desenvolvimento nacional desse porte deve ser considerada apropriada e útil aos objetivos de desenvolvimento da agricultura com geração de emprego e renda, redução da pobreza entre outros fatores, pois entendem que se não for dessa forma qualquer política estará fadada ao fracasso.

Do que até aqui foi exposto é possível depreender que a necessidade de uma política pública parte do povo, mas é planejada, criada e implementada pelo governo. Porém, somente a partir do momento que a política é posta em prática que a população realmente pode perceber se seus efeitos são positivos ou não. A partir desse ponto nosso objetivo será discutir brevemente algumas das principais políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil a partir dos anos de 1970 e como elas chegam até a população.

Conforme já citado anteriormente, até a década de 1970 no Brasil não existiam políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento rural e muito menos para o desenvolvimento da agricultura familiar. O governo visando a modernização dos equipamentos agrícolas e alteração do padrão tecnológico implementou alguns programas com essas finalidades, como podemos citar, o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) que, segundo Grisa (2012, p. 91), foi institucionalizado pelo Decreto nº 74.794 de 30 de outubro de 1974 com a finalidade de “promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste, com o sentido de polos agrícolas e agropecuários”. O POLONORDESTE tinha entre seus objetivos, apoiar os agricultores familiares desde que estes apresentassem potencial produtivo e capacidade de endividamento, o que na prática, era muito difícil de acontecer, pois o agricultor familiar normalmente vivia na linha da pobreza (ou abaixo) e não tinha a mínima condição de atender a esses pré-requisitos.

Foi a partir da década de 1980 que surgiram os primeiros programas voltados para os agricultores familiares. De acordo com Grisa (2012), o Brasil tentava minimizar os resultados do processo de modernização que só beneficiou os grandes produtores e passou a observar às necessidades dos pequenos através de programas específicos e regionalizados. Devido à necessidade de avaliar o POLONORDESTE, pois este não conseguiu atingir seus objetivos, principalmente no que se referia aos agricultores familiares, foi criado através do Decreto nº 91.178 de 1º de abril de 1985 o Projeto Nordeste que visava o desenvolver econômico e social

a Região Nordeste e, no mesmo dia, foi promulgado o Decreto nº 91.179 que explicitou os seis programas que compreenderiam o Projeto Nordeste. Dentre eles havia o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) que foi considerado o mais importante dos seis e visava erradicar a pobreza do espaço rural e segundo a autora, o PAPP assumia maiores proporções de política pública que o POLONORDESTE.

Segundo Grisa e Schneider (2015, p. 14), foi a partir das décadas de 1980 e 1990 devido a ajustes estruturais e o neoliberalismo que “a atuação do Estado e das políticas públicas são modificadas e minimizadas, ganhando maior proeminência à atuação do mercado e da sociedade civil no desenvolvimento.”

Bonnal e Maluf (2009) complementam indicando como as políticas mais atuais de desenvolvimento territorial dentro da conjuntura de reforma político-administrativo iniciaram o processo de redemocratização do país:

[...] em meados dos anos 1980, marcado pela instituição e fortalecimento do modelo democrático-liberal e que teve como principais eventos: a elaboração da Constituição democrática de 1988; a liberalização comercial e a reforma das instituições públicas federais; a resolução da crise monetária em 1994, após sucessivos planos; a reforma fiscal em 1998; a privatização de empresas públicas; o tratamento da crise da dívida. Observa-se, também, a implementação, embora muito incipiente, de políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional a partir dos anos 1990, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. (BONNAL e MALUF, 2009, p. 221).

Conforme Santos (2011), até meados dos anos de 1990 não havia políticas específicas para os agricultores familiares, o que existiam eram algumas medidas específicas na área de crédito, mas que pouco ajudavam uma vez que não se adequavam às suas reais necessidades. Para Santos (2011):

A relevância política da noção de agricultura familiar é resultado, portanto, da convergência de processos de lutas sociais e de mudança dos atores políticos ocorridos no contexto do início dos anos 1990 com novas interpretações sobre o mundo rural e a agricultura brasileira. (SANTOS, 2011, p. 106).

A partir de meados dos anos de 1990, de acordo com Grisa e Schneider (2015) emergiram políticas públicas que até hoje continuam vigentes e em permanente aperfeiçoamento, pois os agricultores familiares, que passaram a ser denominados “agricultores familiares”, começaram a exigir do governo e da

sociedade um olhar mais atento para suas demandas e para sua importância no desenvolvimento do país.

Ao analisar as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, Esquerdo e Bergamasco (2014) citam que foi em 1994 com a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) que essa categoria começou a ser lembrada, porém o PROVAP sofreu reformulações em sua concepção e essas modificações deram origem ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996.

O PRONAF foi instituído através do Decreto nº 1.946 de 28 de junho de 1996 com a finalidade de promover desenvolvimento rural sustentável do segmento de agricultores familiares e, de acordo com Aquino e Schneider (2015), sua criação foi um dos acontecimentos mais relevantes na esfera de políticas públicas para o meio rural, posto que se transformou em um dos principais instrumentos de apoio à agricultura familiar no país.

Santos (2011) argumenta que o PRONAF foi um marco inicial de apoio e incentivo à agricultura familiar, pois foi a partir desse programa que os agricultores verificaram crescimento expressivo. O autor cita que de acordo com o escopo e a escala do PRONAF atualmente ele abrange:

[...] além de crédito agrícola e 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, p. 14).

Complementando Santos, Grisa (2012) explica que embora o PRONAF fosse visto basicamente um programa de crédito rural com taxas de juros diferenciadas, a partir de 1996 ele passou a contemplar mais três linhas de crédito voltadas para o financiamento de infraestrutura e serviços básicos municipais, capacitação e profissionalização dos agricultores familiares e negociação com órgãos setoriais para promover o ajuste de políticas públicas para a realidade dos agricultores familiares, visto que, seu objeto não era só o crédito, o programa visava o desenvolvimento rural em todas suas perspectivas. De acordo com Grisa (2012) o programa precisava ganhar volume, pois:

[...] a necessidade de acentuar a importância numérica e econômica da agricultura familiar contribuiu para a edificação de um referencial produtivista do Programa. A construção do PRONAF foi sustentada pelo argumento da importância da agricultura familiar na produção de alimentos e na geração de empregos no Brasil, mesmo esta categoria tendo sido praticamente ignorada pelas políticas públicas das décadas anteriores. Era importante que, uma vez institucionalizado, o PRONAF fosse rapidamente acessado por um expressivo número de agricultores familiares – demonstrando a sua necessidade e relevância – e que o Programa apresentasse resultados rápidos em termos de aumento da produção e da renda para esta categoria social. (GRISA, 2012, p. 143).

Desde a criação do PRONAF em 1996, segundo Echeverri (2010), o programa tornou-se o estruturante das ações do governo para o desenvolvimento rural brasileiro:

No âmbito de competências ou temas atendidos pelo Pronaf se centraliza nas necessidades mais importantes dos agricultores familiares, considerando de forma integral os aspectos de fortalecimento da empresa agrícola do agricultor familiar (financiamento, capacidades e tecnologia) e seu entorno produtivo (infraestrutura). Os recursos públicos destinados a esta política se constituíram em fundos que permitiram uma estrutura fiscal de execução que tem prevalecido no tempo. [...] O Pronaf foi introduzido na concepção da política um movimento de enorme transcendência ao considerar-se que o ambiente produtivo dos agricultores familiares ultrapassa suas condições econômico-produtivas, reconhecendo que o espaço geográfico, ambiente social, político e cultural, assim como as condições da infraestrutura natural e construída que circunda a empresa agrícola familiar, são determinantes para a viabilidade de um modo sustentável de desenvolvimento rural e de agricultura familiar. (ECHEVERRI, 2010, p. 84 e 87)

O PRONAF é uma das políticas, como citado anteriormente, que ainda se encontra vigente, em constante aprimoramento e produzindo resultados e, em paralelo ao PRONAF, em 2003 foi instituído o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) através do art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero e regulamentado pelo Decreto nº 4.772 da mesma data. Esta Lei foi alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. O PAA foi regulamentado por diversos decretos, o que encontra-se em vigor é o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012.

Segundo Grisa (2012) o PAA é a primeira política agrícola nacional para agricultura familiar, alinhado de forma coerente com a proposta do CONSEA e tem como finalidade articular políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) com a promoção de abastecimento através de formação de estoques de alimentos estratégicos:



O apoio à agricultura familiar, o estímulo a produções ecológicas e diversificadas, a incitação ao resgate, produção e consumo de alimentos locais, e o atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade social são elementos considerados no PAA e expressam a interface entre política agrícola e ações de segurança alimentar e nutricional. (GRISA, 2012, p. 227).

Esquerdo e Bergamasco (2014) defendem que o PAA deu um novo sentido para as políticas públicas voltadas à agricultura familiar, pois o programa enquanto ação do governo tornou-se muito mais próximo da sociedade civil e estimulou a organização dos agricultores em uma estrutura que os incentiva a trabalhar com uma produção mais diversificada.

Grisa (2012) cita que atualmente o PAA é organizado em cinco modalidades a saber: Compra Direta da Agricultura Familiar, Compra Direta Local da Agricultura Familiar, Incentivo à Produção e Consumo do Leite, Compra com Doação Simultânea e Formação de Estoque pela Agricultura Familiar. De acordo com a autora essas modalidades atuam de forma diferenciada apresentando resultados distintos sobre a agricultura familiar e atingido objetivos diversos.

Outros dois critérios importantes do PAA a destacar segundo Grisa (2012, p. 222), referem-se ao fato que o programa “é destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares enquadrados no PRONAF” e nas compras públicas é dispensado “o uso de licitações para a aquisição de alimentos da agricultura familiar destinados ao programa, desde que os preços não sejam superiores aos praticados no mercado regional”. Podemos perceber que o PAA é um programa que busca integração com o PRONAF e ao mesmo tempo possibilita a abertura de novos mercados para os agricultores familiares através da venda às entidades públicas.

Esquerdo e Bergamasco (2014) comentam sobre a importância do PAA e as possibilidades que o programa oferece aos agricultores familiares:

Apesar da pouca cobertura do PAA frente ao universo de agricultores familiares brasileiros, esse programa vem alcançando a cada ano seus objetivos, promovendo a geração de renda, sustentação de preços aos agricultores familiares e contribuindo para a segurança alimentar e nutricional da população urbana e rural. Desta forma, o PAA se consolida como um programa de política pública voltado para o agricultor familiar, garantindo, ao mesmo tempo, acesso a alimentos de qualidade para uma população em situação de insegurança alimentar. Outro grande passo para a promoção da agricultura familiar está relacionado ao PNAE. (ESQUERDO e BERGAMASCO, 2014, p. 211).

Outra política pública que não é especialmente voltada para a agricultura familiar, mas que também contribui para o desenvolvimento dessa categoria é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). De acordo com Turpin (2009) trata-se do maior programa de suplementação alimentar e que existe desde 1954<sup>3</sup> com objetivos de reduzir a desnutrição do escolar e melhorar seus hábitos alimentares. O PNAE é atualmente coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação e, embora exista desde 1954, foi a partir de 2009 através da Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e determina que esta é um direito dos alunos da educação básica pública que o programa se expandiu e se fortaleceu.

O PNAE é um programa que mesmo de forma indireta, auxilia no fortalecimento da agricultura familiar, pois atua de forma coerente com o PRONAF e o PAA. Conforme delineado por Saraiva et al (2013), ao mesmo tempo em que o PNAE estimula a agricultura familiar também consegue implementar ações de segurança alimentar e nutricional e incentivar o desenvolvimento local através das compras públicas de alimentos para a merenda escolar.

Esquerdo e Bergamasco (2014) reforçam a importância do PNAE e trazem as principais regras e objetivos do PNAE:

Apesar de historicamente o PNAE apoiar a agricultura familiar, uma vez que adquire alimentos para a alimentação escolar, foi apenas com a Lei n. 11.947 de 16 de junho de 2009 que se criou um elo institucional entre a alimentação escolar e a agricultura familiar local ou regional. De acordo com o artigo 14 dessa lei, no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados e municípios para a compra de alimentos para o PNAE deverão ser utilizados para a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. O PNAE tem como órgão gestor o Ministério da Educação, com a coordenação e recursos do FNDE. Além de criar um novo mercado, o da alimentação escolar, essa iniciativa colabora para que a agricultura familiar se organize cada vez mais. Para quem adquire os alimentos, o resultado é mais qualidade na alimentação a ser servida, na manutenção e na apropriação de hábitos alimentares saudáveis e mais desenvolvimento local de forma sustentável. (ESQUERDO e BERGAMASCO, 2014, p. 211 e 212).

---

<sup>3</sup> Segundo Carvalho e Castro (2009, p.2), a preocupação com a alimentação escolar na rede pública de ensino tem seus primeiros registros em 1924, quando esta era custeada pela Caixa Escolar. Na década de 1930 há registros que municípios mais ricos passaram a se responsabilizar pela alimentação dos alunos nas escolas municipais, mas somente na década de 1950, mais precisamente entre 1954 e 1955, que a alimentação escolar na rede de ensino público tornou-se uma política pública, e é a partir desse ponto que esta dissertação irá se desenvolver.

Para Esquerdo e Bergamasco (2014, p.212) a aprovação da Lei nº 11.947/2009 foi mais um passo fundamental para o “reconhecimento do papel econômico e social da agricultura familiar na produção de alimentos no Brasil”. As autoras também argumentam que com a reformulação do PNAE através da Lei nº 11.947/2009 possibilitando que a agricultura familiar local e/ou regional se tornasse fornecedora de alimentos para a merenda escolar, “contribuiu para a promoção de uma alimentação mais saudável e para o respeito dos hábitos alimentares baseados no consumo de produtos locais.”

Villa Real e Schneider (2011) complementam os argumentos dos demais autores antes citados sobre o PNAE:

A reformulação do PNAE, estimulando as compras de gêneros alimentícios de agricultores familiares, contribui para que esses produtores se organizem cada vez mais e qualifiquem suas ações comerciais. Há benefícios para quem adquire esses produtos também, tendo uma mercadoria de qualidade, além de um desenvolvimento local de forma sustentável. [...] Essa articulação das compras de alimentos do PNAE com os produtos advindos da agricultura familiar traz inúmeras vantagens para a promoção do desenvolvimento rural e da educação: transferência de renda diretamente aos produtores do entorno com as compras locais; a aproximação entre os produtores de alimentos com os consumidores – no caso, os alunos das escolas adquirentes, possibilidade de vitalização de circuitos locais de produção, propiciando o aquecimento da economia local e regional. No que tange a produção, diversifica a pauta de produtos, há um aumento da produção de alimentos para o consumo, preservando recursos naturais. (VILLA REAL e SCHNEIDER, 2011, p. 70).

Neste tópico o objetivo principal foi demonstrar a importância das políticas públicas, como são planejadas, elaboradas e implementadas e quando chegam ao seu destino, que é a população, quais são os impactos causados. Será que seus resultados são alcançados? Pelo que foi discutido até o presente momento é possível inferir que as políticas públicas de desenvolvimento da agricultura familiar vêm se aprimorando ao longo do tempo e as três últimas que discutimos brevemente (PRONAF, PAA e PNAE), demonstram um amadurecimento sobre a importância dessa categoria para o país não só por parte do governo, mas também dos agricultores familiares e seus representantes (sindicatos, cooperativas etc.) assim como da sociedade civil.

No próximo tópico o debate sobre o PRONAF, PAA e PNAE continuará e terá como finalidade verificar em que momento essas três políticas se encontram e se realmente complementam-se visando atender as suas principais finalidades:

promover desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, fornecer alimentos de qualidade aos alunos gerando segurança alimentar e nutricional para os mesmos e incentivar o desenvolvimento local através das compras públicas.

### 3.3 CONSTRUÇÃO DA REDE: PRONAF, PAA E PNAE.

O PRONAF, o PAA e o PNAE são três políticas públicas distintas, mas que possuem pontos de conexão, se encontrando e se complementando.

Enquanto o PRONAF, segundo o artigo 1º do Decreto nº 1.946/1996, foi instituído com o objetivo de “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, através de incentivos”, inclusive por meio de crédito, “de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda”, o PAA, anos mais tarde, de acordo com o Decreto nº 7.775/2012, artigo 2º, foi instituído com a finalidade de “incentivar a agricultura familiar, objetivando ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos”. Neste caso, observamos como ponto em comum entre essas políticas, o objetivo de incentivar a agricultura familiar.

Já o PNAE, segundo a Lei nº 11.947/2009, artigo 4º, foi criado objetivando contribuir com:

[...] o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. (BRASIL, 2009)

É possível perceber que a princípio, o PRONAF e o PAA possuem em comum, o objetivo de incentivar a agricultura familiar, embora o primeiro através de incentivos e investimentos para a geração de emprego e renda e o segundo, através de ações de distribuição dos produtos da agricultura familiar para pessoas em situação de insegurança alimentar e a formação de estoques de alimentos para evitar o desabastecimento. Mas quando observamos a lei que instituiu o PNAE (Lei nº 11.947/2009), a princípio parece que esta nada tem em comum com o PRONAF e, com o PAA apenas o fato de, entre seus objetivos principais, assinalar a questão da segurança alimentar dos estudantes.

Porém, ao verificamos o artigo 14 da referida Lei, onde se estabeleceu que: “Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural [...]”, é possível percebermos quando essas três políticas se encontram: no momento em que todas, de alguma forma, buscam incentivar o desenvolvimento da agricultura familiar.

Avançando um pouco mais, ao analisarmos os objetivos das três políticas, verificamos que não somente elas se encontram como também se complementam: o PRONAF foi a primeira das três políticas a ser instituído e visa promover o desenvolvimento da agricultura familiar através de incentivos, investimentos e créditos. Anos depois, foi instituído o PAA objetivando incentivar a venda de produtos da agricultura familiar para enfrentar os problemas de insegurança alimentar e o desabastecimento de alimentos. Posteriormente, ao instituir-se o PNAE, com o objetivo de proporcionar uma melhor alimentação aos estudantes, tendo como uma de suas obrigatoriedades a compra de pelo menos 30% de alimentos da agricultura familiar, vemos surgir um novo mercado para esse segmento através das compras institucionais por meio de prefeituras, estados e do próprio governo federal. Logo, entendemos tratar-se de um círculo que começa com investimentos, passa por questões de abastecimento e incentivo a uma melhor alimentação para a população e fecha-se com possibilidade de novas oportunidades, visto que entes públicos costumam realizar compras em valores expressivos e, dessa forma, podem incentivar a geração de emprego e renda para os agricultores familiares.

Segundo Carvalho e Castro (2009), o PNAE vem evoluindo ao longo de várias décadas enquanto política pública, se afastando de forma progressiva, de um simples modelo assistencialista para tornar-se de fato, uma política que garante um direito social, preocupando-se cada vez mais com a segurança alimentar e aproximando-se da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), assim como, direcionando seus objetivos no sentido de promover a materialização de um sistema de desenvolvimento sustentável.

Carvalho e Castro (2009, p. 11) também ressaltam que, por todo o país, é possível encontrarmos iniciativas exitosas que visam garantir “inclusão social, dinamização da economia e respeito dos ciclos produtivos, consagrando várias

dimensões de sustentabilidade”, porém o desafio é grande, pois de acordo com as autoras:

[...] nem sempre os programas contam com gestores honestos e interessados em melhorar a situação. A dificuldade em se medir essa “falta de vontade política” está na inexistência de um ordenamento jurídico que determine a eficácia dos programas descentralizados [...]. É certo afirmar, porém, que muitos municípios e estados vêm operando seus programas de forma diferenciada e eficiente, com base na ousadia e inovação, na intenção de atender em qualidade e quantidade adequada a sua clientela escolar, contrariando todas as adversidades. (CARVALHO e CASTRO, 2009, p.11).

A partir de 2009, conforme relata Turpin (2009, p. 40 e 41), a nova legislação do PNAE se uniu ao PAA e “formaram um importante arcabouço legal para promover o fortalecimento da agricultura familiar”. Entretanto, a autora defende que para atingir essa meta de articulação entre o PNAE e o PAA de forma sinérgica, com vistas a criar ações que promovam o desenvolvimento local e a reduzir as desigualdades sociais, é preciso que haja integração entre essas políticas públicas, “viabilizando os mecanismos de implementação da nova lei pelas secretarias responsáveis pelo PNAE e desburocratizando e aumentando os recursos destinados a Programas como o PAA”, possibilitando que essas ações cheguem no momento certo ao agricultor familiar, bem como, “fortalecendo institucionalmente o segmento e promovendo sua capacitação técnica e organizacional.”

Aroucha (2012) defende também que:

A compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, pelo PAA, pelo PNAE e por outros programas no âmbito da política da alimentação escolar e outras iniciativas no campo da segurança alimentar, é voltada para, ao mesmo tempo: gerar renda com remuneração justa; manter estas famílias em suas comunidades, tanto as mais recentes quanto as tradicionais, com melhores e mais apropriadas condições de vida. Complementarmente, possibilita o acesso, de forma regular, à alimentação diversificada, de qualidade e mais nutritiva, para estudantes (PAA e PNAE) e outros programas voltados para atender a outros grupos sociais mais vulneráveis, portanto em situação, temporária ou mais demoradamente, de insegurança ou com pouca autonomia alimentar e nutricional. (AROUCHA, 2012, p. 88 e 89).

Carvalho (2009) ressalta que a Resolução FNDE nº 38, de 19 de agosto de 2008 ao estabelecer critérios de repasse de recursos financeiros do PNAE para atendimento dos alunos das escolas participantes do Programa Mais Educação (PME), triplicou o valor per capita do ensino fundamental, vedou a aquisição de

alimentação terceirizada e autorizou a aquisição de alimentos preferencialmente orgânicos originários da agricultura familiar, obedecendo o limite de R\$ 3.500,00 por agricultor familiar/ano, de acordo com as regras do PAA.

Turpin (2009, p. 31 e 32) complementa que, através de pesquisas realizadas, verificou-se que a modalidade do PAA utilizada em conjunto com o PNAE para a aquisição de alimentos da merenda escolar contribuiu não só para “reforçar a quantidade de alimentos nas escolas e creches e garantir produtos de qualidade, tem contribuído para a manutenção dos agricultores no campo por meio da garantia da renda a preços justos.”

Outro ponto relevante destacado por Grisa e Porto (2015) é que com o início do PAA várias mudanças ocorreram na perspectiva dos mercados institucionais, pois esse é o primeiro programa de compras públicas orientado exclusivamente para a agricultura familiar, dialogando de forma explícita com as questões voltadas para a segurança alimentar e nutricional. Segundo os autores:

O Programa é destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores enquadrados no Programa Nacional de fortalecimento da Agricultura familiar (PRONAF), incluídas aqui as categorias de assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais sem-terra, acampados, quilombolas, agroextrativistas, famílias atingidas por barragens e comunidades indígenas. (GRISA e PORTO, 2015, p. 163 e 164).

E, conforme relatam Aquino e Schneider (2015, p. 57), o PRONAF, apesar de todos os altos e baixos do programa, consolidou-se como o principal instrumento do governo capaz de “aumentar as possibilidades de investimento dos agricultores familiares” e a cada ano vem aumentando sistematicamente tanto o número de beneficiários quanto o montante de recursos financeiros investidos, porém Grisa e Porto (2015, p. 165) defendem que foi a partir da criação do PAA em 2003 que esses investimentos realizados pelo PRONAF começaram a ganhar visibilidade, visto que foi a partir do incentivo aos mercados institucionais que a agricultura familiar, o consumo social e segurança alimentar e nutricional se fortaleceram. Os autores ainda ressaltam que a lei nº 11.947/2009 que criou o PNAE foi mais um passo importante para fortalecer e consolidar todo esse processo.

Para Turpin (2009, p. 31), embora o PAA seja uma ação do governo federal, este foi inserido junto à algumas ações locais, elaboradas pelos municípios, devido ao fato que este pode contribuir com todas as fases de um processo de compras

governamentais, ou seja, “desde o levantamento dos beneficiários ofertantes e demandantes até o recebimento dos gêneros pelas entidades beneficiadas.”

Villa Real e Schneider (2011) complementam que:

[...] muitos dos municípios que aderiram ao PAA em alguma de suas modalidades compravam com dispensa de licitação de agricultores e distribuíam para entidades, como as unidades escolares como creches e escolas para a suplementação da alimentação escolar. Tal ação foi o primeiro passo para se pensar a aquisição pública de alimentos como forma de incentivo ao desenvolvimento local, por meio da realização da produção na própria região produtora. Dessa forma, o PAA, mesmo com alguns entraves, e visto como um grande potencial do Programa de Alimentação Escolar em concretizar as políticas de segurança alimentar vinculando consumo e produção – e como essa reaproximação poderia trazer diversos benefícios para a sociedade. (VILLA REAL e SCHNEIDER, 2011, p. 73).

Observamos também que o PNAE segue os mesmos critérios do PAA no que se refere ao processo de compras dos produtos provenientes da agricultura familiar, que segundo Saraiva et al (2013, p. 929), são: “dispensa do processo licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado local e atendam aos critérios de qualidade.”

E Turpin (2009) demonstra mais uma vez é possível verificarmos a aproximação entre PNAE e PAA quando menciona:

O papel do FNDE, como órgão responsável pela coordenação do PNAE, é fundamental para a manutenção e cumprimento da legislação relativa ao incentivo ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, apoiando os projetos de aquisição de alimentos da agricultura familiar. (TURPIN, 2009, p. 26).

A preocupação cada vez mais recorrente com sustentabilidade e desenvolvimento sustentável não é um “modismo”, trata-se de uma realidade que todos precisam se adequar. Inclusive o Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, define no art. 3º, III o que vem a ser desenvolvimento sustentável: “o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.” (BRASIL, 2007).

Carvalho e Castro (2009) explicam que o termo desenvolvimento sustentável no que se refere à alimentação envolve vários fatores que poderão resguardar condições dignas de subsistência não só para as gerações atuais como para as futuras também:



No contexto do desenvolvimento sustentável, a alimentação incorpora elementos sobre produção; consumo de água; dinamização da economia; geração de emprego e renda; respeito aos hábitos culturais; papel do Estado na formulação das políticas de acesso em quantidade e qualidade; criatividade; socialização; espiritualidade; religiosidade; entre outros fatores, que fazem com que o ser humano se organize e se sustente para satisfazer sua necessidade básica primária, garantindo para a si e para os seus as condições de prover o alimento no futuro. (CARVALHO e CASTRO, 2009, p. 17).

Carvalho e Castro (2009) avançam um pouco mais neste debate quando observam que faz todo sentido pensar na alimentação escolar como mais uma forma de desenvolvimento sustentável. As autoras citam que o PNAE há mais de 60 anos vem se consolidando neste sentido, o de buscar uma alimentação de qualidade, pautada num modelo sustentável, pois segundo elas:

O direito à educação, assim como o direito a uma alimentação escolar saudável e adequada, são direitos sociais reconhecidos, conforme consta na legislação brasileira. Por meio da análise do PNAE, tem-se que suas bases fundamentam o desenvolvimento sustentável, que também prima pela universalidade, equanimidade, descentralização, continuidade e controle social, promovendo o equilíbrio de diferentes dimensões da sustentabilidade, cujas características socioeconômicas, culturais-territoriais, ambientais-ecológicas, e políticas institucionais são contextualizadas. O PNAE tem sido um instrumento capaz de legitimar a sustentabilidade nas suas diferentes dimensões, pois busca a localização e a regionalização da alimentação escolar; constitui-se em expressivo mercado consumidor de diferentes demandas reprimidas bens e serviços da economia urbana (gerando emprego e renda) e rural (ao adquirir produtos da agricultura familiar, mantendo o produtor e sua família no campo); permitindo a inclusão tanto de beneficiários como fornecedores, e respeitando culturas, tradições e comportamentos alimentares tão diferenciados. (CARVALHO e CASTRO, 2009, p. 18 e 19).

Segundo Triches (2015), a aquisição de gêneros alimentícios para programas de alimentação escolar é mais uma oportunidade para os agricultores familiares, pois o mercado institucional é capaz de viabilizar novas relações de mercado gerando renda e garantindo, inclusive, a própria segurança alimentar dos agricultores.

Todavia, Carvalho (2009) entende que nossa legislação ainda é omissa no que se refere as regras de sustentabilidade nas compras governamentais, pois estas são realizadas por meio de licitação que tem como primado a garantia da proposta mais vantajosa, ou seja, o gestor público sempre analisará o processo visando o menor custo. A autora ainda ressalta que a legislação brasileira, no que tange às

compras públicas, continua tratando os desiguais de forma igual, o que fere o preceituado em nossa Carta Magna de 1988.

E embora Carvalho perceba as deficiências em nossa legislação, a autora é otimista e defende que:

Compreender a verdadeira política pública como uma prática de interesse do bem comum e não de uma classe ou indivíduo, além de imprescindível, implica ser feita de baixo para cima, do local para o global, ou seja, nos lugares a partir da convivência, da solidariedade entre as pessoas, elementos-chave que detêm o poder de definir estratégias inimagináveis e criativas de sobrevivência. [...] As compras públicas dos programas alimentares estaduais e municipais podem ser, portanto, instrumentos capazes de legitimar políticas para a realização de licitações de forma sustentável na busca da regionalização da alimentação escolar, constituindo-se em expressivo mercado consumidor de diferentes demandas reprimidas de ofertas de produtos, bens e serviços e como forma de dinamizar a economia urbana (gerando emprego e renda) e rural (ao adquirir produtos da agricultura familiar, mantendo o produtor e sua família no campo); promover a inclusão, o respeito à cultura, a tradições e comportamentos alimentares; enfim, fortalecer ou criar novas redes de capital social. (CARVALHO, 2009, p. 119, 125 e 126).

Dessa forma, a autora conclui que:

A incorporação de critérios de sustentabilidade nas licitações públicas ao lado do critério econômico é perfeitamente legal e viável. Procedimentos de licitações sustentáveis para compras e prestação de serviços públicos para a alimentação escolar vêm se realizando em vários estados e municípios do país, que iniciaram o processo com a expedição de documentos legais não questionados pelo Poder Judiciário por visarem à melhoria da qualidade da alimentação oferecida, promovendo o desenvolvimento local e potencializando o Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS). (CARVALHO, 2009, p. 134).

Triches e Schneider (2010) também dão sua contribuição sobre o tema. Os autores entendem que é dever do Estado e está sob seu poder definir, por meio de políticas e programas, as aquisições de alimentos de maneira diferenciada, pois preservar o abastecimento alimentar é tema central nessa discussão.

Em que pese às críticas sobre a lei de licitações que pouco incentiva o agricultor familiar, Maluf (1999) destaca alguns pontos importantes sobre o mercado institucional e suas ideias convergem com as de Carvalho, pois ambos entendem que essas mudanças dependem da boa vontade e interesse dos governantes:

O chamado mercado institucional é composto das compras de alimentos realizadas pelas diversas esferas de governo para atender às necessidades dos programas especiais (como a alimentação escolar, a distribuição de

alimentos a populações carentes, etc.) e dos serviços públicos regulares (como a alimentação nos hospitais e presídios). Mecanismo importante de acesso aos alimentos no caso da população infantil com acesso à escola, as compras públicas constituem parcela significativa da demanda de produtos alimentares e têm sido geridas, tradicionalmente, de modo a favorecer a participação de médios e grandes fornecedores capazes de preencher as condições requeridas nos processos licitatórios e de concorrência. A descentralização que vem sendo implantada em vários programas públicos criou a possibilidade de redirecionar tais compras de modo não apenas a facilitar a participação de pequenos e médios fornecedores – como as associações de pequenos produtores agrícolas – mas também introduzir elementos de diversidade regional em cardápios com importância não desprezível na formação dos hábitos alimentares. Veremos que vontade e decisão políticas constituem uma condição necessária para que essas possibilidades se concretizem, assim como lograr-se um grau mínimo de organização dos agricultores a serem envolvidos. (MALUF, Ano 1999, p. 13).

Triches (2015, p. 184), da mesma forma, entende que a aquisição pública de alimentos para a merenda escolar é um forma de intervenção estatal que pode gerar inúmeros benefícios, pois se até então o Estado via a questão alimentar dos estudantes apenas pelo prisma da nutrição e da educação de seu público-alvo, hoje passou-se também a observar que os programas alimentares constituem-se em mais uma oportunidade de “incentivo de determinadas cadeias de abastecimento, influenciando os modelos de desenvolvimento” e Saraiva et al (2013) avaliam que esse apoio aos agricultores familiares é essencial, visto que trata-se uma forma de estimular a produção de alimentos sustentáveis objetivando não apenas gerar emprego e renda, mas também pela possibilidade de estimular uma maior diversidade e oferta de alimentos de qualidade com menores custos e a confiabilidade do produto, entre outros fatores.

Através desse debate, verificamos como PRONAF, PAA e PNAE se complementam de maneira a contribuir para o desenvolvimento da agricultura familiar em vários aspectos. O que se inicia com o incentivo aos agricultores familiares através de investimentos e crédito, passa pelas ações de segurança alimentar e de abastecimento de estoques de alimentos e, proporciona com os programas de alimentação escolar, especialmente o PNAE, novas oportunidades através das compras governamentais, oportunidades estas não apenas de ordem financeira para os agricultores resolvendo uma questão imediata de subsistência, mas também possibilidade de continuidade das atividades para as gerações futuras através de ações de sustentabilidade e incentivos à segurança alimentar da

população, que pode e deve se iniciar nas escolas através de uma alimentação de qualidade para os alunos.

Cientes da conexão entre esses três programas, no próximo tópico, o debate será sobre o impacto dessas políticas públicas de apoio à agricultura familiar nos municípios do Norte e Noroeste Fluminense (principal área de atuação do IFF), a importância das compras governamentais para os agricultores da região e o papel dos movimentos sociais que fazem a ponte entre agricultores familiares e prefeituras.

### 3.4 O IMPACTO DAS POLÍTICAS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR NO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE.

Conforme análise anterior, é entendimento pacífico que a agricultura familiar é considerada uma modalidade de produção que possui capacidade de gerar emprego e renda com um baixo custo de investimento, além de causar menos danos ambientais. Segundo Santos (2001), essas são características que permitem a agricultura familiar ser tão importante para o entorno socioeconômico e para o desenvolvimento local.

Para a autora (Santos, 2001), nas pequenas e médias cidades brasileiras a agricultura é um dos principais agentes propulsores do desenvolvimento, mas para que isso aconteça é preciso que existam iniciativas e incentivos estatais através de linhas de crédito e investimentos, de forma a atenderem às necessidades da agricultura familiar facilitando seu acesso aos mercados consumidores, pois:

As iniciativas locais junto à sociedade no âmbito municipal e intermunicipal deverão ser capazes de dar corpo a um novo perfil de desenvolvimento. [...]. Será necessário, portanto, desenvolver maior capacidade de organizar os recursos locais, direcionando-os para o fortalecimento da organização social. Isto permitirá o aumento da autonomia local na tomada de decisões e o aumento da capacidade de reter e reinvestir capitais. Este desenvolvimento localizado trará maior grau de inclusão social e maior capacidade de regenerar e conservar o meio ambiente. (SANTOS, 2001, p. 236).

Entendemos que, de fato, as políticas públicas de apoio à agricultura familiar evoluíram ao longo dos anos, porém fica claro que ainda há um caminho muito longo a ser percorrido e sem o incentivo de municípios e estados torna-se muito complicado colocar em prática esses programas. Ao mesmo tempo em que

verificamos que municípios e estados possuem suas parcelas de responsabilidade sobre o tema em questão, é preciso também que a categoria de agricultores familiares se organize e esteja apta a atender as demandas de maneira que consiga oferecer seus produtos a todo tipo de mercado, inclusive o institucional.

Mais uma vez reportando-nos ao artigo 14 da Lei nº 11.947/2009, onde este exige que pelo menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE através do PNAE devem ser utilizados para compra de gêneros alimentícios adquiridos “diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações [...]”, o mesmo artigo ressalta que serão priorizados os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas.

Neste caso, verificamos que é preciso que esses grupos se organizem e sejam representados e, segundo as palavras de Aroucha (2012):

[...] a desproporcionalidade fundiária no Brasil continua sendo um grande débito e injustiça históricos, internacionalmente questionada por ser ainda insuficiente e frágil a política de reforma agrária, no sentido de assegurar a destinação social da terra como direito ao acesso e regularização da propriedade rural, socioambiental e economicamente amplo, continuado e sustentável. (AROUCHA, 2012, p. 32).

E Santos (2001) complementa elucidando que:

A expansão da agricultura familiar depende de uma política agrária abrangente, que permita o acesso à terra a todos os trabalhadores e trabalhadoras, sem terra ou com terra insuficiente para assegurar o seu desenvolvimento, sob o prisma da equidade, sustentabilidade e competitividade. Esta política de redistribuição é ainda mais necessária nas regiões com maior concentração fundiária. A consolidação dos assentamentos de reforma agrária representa a passagem dos trabalhadores e trabalhadoras de um quadro de exclusão para o de inserção produtiva. Para tanto, são necessárias linhas de crédito especiais, assistência técnica e investimentos em infraestruturas social e produtiva, voltadas à organização da produção e ao bem-estar das famílias assentadas. A formação profissional e os instrumentos de política de desenvolvimento, como crédito, entre outros, devem ser aplicados imediatamente após o assentamento dos trabalhadores e trabalhadoras. Devem também ser garantidos recursos orçamentários para a cobertura do total de assentamentos realizados no país, bem como a imediata legalização da área. (SANTOS, 2001, p. 228 e 229).

A respeito da necessidade de representação para os agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou não, Wanderley (2014) nos esclarece que foi somente a partir do movimento de redemocratização ocorrido com a promulgação da Constituição de 1988 que os movimentos sociais, de forma geral, ganharam voz e

começaram a demonstrar publicamente suas ideias. E no que se refere especificamente aos movimentos sociais de apoio ao meio rural, embora já existissem há algumas décadas, foi neste mesmo período que começaram a ganhar força e visibilidade. A autora cita que o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) foi fundado em 1984, porém, o Movimento Sindical Rural que já existia desde os anos de 1960, também se fortaleceu nesta época e argumenta que:

São estes movimentos, cada um a seu modo, que reinscrevem no debate da sociedade, a atualidade da questão fundiária e a pertinência das lutas pela terra pelos camponeses expropriados ou com pouca terra. Com a redemocratização, foi possível introduzir no debate da sociedade novas ideias e propostas de novos modelos de agricultura. (WANDERLEY, 2015, p. 29 e 30).

Cabe aos movimentos sociais, ainda segundo Wanderley (2015, p. 41), “demonstrar a sensibilidade e a firmeza para assumir a luta pela preservação de uma outra agricultura, que seja, de fato, econômica, ambiental e socialmente sustentável”, entretanto o que não podemos esquecer é que não basta apenas a luta de uma categoria mesmo que amparada por sindicatos e demais movimentos sociais, é preciso que o poder público também faça sua parte através de ações que permitam colocar as políticas em prática e trazer resultados a quem mais precisa, que no caso desse debate, é o agricultor familiar.

Santana, Belo e Pedlowski (2015) embora não citem diretamente o PRONAF, também defendem que investimentos e linhas de crédito específicas para essa categoria de agricultores, principalmente para os assentados, são primordiais para que tenham condições de acesso aos mercados institucionais. Segundo pesquisas, Santana, Belo e Pedlowski (2015, p. 70), ressaltam a dificuldade dos assentados de reforma agrária em se organizarem para a comercialização de seus produtos, pois o que falta é assistência técnica e ainda, de acordo com os autores, sobre a inserção nos mercados institucionais, os mesmos afirmam que “a maioria da produção agrícola dos assentamentos é destinada ao PAA por meio de cooperativas” embora a constatação é que, das famílias assentadas, apenas 10% “estão organizadas em cooperativas, demonstrando a importância da organização social e produtiva para o acesso aos mercados institucionais.

Santos (2001, p. 229) defende também a necessidade de organização por parte da categoria de agricultores familiares, sejam assentados da reforma agrária

ou não. Entretanto, a autora afirma que a reforma agrária só será sustentável econômica e socialmente “se estiver inserida num contexto de políticas globais de valorização e ampliação do papel estratégico da agricultura em regime de economia familiar” e para isso:

Será necessário, portanto, desenvolver maior capacidade de organizar os recursos locais, direcionando-os para o fortalecimento da organização social. Isto permitirá o aumento da autonomia local na tomada de decisões e o aumento da capacidade de reter e reinvestir capitais. (SANTOS, 2001, p. 236).

Segundo Santana, Belo e Pedlowski (2015), verificou-se que os assentados no Norte Fluminense procuram criar mecanismos de organização e fortalecimento de suas ações coletivas em função da comercialização de seus produtos, sendo que esses esforços têm se concentrado na participação em programas do governo federal como PAA e PNAE e, que para acessarem esses programas, os assentados criaram uma comissão que envolve trabalhadores rurais de vários assentamentos da região. Os mesmos destacam dificuldade de acesso aos programas ligadas à falta de recursos técnicos para produção e a precariedade estrutural dos assentamentos para o escoamento da produção agrícola, além da falta de incentivos por parte das prefeituras da região para a comercialização dos produtos, pois sem o envolvimento do poder municipal, a viabilização desses programas fica comprometida.

De acordo com Santana, Belo e Pedlowski (2015):

Em tese, o PAA permitiria que diversos segmentos de agricultores dentre eles, agricultores assentados, pudessem vender a sua produção agrícola para diferentes níveis de governo, que destinariam então esses alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar. Deste modo, a efetiva implementação do PAA estimularia a comercialização da agricultura familiar e garantiria uma melhoria na renda do agricultor, assegurando assim sua reprodução social. (SANTANA, BELO e PEDLOWSKI, 2015, p. 76).

Logo, fica evidente que o poder municipal no Norte Fluminense se comporta de forma muito pacífica no que tange ao incentivo aos assentados de forma a viabilizar a institucionalização de programas como o PAA e o PNAE e os autores complementam argumentando que:

[...] um aspecto fundamental que foi elucidado por estudo é de que a execução do PAA nos assentamentos de reforma agrária depende de uma articulação entre os órgãos responsáveis pela implantação dos assentamentos, o poder público municipal e as organizações comunitárias criadas pelos assentados. O fato é que sem esta articulação dificilmente o PAA e o PNAE se tornarão ferramentas efetivas de consolidação dos assentamentos de reforma agrária. (SANTANA, BELO e PEDLOWSKI, 2015, p. 85).

Diante da exposição de tais fatos, parece-nos óbvio que os municípios são fundamentais na implementação das políticas públicas de incentivo à agricultura familiar e esse é um dos principais gargalos enfrentados pela categoria: a falta de apoio do poder público. Abaixo observaremos alguns números do PNAE no Norte e Noroeste Fluminense, objetivando verificar o quanto foi repassado pelo FNDE a esses municípios e o quanto foi gasto com a aquisição de alimentos para a merenda escolar tendo como fornecedores os agricultores familiares<sup>4</sup>.

Nas tabelas 1 e 2, apresentadas abaixo, verificamos quanto cada município do Norte e Noroeste Fluminense recebeu de recursos do PNAE no mesmo período. Os municípios que apresentaram aumento constante de repasse de recursos no período analisado no Norte Fluminense foram: Macaé, Quissamã e São Fidélis e os municípios que mais receberam recursos foram Campos dos Goytacazes e Macaé.

Nos municípios do Noroeste Fluminense, os que apresentaram aumento constante no repasse de recursos recebidos foram: Bom Jesus do Itabapoana, Italva, Itaocara, Santo Antônio de Pádua e São José de Ubá. Em todos os casos, tal fato se deve ao cálculo realizado pelo FNDE onde leva-se em consideração o censo anual de alunos matriculados na rede pública de ensino, sendo que o valor per capita por dia letivo também é definido de acordo com a modalidade e etapa de ensino.

Conforme dados constantes na página oficial do FNDE (Brasil, 2017), o valor per capita é assim definido:

- Creches: R\$ 1,07
- Pré-escola: R\$ 0,53
- Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64

---

<sup>4</sup> O FNDE disponibiliza em sua página oficial somente os dados compreendidos entre o período de 2012 a 2015. Ainda não foram disponibilizadas as informações de 2016 e 2017.



- Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36
- Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32
- Ensino integral: R\$ 1,07
- Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00
- Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contra turno: R\$ 0,53.

Tabela 1: Repasses Financeiros do PNAE aos Municípios do Norte Fluminense<sup>5</sup>.

<b>Municípios</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
C. Goytacazes	5.449.692	5.909.964	4.931.418	5.839.324
Carapebus	156.936	166.580	105.228	156.672
C. Moreira	142.776	151.680	199.122	198.048
C. Macabu	319.644	222.624	372.996	350.456
Macaé	2.763.792	3.366.948	3.074.064	3.604.932
Quissamã	331.788	387.040	443.340	466.434
São Fidélis	264.876	355.768	392.736	509.448
São Francisco	511.752	630.580	673.326	667.266
S. João da Barra	587.784	465.618	820.170	769.066
<b>TOTAL</b>	<b>10.529.040</b>	<b>11.656.802</b>	<b>11.012.400</b>	<b>12.561.646</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos do site do FNDE.

Tabela 2: Repasses Financeiros do PNAE aos Municípios do Noroeste Fluminense.

<b>Municípios</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Aperibé	110.376	135.140	128.034	151.590
B. J. Itabapoana	297.156	393.968	436.488	449.206
Cambuci	125.148	149.620	142.164	127.144
Italva	104.364	113.620	115.632	213.818
Itaocara	132.384	146.400	150.030	167.636
Itaperuna	909.252	1.028.964	984.996	1.057.000
Laje do Muriaé	74.196	68.980	116.154	78.984
Miracema	282.132	338.700	288.648	393.558
Natividade	158.496	204.180	157.140	233.004
Porciúncula	190.440	220.840	170.982	205.632
S. A. Pádua	442.236	512.420	559.218	645.462
S. José de Ubá	53.640	62.980	82.134	104.962
Varre-Sai	130.728	139.160	110.052	164.850
<b>TOTAL</b>	<b>3.010.548</b>	<b>3.514.972</b>	<b>3.441.672</b>	<b>3.992.846</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos do site do FNDE.

Os dados apresentados nas tabelas 3 e 4 demonstram quanto cada município no Norte e Noroeste Fluminense investiu na aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar entre 2012 e 2015.

<sup>5</sup> Os centavos não serão demonstrados nas tabelas, pois sua supressão não interfere nos resultados.

É possível verificarmos, no Norte Fluminense, que municípios como Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco do Itabapoana em 2012 não utilizaram nenhum recurso do PNAE com essa finalidade, assim como Carapebus que vinha utilizando-os pouco e em 2015 não investiu nenhum valor na compra dos produtos da agricultura familiar. Já o município de Campos dos Goytacazes que recebeu a maior parcela de recursos na região somente em 2013 apresentou valores significativos e, a partir de 2014, reduziu o uso desses recursos embora os repasses tenham aumentado ano a ano. Macaé, ao contrário de Campos, em 2013 foi o ano com pior desempenho, mas a partir de 2014 demonstrou melhora em seus números.

Tabela 3: Valores do PNAE investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar nos municípios do Norte Fluminense.

<b>Município</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
C. Goytacazes	81.458	1.231.977	674.392	281.290
Carapebus	6.146	16.029	10.943	0
C. Moreira	40.818	47.149	46.945	67.170
C. Macabu	0	9.161	5.734	88.000
Macaé	623.142	255.621	787.418	1.247.487
Quissamã	120.900	132.334	201.731	166.678
São Fidélis	0	31.811	35.451	122.694
São Francisco	0	39.490	118.157	236.972
S. João Barra	129.500	228.730	224.138	136.593
<b>TOTAL</b>	<b>1.001.964</b>	<b>1.992.302</b>	<b>2.104.909</b>	<b>2.346.884</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos do site do FNDE.

No Noroeste Fluminense, o município de Italva apesar de ter auferido aumento constante nos repasses não realizou nenhuma compra de produtos da agricultura familiar no período analisado e Cambuci só adquiriu esses produtos em 2014, porém com valores pouco expressivos. Entretanto, os municípios que ao longo do período analisado aumentaram constantemente o valor das compras de alimentos dessa categoria, foram: Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema e Porciúncula. Santo Antônio de Pádua nos anos de 2012 e 2013 não comprou da agricultura familiar, mas a partir de 2014 começou a comprar e inclusive, o valor de aquisição aumentou em 2015.

Tabela 4: Valores do PNAE investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar nos municípios do Noroeste Fluminense.

<b>Município</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Aperibé	99.999	70.275	60.453	83.285
B. J. Itabapoana	90.870	34.311	162.303	151.772
Cambuci	0	0	7.345	0
Italva	0	0	0	0
Itaocara	43.545	191.303	37.946	11.482
Itaperuna	102.161	187.949	293.941	329.995
Laje do Muriaé	6.181	13.057	17.964	37.621
Miracema	58.864	65.676	81.572	218.877
Natividade	37.499	37.906	16.746	66.621
Porciúncula	68.735	82.196	96.532	97.749
S. A. Pádua	0	0	163.479	218.736
S. José de Ubá	58.096	16.899	5.052	21.967
Varre-Sai	19.704	15.506	56.682	0
<b>TOTAL</b>	<b>585.654</b>	<b>715.078</b>	<b>1.000.015</b>	<b>1.238.105</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos do site do FNDE.

Nas tabelas 5 e 6 observamos quanto, em termos percentuais, cada município do Norte e Noroeste Fluminense investiu na compra de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar.

Conforme a Lei 11.947/2009 no seu art. 14, no mínimo 30% dos recursos recebidos deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e, de todos os municípios do Norte Fluminense, o que em todos os anos conseguiu cumprir o que determina o referido artigo foi Quissamã que, de acordo com estudos realizados anteriormente, é um município que já vem se organizando a algum tempo neste sentido. Segundo Turpin (2009), Quissamã mesmo antes do PNAE e do PAA, assim como alguns outros municípios do Brasil, criou legislações que incentivassem a compra de alimentos direto dos agricultores familiares:

Em Quissamã, foi firmado convênio entre a Cooperativa Mista de Produtores Rurais de Quissamã e a Prefeitura, por meio das leis nº 063/01 e nº 0658/01, em que a Prefeitura se comprometeu a comprar água de coco engarrafada para a merenda escolar até 2011. Em 2005, foram distribuídas, semanalmente, 33.200 garrafas de 300 ml de água de coco. (TURPIN, 2009, p. 35).

Cardoso Moreira, Macaé, São Francisco do Itabapoana e São João da Barra, em um ou no máximo dois anos, conseguiram atingir essas metas. Os demais municípios do Norte Fluminense não atingiram a meta de investir pelo menos 30% na compra de alimentos da agricultura familiar.

Tabela 5: Comparativo entre os valores recebidos do PNAE e os valores investidos na compra de alimentos provenientes da agricultura familiar nos municípios do Norte Fluminense.

<b>Município</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
C. Goytacazes	1,49%	20,85%	13,68%	4,82%
Carapebus	3,92%	9,62%	10,40%	0,00%
C. Moreira	28,59%	31,08%	23,58%	33,92%
C. Macabu	0,00%	4,12%	1,54%	25,11%
Macaé	22,55%	7,59%	25,61%	34,61%
Quissamã	36,44%	34,19%	51,37%	35,73%
São Fidélis	0,00%	8,94%	8,00%	24,08%
São Francisco	0,00%	6,26%	17,55%	35,51%
S. João Barra	22,03%	49,12%	27,33%	17,76%

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos do site do FNDE.

No Noroeste Fluminense, somente Aperibé e Porciúncula, no período analisado conseguiram atingir a meta em todos os anos. A grande maioria dos municípios adquiriu em todos esses anos produtos da agricultura familiar, porém, sempre com seus números oscilando para mais ou para menos. E ainda é possível verificarmos casos, como Cambuci que pouco comprou em 2014 e nos outros anos nada adquiriu da agricultura familiar, assim como Italva que no período analisado nada comprou dessa categoria.

Tabela 6: Comparativo entre os valores recebidos do PNAE e os valores investidos na compra de alimentos provenientes da agricultura familiar nos municípios do Noroeste Fluminense.

<b>Município</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Aperibé	90,60%	52,00%	47,22%	54,94%
B. J. Itabapoana	30,58%	8,71%	37,18%	33,79%
Cambuci	0,00%	0,00%	5,17%	0,00
Italva	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Itaocara	32,89%	130,67%	25,29%	6,85%
Itaperuna	11,24%	18,27%	29,84%	31,22%
Laje do Muriaé	8,33%	18,93%	15,47%	47,63%
Miracema	20,86%	19,39%	28,26%	55,61%
Natividade	23,66%	18,56%	10,66%	28,59%
Porciúncula	36,09%	37,22%	56,46%	47,54%
S. A. Pádua	0,00%	0,00	29,23%	33,89%
S. José de Ubá	108,31%	26,83%	6,15%	20,93%
Varre-Sai	15,07%	11,14%	51,50%	0,00

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos do site do FNDE.

De acordo com as tabelas 7 e 8, o total investido na compra de alimentos da agricultura familiar pelos municípios do Norte e Noroeste Fluminense aumentou a cada ano, porém ficando ainda abaixo do mínimo exigido pela Lei 11.947/2009. Também é possível depreender desta análise que os municípios do Noroeste Fluminense, proporcionalmente, investiram mais na aquisição de produtos da agricultura familiar que os do Norte Fluminense.

Tabela 7: Relação entre os valores repassados aos municípios do Norte Fluminense e os valores investidos na compra de alimentos da agricultura familiar.

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Total Repassado	10.529.040	11.656.802	11.012.400	12.561.646
Total Investido	1.001.964	1.992.302	2.104.909	2.346.884
Relação %	9,52%	17,09%	19,11%	18,68%

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos do site do FNDE.

Tabela 8: Relação entre os valores repassados aos municípios do Noroeste Fluminense e os valores investidos na compra de alimentos da agricultura familiar.

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Total Repassado	3.010.548	3.514.972	3.441.672	3.992.846
Total Investido	585.654	715.078	1.000.015	1.238.105
Relação %	19,45%	20,34%	29,06%	31,01%

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos do site do FNDE.

Diante de tal análise, é possível inferir que os gargalos são de todos e por esse motivo começamos a análise a partir de alguns dados no Norte e Noroeste Fluminense, que são os municípios onde há a maior predominância dos campi do IFF. Neste caso, embasados pelas pesquisas de Santana, Belo e Pedlowski e pelos números obtidos na página oficial do FNDE, verificamos a importância das ações de apoio e implementação das políticas públicas para a agricultura familiar por parte dos governos municipais.

No próximo capítulo, o objetivo é verificar através dos resultados das entrevistas e dos números coletados, os gargalos e desafios do IFF para adquirir produtos da agricultura familiar.

#### **4 PNAE – GARGALOS E DESAFIOS DO INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE**

A pesquisa consistiu no levantamento de dados sobre os gastos com a alimentação dos alunos do IFF no período compreendido entre 2013 e 2017, buscando fazer um comparativo entre os valores empenhados<sup>6</sup> com essa finalidade e os valores que o Instituto recebeu do FNDE para serem utilizados na aquisição de alimentos pelo PNAE e em entrevistas, a partir de questionários semiestruturados, com servidores do IFF e com representantes dos agricultores familiares, com o intuito de ouvir ambos os lados: a Administração Pública que tem interesse em comprar alimentos da agricultura familiar e as dificuldades encontradas no caminho e o agricultor familiar que possui interesse em fornecer seus produtos mas também se depara com algumas barreiras.

Para o levantamento dos dados iniciais foi realizada, ao longo de toda pesquisa, análise documental de arquivos disponíveis na Administração da Reitoria do IFF com a finalidade de identificar os valores do orçamento geral previstos na LOA e os valores recebidos a título do PNAE no período compreendido entre 2013 e 2017. A respeito dos valores gastos com a alimentação dos alunos, foi realizada pesquisa no Portal da Transparência do Governo Federal, alicerçada em informações contidas na LOA do IFF e no Manual Técnico do Orçamento – MTO.

---

<sup>6</sup> A base legal que serviu de orientação para a coleta de dados foi a Lei nº 4.230 de 17 e março de 1964, artigo 35: “Pertencem ao exercício financeiro: I – as receitas nele arrecadadas e II – as despesas nele legalmente empenhadas”. E de acordo com o artigo 58 da mesma Lei, empenho é “o ato emanado por autoridade competente, que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”, ou seja, consiste na reserva do orçamento para um fim específico.

Em paralelo, foi realizada pesquisa de campo durante o período compreendido entre setembro de 2017 e fevereiro de 2018, onde servidores do IFF, que até o término de 2017 atuavam em cargos de gestão (Coordenadores ou Diretores) nos campi em funcionamento,<sup>7</sup> foram entrevistados através de questionário semiestruturado padrão e responderam a perguntas sobre a percepção de cada campus sobre os benefícios que os recursos do PNAE poderiam trazer para suas unidades, além de responderem também questões sobre o quantitativo de alunos que são alimentados, a forma de seleção desses alunos, se o campus possui ou não cozinha própria e as barreiras com as quais se deparam para conseguirem implementar a prática da utilização dos recursos do PNAE para a compra de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar. Também foi realizada pesquisa de campo com um representante da agricultora familiar, objetivando verificar o interesse em participar de chamadas públicas e a disponibilidade em fornecer os produtos nas quantidades e nos prazos solicitados pela Administração Pública.

Embora a pesquisa tenha como um de seus pilares demonstrar o quanto foi gasto com alimentação para os alunos e o impacto dos recursos do PNAE nesta questão esta não é sua finalidade principal. Trata-se de uma pesquisa baseada na metodologia qualitativa, que segundo Goldenberg (2004):

Na pesquisa qualitativa a preocupação do pesquisador não é com a representatividade numérica do grupo pesquisado, mas com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma trajetória etc. (GOLDENBERG, 2004, p. 14).

Diante do exposto, a seguir analisou-se os possíveis gargalos do IFF para se adequar às normas do PNAE e os benefícios que essas compras institucionais, cujos fornecedores seriam os agricultores familiares, poderiam trazer para a região atendida pelo IFF, tendo como pano de fundo os valores gastos com a alimentação dos estudantes e o impacto destes números no orçamento da Instituição.

---

<sup>7</sup> Dos doze campi em funcionamento, Macaé e São João da Barra não atenderam às solicitações de entrevistas.

#### 4.1 O INSTITUTO FEDERAL FLUMINENSE EM NÚMEROS: QUANTO GASTOU-SE COM A ALIMENTAÇÃO DOS ALUNOS ENTRE 2013 E 2017.

Conforme mencionado anteriormente, o IFF vem ao longo dos últimos anos recebendo recursos do FNDE a título do PNAE e, ano após ano, devolve esses recursos por se deparar com alguns gargalos que o impedem de utilizá-los.

Na tabela 9 verifica-se, com base na LOA, o orçamento total designado ao IFF que se comportou, mesmo com contingenciamento, de forma crescente nos últimos cinco anos:

Tabela 9: Orçamento total destinado ao Instituto Federal Fluminense.

	2013	2014	2015	2016	2017
Orçamento Total	198.268.802	240.984.682	287.119.830	310.624.901	371.490.435

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos da LOA.

Na tabela 10 observa-se quanto, do orçamento total do IFF, foi destinado ao funcionamento da Instituição e à assistência aos estudantes. Vale ressaltar que o orçamento referente ao funcionamento, abrange não apenas aquisição de alimentos ou contratação de empresas terceirizadas para preparar e fornecer a alimentação aos alunos, mas também outros tipos de contratos como limpeza, segurança, aquisição de materiais de consumo em geral, além de demais despesas que se façam necessárias para a manutenção de suas atividades; excetuam-se do orçamento de funcionamento a folha de pagamento e encargos além de obras, capacitação de servidores etc. Da mesma forma, o orçamento de assistência aos estudantes não está vinculado apenas ao complemento da compra de gêneros alimentícios para a merenda e concessão de auxílio alimentação, sendo também utilizado para custear os demais auxílios, entre eles: moradia, transporte, monitoria etc.

Tabela 10: Parcelas do orçamento destinado ao IFF a título de funcionamento e assistência aos estudantes.

	2013	2014	2015	2016	2017
Funcionamento	38.514.775	52.513.787	61.167.544	53.554.131	50.887.347
Assist. Estudantes	7.103.020	10.306.391	10.029.260	10.587.572	10.466.429

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos da LOA.



Na tabela 11 verifica-se quanto, em termos percentuais, as parcelas do orçamento referentes ao funcionamento e a assistência aos estudantes representavam em comparação ao orçamento total do IFF, e o que é possível depreender de tal resultado é que embora o valor do orçamento total tenha aumentado a cada ano, o repasse para as despesas de funcionamento e assistência aos estudantes a partir de 2015 passou a ter quedas constantes.

Tabela 11: Relação entre o orçamento total do IFF e as parcelas destinadas ao funcionamento e a assistência aos estudantes (em termos percentuais)

	2013	2014	2015	2016	2017
Orçamento Total	100%	100%	100%	100%	100%
Funcionamento	19,43%	21,79%	21,30%	17,24%	13,70%
Assist. Estudantes	3,58%	4,28%	3,49%	3,41%	2,82%

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos da LOA.

Diante do panorama acima exposto, passamos então a analisar os valores empenhados a título de compra de gêneros alimentícios e de contratação de empresas fornecedoras de lanches e refeições para os alunos, com a finalidade de verificar quanto o IFF disponibiliza do seu orçamento para a alimentação dos estudantes.

Entretanto, vale ressaltar, que embora o objetivo neste momento seja verificar o quanto é gasto com a alimentação dos alunos de forma geral e, de acordo com a Lei nº 11.947/2009 que instituiu o PNAE, em seu artigo 1º, entende-se como alimentação escolar: “[...] todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo.”, devemos observar o disposto na Resolução do FNDE nº 26/2013:

Art. 18 – Os recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios. Parágrafo único – A aquisição de qualquer item ou serviço, com exceção dos gêneros alimentícios, deverá estar desvinculada do processo de compra do PNAE. (BRASIL, 2013).

Dessa forma, cabe esclarecer que esta análise preliminar tomará como base não só a compra de gêneros alimentícios para a produção de lanches e refeições, mas também a contratação de empresas terceirizadas com esta finalidade, visto que mesmo os campi que hoje utilizam parte de seu orçamento terceirizando esse tipo

de serviço ou concedendo bolsas, têm a possibilidade de acordo com seus interesses e objetivos, de se organizarem e criarem um estrutura adequada de forma que, mais adiante também tenham condições de usar seus orçamentos para adquirirem gêneros alimentícios utilizando os recursos do PNAE passando assim, a terceirizarem apenas o preparo dos alimentos.

A pesquisa objetivando coletar os dados referentes aos empenhos vinculados à alimentação dos alunos se deu, conforme já exposto, tomando como base as orientações contidas no MTO, seguindo os seguintes critérios:

- Natureza de Despesa (ND) 33903007: representa uma despesa do exercício para Aquisição de Material de Consumo – Gêneros Alimentícios.
- Natureza de Despesa (ND) 33903941: representa uma despesa do exercício para Contratação de Outros Serviços de Pessoa Jurídica – Fornecimento de Refeições.

Após os devidos esclarecimentos, observando a tabela 12, verifica-se quanto o IFF utilizou do seu orçamento (valores empenhados) para a aquisição de gêneros alimentícios e para a contratação de empresas terceirizadas de fornecimento de lanches e/ou refeições no período compreendido entre 2013 e 2017.

Tabela 12: Valores totais empenhados visando a alimentação dos alunos das unidades do IFF.

	2013	2014	2015	2016	2017
G. Alimentícios	1.471.455	2.018.280	2.791.885	3.129.715	3.751.365
Terceirização	656.928	830.488	1.180.737	1.681.028	2.037.609
<b>Total</b>	<b>2.128.383</b>	<b>2.848.768</b>	<b>3.972.622</b>	<b>4.810.743</b>	<b>5.788.974</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal.

Sabendo que a compra de alimentos e a terceirização do fornecimento de lanches e/ou refeições estão vinculados aos orçamentos destinados ao funcionamento do IFF e a assistência aos estudantes, a tabela 13 traz um comparativo, em termos numéricos e percentuais, demonstrando quanto desses orçamentos (em conjunto) foi destinado à alimentação dos alunos nos últimos cinco anos.

E o que se pode depreender da tabela 13 é que o orçamento a partir de 2016 começou a reduzir, porém os gastos com alimentação continuaram aumentando, demonstrando que o IFF a cada ano precisou comprometer mais do seu orçamento com a alimentação dos alunos para que esse direito básico previsto na Constituição Federal de 1988 continuasse a ser mantido.

Tabela 13: Quanto o total empenhado para alimentação dos alunos representa em relação ao orçamento de funcionamento e da assistência ao estudante do IFF.

	2013	2014	2015	2016	2017
Orçamento	45.617.795	62.820.178	71.196.804	64.141.703	61.353.776
Empenhos	2.128.383	2.848.768	3.972.622	4.810.743	5.788.974
<b>Relação</b>	<b>4,67%</b>	<b>4,53%</b>	<b>5,58%</b>	<b>7,50%</b>	<b>9,44%</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos da LOA e do Portal da Transparência do Governo Federal.

Antes de prosseguirmos com a análise dos números do IFF referentes ao fornecimento de alimentação aos alunos, faz-se necessário destacarmos o caso específico do campus Maricá onde, na entrevista realizada, informaram que até 2017 concediam auxílio alimentação (bolsa) para seus alunos por não terem ainda espaço adequado para o manuseio e preparo dos alimentos além de não possuírem servidores técnicos em seus quadros, como por exemplo Nutricionista, que pudesse elaborar cardápios e acompanhar o preparo dos alimentos. Entretanto, ainda na entrevista, o representante de Maricá relatou que esses gargalos já foram identificados e estão buscando soluções com o intuito de que, a partir de 2018, tenham condições de contratar empresa terceirizada para fornecer, pelo menos, o lanche aos seus alunos.

Todavia, Maricá não é o único campus a conceder auxílio alimentação. Ainda na entrevista, verificamos que os campi Guarus, Itaperuna, Quissamã, Polo de Inovação e Santo Antônio de Pádua concedem o mesmo tipo de auxílio como forma de complementar a alimentação dos alunos e, normalmente, essa situação ocorre porque essas unidades não possuem espaço adequado, capacidade produtiva ou mão de obra suficiente para preparar lanches e/ou refeições para todos os alunos

Porém, o fato desses campi concederem auxílio alimentação aos seus alunos tornou-se um ponto limitante nesta pesquisa, pois nas consultas realizadas no Portal da Transparência nem sempre foi possível identificarmos quais bolsas referiam-se ao auxílio alimentação visto que, em alguns casos, o empenho foi realizado pelo somatório das bolsas de alimentação, transporte e moradia entre outros, não sendo possível filtrarmos os valores utilizados somente para a alimentação desses alunos. Diante de tal fato, tornou-se inviável demonstrarmos os valores empenhados, dentro do orçamento de assistência aos estudantes, a título de auxílio alimentação.

Após esclarecimentos referentes ao auxílio alimentação, prosseguimos com a análise dos números do IFF, demonstrando na tabela 14 quando o Instituto, no

período compreendido entre 2013 e 2017, recebeu a título de recursos do PNAE. Podemos observar que a cada ano o valor repassado aumentou, sendo o principal acréscimo verificado entre os anos de 2016 e 2017, na ordem de 32% aproximadamente.

Tabela 14: Orçamento destinado pelo FNDE no âmbito do PNAE ao Instituto Federal Fluminense.

	2013	2014	2015	2016	2017
Repasso PNAE	413.160	572.240	685.200	799.480	1.053.484

Fonte: Elaborado pela autora com base em análise de documentos disponíveis na Reitoria do IFF.

Através da tabela 15 verifica-se o comparativo entre o total empenhado somente para a aquisição de gêneros alimentícios pelo IFF com os valores recebidos a título do PNAE, onde é possível perceber a importância deste recurso para a instituição.

No período compreendido entre 2013 e 2017 constatou-se que o repasse do FNDE sempre ultrapassou a casa de 20% em relação ao total gasto com compra de gêneros alimentícios, sendo que em 3 anos, inclusive o mais recente que foi 2017, esse percentual chegou a 28%. Mesmo sabendo que o cálculo para o repasse de recursos não está vinculado a quantidade de produtos adquiridos (conforme foi mencionado anteriormente), percebeu-se de fato, como os recursos do PNAE fariam diferença nas compras de gêneros alimentícios, principalmente nesse momento de crise e contingenciamento.

Tabela 15: Comparativo entre o total empenhado para a compra de gêneros alimentícios e o total recebido a título do PNAE pelo IFF.

	2013	2014	2015	2016	2017
G. Alimentícios	1.471.455	2.018.280	2.791.885	3.129.715	3.751.365
Recursos PNAE	413.160	572.240	685.200	799.480	1.053.484
<b>Total</b>	<b>28,08%</b>	<b>28,35%</b>	<b>24,54%</b>	<b>25,54%</b>	<b>28,08%</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal e em documentos disponíveis na Reitoria do IFF

Sendo o objetivo deste tópico demonstrar os números do IFF começando por seu orçamento total, passando pelos valores deste orçamento utilizados na alimentação dos alunos e chegando aos repasses do PNAE, foi possível constatar a importância deste recurso em termos numéricos e percentuais. Entretanto, o objetivo

desta pesquisa vai mais além: até que ponto esse recurso pode de fato beneficiar não só o IFF, mas também os agricultores familiares auxiliando a promoção do desenvolvimento local?

É fato que os valores recebidos pelo IFF referentes ao PNAE não pagam toda a conta da alimentação dos alunos e muito menos resolvem os problemas dos agricultores familiares, mas fica evidente que ao utilizarem pelo menos 30% do recurso com a aquisição dos produtos desta categoria, abrem-se novas portas para ambos os lados, trazendo novas perspectivas para as localidades onde os campi estão instalados e seu entorno.

Em entrevista realizada com um dos representantes do Sindicato dos Agricultores Familiares do Norte Fluminense, este confirma que, embora R\$ 300.000,00 (aproximadamente 30% dos recursos recebidos pelo IFF em 2017 através do PNAE) não resolvam os problemas dos agricultores familiares, ele entende que esse recurso tem um valor muito maior que simplesmente o financeiro, pois segundo suas palavras:

Fornecer nossos produtos para uma instituição como o IFF, num volume desse (R\$ 300.000,00) é muito interessante para nós não apenas por questões financeiras. Uma porta como essa se abrindo, nos obriga a nos organizarmos e planejarmos melhor nossa produção enquanto cooperativa, porque eu, sozinho, por exemplo, não teria produção suficiente para atender vocês. Além disso, negócios como esse, proporcionam melhor distribuição de renda e desenvolvimento social para os agricultores familiares. (ENTREVISTADO 13, 2018).

Dessa forma, no próximo tópico, a análise se dá justamente no sentido de avaliar os gargalos e as perspectivas tanto dos representantes do IFF quanto dos agricultores familiares a respeito das possibilidades e benefícios que os recursos do PNAE podem trazer para todos os envolvidos no processo.

#### 4.2 GARGALOS E DESAFIOS DO IFF FRENTE AOS RECURSOS DO PNAE: PERSPECTIVAS DOS GESTORES DO IFF E DOS AGRICULTORES FAMILIARES.

Sendo o alívio financeiro que os recursos do PNAE podem trazer para o IFF apenas o início de um debate muito maior, pois conforme já foi exposto, esse assunto envolve muitas outras questões, entre elas: incentivo ao desenvolvimento local, abertura de um novo mercado consumidor dos produtos da agricultura familiar

e distribuição de renda para os agricultores, fez-se necessário ouvir os gestores do IFF e buscar entendimento de suas perspectivas a respeito desses recursos, seus desafios para utilizá-los e os gargalos que são encontrados, da mesma forma como foi necessário ouvir os agricultores familiares e verificar suas expectativas e dificuldades de contratar com o poder público.

Conforme dados extraídos da Plataforma Nilo Peçanha, até o final de 2017, o IFF possuía aproximadamente 21,5 mil alunos efetivamente matriculados e de acordo com o quadro 3, observamos a distribuição desses alunos entre os campi e quantos recebem alimentação gratuita, sejam lanches e refeições ou apenas lanches. Segundo as entrevistas, os critérios para concessão de refeições ou auxílio alimentação são parâmetros socioeconômicos verificados, com base em um edital prévio, pelos Assistentes Sociais das unidades. Já para os lanches todos os alunos são contemplados, com exceção do campus Campos Centro que concentra a maior quantidade de alunos e até o final de 2017 contava com cozinha que já trabalhava em sua capacidade máxima. Porém, para o início de 2018 a perspectiva é de atender a um número maior de alunos, pelo menos para os lanches, devido a previsão de inauguração de um novo refeitório.

Quadro 3: Quantidade total de alunos do IFF e total de alunos atendidos com alimentação gratuita.

<b>Campus</b>	<b>Quantidade total de alunos</b>	<b>Alunos contemplados com alimentação gratuita</b>
Bom Jesus	1.210	- Os alunos de curso em tempo integral recebem lanches e almoço (o entrevistado não tinha os números de quantos almoços são servidos). - Todos os alunos recebem pelo menos 1 lanche, servidos de acordo com seus turnos de aulas.
Cabo Frio	2.952	- 100 alunos recebem lanches e almoço. - Todos os alunos recebem pelo menos 1 lanche, servidos de acordo com seus turnos de aulas.
Cambuci	180	- Todos os alunos são de curso em tempo integral e recebem 2 lanches e almoço
Campos Centro	8.189	- 550 alunos recebem almoço. - São servidos em média 2.500 lanches, de acordo com os turnos de aulas.
Guarus	2.541	- 160 alunos recebem auxílio alimentação, pois o campus ainda não possui espaço para preparar refeições. - Todos os alunos recebem pelo menos 1 lanche, servidos de acordo com seus turnos de aulas.
Itaperuna	1.725	- 131 alunos recebem auxílio alimentação, pois o campus ainda não possui espaço para preparar refeições. - Todos os alunos recebem pelo menos 1 lanche, servidos de acordo com seus turnos de aulas.
Macaé	2.272	- Não atendeu aos pedidos de entrevista.
Maricá	219	- Todos os alunos são contemplados com auxílio alimentação.
Quissamã	1.099	- Todos os alunos recebem pelo menos 1 lanche, servidos de acordo com seus turnos de aulas.
Polo de Inovação	57	- 32 alunos são contemplados com auxílio alimentação. - Todos os alunos recebem pelo menos 1 lanche, servidos de acordo com seus turnos de aulas.
S. João da Barra	491	- Não atendeu aos pedidos de entrevista.
S. A. Pádua <sup>8</sup>	692	- 40 alunos são contemplados com auxílio alimentação e realizam suas refeições no restaurante terceirizado do campus. - Todos os alunos recebem pelo menos 1 lanche, servidos de acordo com seus turnos de aulas.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas entrevistas e em dados extraídos da Plataforma Nilo Peçanha.

Conforme mencionado anteriormente, somente os campi Bom Jesus, Cambuci e Campos Centro possuem cozinhas próprias com capacidade e estrutura para o preparo de refeições. Porém, de acordo com o quadro 3, quase todos os campi possuem espaço adequado para o preparo e fornecimento de lanches aos seus alunos, mesmo os que terceirizam esse tipo de serviço (exceto Maricá que concede apenas auxílio alimentação). Logo, percebemos que praticamente todos os campi do IFF teriam condições de realizar parte de suas compras de alimentos para

<sup>8</sup> O campus Santo Antônio de Pádua possui uma unidade vinculada a sua administração no município de Cordeiro onde são ofertados somente lanches aos alunos.

a merenda escolar, visto que as regras do PNAE não trazem distinções entre refeições e lanches, tudo é considerado forma de alimentação para os alunos.

Diante da constatação que quase todos os campi do IFF possuem condições físicas, no mínimo, para o preparo de lanches para os alunos, perguntamos aos entrevistados se o campus já havia utilizado os recursos do PNAE para a compra de gêneros alimentícios para a merenda escolar e, com exceção de Bom Jesus, a resposta foi unânime: nenhum campus conseguiu utilizar tais recursos.

Em contrapartida, todos os entrevistados foram questionados se havia interesse em utilizar os recursos do PNAE e novamente a resposta foi unânime: todos tinham interesse.

A partir da constatação que todos os campi têm interesse em utilizar os recursos do PNAE, embora ainda não tenham conseguido, com exceção de Bom Jesus, a próxima pergunta foi se eles estavam se organizando com essa finalidade. Todos os campi afirmaram que sim, alguns estão mais adiantados como Cabo Frio e Campos Centro que já enviaram a proposta da chamada pública para a procuradoria do IFF e outros que ainda não chegaram a esse ponto, mas já estão buscando internamente se estruturarem para atenderem as exigências do PNAE.

Somente o campus Santo Antônio de Pádua informou que ainda não se organizou, embora tenha interesse, pois terceiriza todo o fornecimento de refeição, mas já pensaram na possibilidade de utilizar os recursos para sua unidade de Cordeiro, porém:

O campus tem interesse em se organizar para executar os recursos do PNAE. No entanto, o fato de terceirizar tanto a merenda quanto a refeição, impede a utilização dos recursos. Em 2017, houve uma tentativa de executar os recursos para compra de alimentos para a unidade de Cordeiro. No entanto, não obtivemos nenhum apoio da EMATER ou da prefeitura de Cordeiro em relação ao cadastro dos agricultores familiares. (ENTREVISTADO 8, 2017).

Diante da resposta que praticamente todos os campi vêm se organizando para atender as exigências do PNAE, perguntamos quais os principais gargalos encontrados para implementar o processo de compras de alimentos através da agricultura familiar utilizando os recursos do PNAE? Foram identificados quatro gargalos.



O primeiro gargalo refere-se à falta de servidores disponíveis e com conhecimento técnico para elaborarem as etapas do processo. Os entrevistados relatam que um dos principais gargalos nessa fase é a grande dificuldade dos servidores envolvidos em realizarem a etapa das cotações de preços não só por possuírem pouco conhecimento, mas também por precisarem se deslocar para feiras ou mercados públicos para realizarem as pesquisas e conseguirem que os responsáveis por esses espaços autorizem o levantamento de informações e assinem o relatório final confirmando as informações levantadas.

Configura-se como segundo gargalo a falta de conhecimento por parte dos agricultores familiares, que em muitos casos não têm o apoio de órgãos como as prefeituras e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) que é responsável pelo cadastramento dos agricultores, além de encontrarem grandes dificuldades na emissão de notas fiscais também por falta de conhecimento. Há a questão da sazonalidade que gera alguns imprevistos na produção e por fim, a insegurança dos agricultores que têm receio de que o poder público não honre com seus compromissos, dessa forma muitos preferem não participar da chamada pública.

O terceiro gargalo sedimenta-se no processo de encaminhamento, pelos campi, da chamada pública para a apreciação da Procuradoria do Instituto. Dentro desse contexto, os entrevistados relataram que há muita dificuldade de diálogo, pois segundo os entrevistados, esta na maioria das vezes, a Procuradoria não interpreta o processo de chamada pública da mesma forma que as diretorias e coordenações do IFF e não há a possibilidade de uma conversa entre as partes envolvidas para resolverem as possíveis pendências. A negativa por parte da Procuradoria é arbitrária e com justificativas que geram muito mais dúvidas do que esclarecimentos, deixando os campi sem condições de melhorarem o processo para que possam atender tanto às exigências do PNAE quanto as da própria Procuradoria.

O quarto gargalo associa-se a falta de profissionais da área de nutrição. Foi possível constatar que os campi Cambuci, Maricá, Polo de Inovação e Santo Antônio de Pádua sofrem com essa inadequação. Dessa forma, estes não conseguem sequer dar o primeiro passo que é elaborar um cardápio de acordo com as regras do PNAE.

Em reunião realizada no mês de setembro de 2017 entre os gestores dos campi e a Pró-reitoria de Extensão, onde a pesquisadora teve a oportunidade de

participar como ouvinte, foi sugerida a possibilidade que o Nutricionista de um determinado campus pudesse dar suporte a outro campus na elaboração dos cardápios e acompanhamento dos mesmos; não foram verificadas negativas neste sentido nem por parte dos profissionais nem da administração dos campi onde esses servidores são lotados, porém é uma etapa que ainda não avançou.

Com base nesses gargalos, o entrevistado do campus Cambuci defende que:

Gostaríamos de propor que o IFF pensasse numa política, de fato, multicampi para o PNAE. Tal política não pode se basear somente em uma compra coletiva, já que isso fere o princípio da especificidade de cada campus. Mas, a construção de um planejamento que viabilize, através da cooperação dos campi, as ações de cada unidade escolar. (ENTREVISTADO 3, 2017)

No que se refere aos agricultores, conforme entrevista realizada com um dos representantes dos agricultores familiares do Norte Fluminense, esse destaca os principais gargalos com os quais a categoria se depara: falta de incentivo do poder público para que os estes consigam se organizar e atender as exigências da chamada pública, falta de conhecimento por parte desses agricultores, inclusive por questões de baixa escolaridade onde muitos mal sabem escrever seus próprios nomes e falta de organização enquanto categoria que o entrevistado entende ser o principal gargalo, visto que produção eles têm mas falta organização. Segundo suas palavras:

Se a cooperativa fosse organizada ela teria condições de ter seus próprios técnicos e o nosso principal problema gira em torno disso, não é de produção, produção nós temos mas também temos esse problema de organização porque a gestão demanda tempo, demanda profissionalismo e aí o agricultor semianalfabeto não vai poder fazer isso e se ele não está inserido dentro de uma organização social com força para contratar, aí como ele vai ter espaço? (ENTREVISTADO 13, 2018)

Mas por fim, o entrevistado diz que através do sindicato eles estão se organizando, inclusive na parte documental e que a produção não seria um problema para eles, pois:

São vários fatores que nos levam a estar na situação que nós estamos. E você falando isso, se tiver uma abertura nesse momento, eu me disponho a fazer a aproximação e tentar trazer para atender as necessidades do IFF. Por exemplo, hortaliças nós temos de montão para fornecer. Banana, frutas em geral nós temos uma quantidade considerável para fornecer. Mas nós

temos que saber o que vocês precisam para nós podermos nos adequar, isso não é um problema. Nós somos o quarto maior produtor de abacaxi do país, aqui em Campos e São Francisco. Só os nossos membros da cooperativa têm uma produção anual de 105 milhões de abacaxis e ano passado perdemos a metade por não conseguirmos escoar nossa produção. (ENTREVISTADO 13, 2018).

Verificados os principais gargalos tanto na ótica dos gestores do IFF quanto dos agricultores familiares, passamos a verificar os benefícios que os recursos do PNAE podem trazer.

Neste caso, perguntou-se primeiro aos servidores se eles acreditavam que os recursos do PNAE seriam realmente importantes para o Instituto e quais os principais benefícios que poderiam ser auferidos: todos afirmaram serem esses recursos extremamente importantes para a instituição.

Os principais benefícios apontados fora o alívio nas contas dos campi, pois se conseguissem utilizar os recursos do PNAE haveria uma folga no orçamento do Instituto. E com essa folga, seria possível realizar aquisições de outros materiais e contratação de serviços que devido ao contingenciamento de recursos foram cortados ou reduzidos drasticamente, citaram como exemplos, compra de materiais para laboratórios e serviços de manutenção. Seguindo pela aquisição de produtos de qualidade comprovada, saudáveis e com nutrientes que atendam às necessidades propostas pelos Nutricionistas, contribuindo para o desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar dos alunos e pela possibilidade do IFF atender à uma de suas ações finalísticas enquanto propulsor do desenvolvimento local, de maneira que ele se torne uma instituição mais próxima e que tenha mais diálogo com a comunidade e agricultores.

No que diz respeito a importância das compras institucionais, com recursos do PNAE, como elemento dinamizador da comunidade e agricultores envolvidos, os entrevistados deixaram claro os benefícios dessa aproximação. Essas compras poderiam potencializar os incentivos à agricultura familiar estimulando a produção e seu escoamento em um mercado mais próximo com pagamento a preço justo, dessa forma, fortalecem a economia local, além de auxiliar como elemento de manutenção dessas famílias no campo com mais qualidade de vida, incentivando a organização e especialização dessa categoria. As compras institucionais também aproximariam o Instituto dos agricultores, através de eventos, palestras, seminários e outras atividades de extensão.

E para reafirmar a importância do PNAE para os entrevistados, citamos as palavras de dois entrevistados que elucidam esse debate:

O PNAE assume um papel fundamental para manutenção do homem no campo e para o fortalecimento da agricultura local, que produz produtos de qualidade, mas, com a difícil concorrência dos latifúndios com monocultura mecanizada, tem dificuldade de escoamento da produção, tendo em vista o preço praticado pelas grandes redes de supermercado que adquirem produtos do latifúndio. Ainda, a produção local muitas vezes é menos intensiva no uso de agrotóxicos, fungicidas e outros produtos nocivos à saúde, possibilitando que, a um preço justo, a instituição adquira produtos de melhor qualidade fortalecendo a economia local. (ENTREVISTADO 6, 2017).

Essa iniciativa funciona como um impulsionador na comunidade local, possibilitando a circulação de recursos na economia local, estimulando os agricultores familiares a produzirem para atender o Instituto, criando parcerias. (ENTREVISTADO 9, 2017).

A mesma pergunta foi feita ao representante dos agricultores familiares e este argumenta que os benefícios do PNAE são inúmeros e vão muito além do poder financeiro, seu poder é de inclusão social, é de distribuição de renda e possibilidade da manutenção do homem no campo, é de realmente trazer qualidade de vida e dignidade para essa categoria e promover o desenvolvimento local através do incentivo à economia da região e da abertura de um novo mercado institucional.

O que podemos inferir sobre as perspectivas tanto dos gestores do IFF quanto dos agricultores familiares é que seus pontos de vista convergem para a mesma direção. Tanto os gargalos para implementar essa política dentro do Instituto de forma eficaz e eficiente quanto os benefícios que os recursos do PNAE podem trazer não só para o IFF, como para os agricultores e para a comunidade são pontos pacíficos entre os gestores e o discurso do representante dos agricultores familiares na região.

No próximo e último tópico, será analisado a visão dos gestores do campus Bom Jesus que participaram da primeira chamada pública realizada com sucesso no Instituto.

#### 4.3 A EXPERIÊNCIA EXITOSA DO CAMPUS BOM JESUS DO ITABAPOANA: GARGALOS E DESAFIOS.

O campus Bom Jesus do Itabapoana, localizado no Noroeste Fluminense, em

2015 conseguiu implementar a primeira chamada pública do IFF com a finalidade de adquirir gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar. Segundo dados extraídos do Portal da Transparência, a unidade empenhou R\$ 109.076,15, entretanto só recebeu os produtos, que efetivamente foram pagos, na ordem de R\$ 35.091,01, pois de acordo com entrevista realizada com o diretor administrativo do campus, muitos fornecedores não conseguiram entregar os produtos conforme estavam discriminados no edital ou não possuíam a documentação adequada que os permitissem receber pelo fornecimento dos itens.

Comparando o valor efetivamente pago com o total de recursos recebidos (R\$ 685.200,00), proporcionalmente verificamos que foi utilizado apenas 5,12% dos recursos do PNAE com a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, porém o que essa experiência trouxe não só para o campus mas para o IFF como um todo, foi muito além do emprego de recursos financeiros na aquisição de determinados itens, segundo as entrevistas realizadas a experiência foi gratificante e enriquecedora não só para os servidores envolvidos mas, também, para os agricultores.

Por ser um projeto pioneiro na instituição, não existiam modelos anteriores para serem tomados como base e, por se tratar de um campus agrícola, a necessidade de comprar gêneros alimentícios diretamente dos agricultores familiares utilizando os recursos do PNAE tornava-se cada vez mais necessária para o campus devido à sua vocação e não apenas por questões financeiras, mas acima de tudo por envolver questões sociais, pela oportunidade de aproximar os agricultores da Instituição, fazer do IFF Bom Jesus do Itabapoana um modelo e uma porta de entrada para essa categoria, objetivando contribuir para o desenvolvimento local e ao mesmo tempo trazer alimentos de qualidade para a alimentação dos alunos.

O campus Bom Jesus (como é comumente chamado), conforme observamos no tópico anterior, possui cozinha própria, compra os alimentos e terceiriza apenas o serviço de preparo e distribuição. Todavia, uma característica que somente os campi Bom Jesus e Cambuci possuem, é que parte do alimento que vai ao prato do aluno provém de sua própria produção, visto que, são unidades agrícolas.

Devido à essa característica tão específica, o campus Bom Jesus que possui cursos nas áreas de técnicas agrícolas e de alimentos tem a possibilidade de ofertar aos seus alunos, como parte da merenda, iogurtes, queijos e demais produtos

produzidos pelos próprios estudantes. Além disso o campus possui plantações e criações de animais que normalmente ajudam a compor a base da alimentação ofertada. A pesquisadora e servidora do IFF, teve a oportunidade de visitar o campus por duas vezes e conhecer parte da área onde plantam-se hortaliças e os espaços onde são criados os animais. Logo, verificou-se ao longo das entrevistas a necessidade premente que o campus, por todas suas características peculiares e visão institucional, possuía de implementar o PNAE.

Foram realizadas entrevistas com 2 (duas) servidoras do campus Bom Jesus que participaram diretamente da Chamada Pública nº 01/2015 e a primeira pergunta abordou a questão do conhecimento dos servidores envolvidos no processo: ambas relataram embora não tivessem nenhum conhecimento prévio sobre o que era o PNAE e como o mesmo funcionava já havia o interesse em apoiar a agricultura familiar de alguma forma. Em 2013, alguns servidores do campus participaram de um seminário no IF Sul de Minas, onde todos os IFs foram convidados a participar, para compartilharem experiências e conscientizarem a todos sobre a disponibilidade dos recursos e os benefícios que essa política poderia trazer não só para a instituição, mas para todos os envolvidos no processo.

A partir desse momento o campus começou a se organizar, os servidores participaram de outros cursos e eventos, principalmente no IF Sul de Minas cujos modelos e experiências foram fundamentais nesse processo e passaram a ter acesso à toda legislação vigente e manuais sobre o tema.

O próximo passo, de acordo com as entrevistas, foi constituir uma comissão que se reunia constantemente para definir e colocar em prática os procedimentos a serem executados e era composta por servidores de diversas áreas, entre elas: Setor de Compras, Diretoria de Pesquisa e Extensão, Engenheiro de Alimentos, Nutricionistas, Técnico em Agropecuária, Setor de Almoxarifado etc.

A seguir, perguntou-se como foi o processo de organização para estruturar a chamada pública e segundo palavras de uma das entrevistadas, cuja área de atuação à época era a de Pesquisa e Extensão:

O primeiro passo foi acionar as instituições extensionistas: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (INCAPER). Eles possuem o mapeamento dos agricultores, conhecem as limitações e potencialidades dos mesmos. São peça chave na intermediação do processo. A partir daí pensar nos itens que poderiam ser incluídos na merenda escolar, conforme

cultura e costume local, e visando qualidade nutricional da merenda. Outra ação foi oferecer cursos de capacitação técnica e de gestão para grupos de agricultores familiares. (ENTREVISTADO 12, 2017).

Foi questionado às servidoras quais os principais gargalos encontrados pela comissão para colocar em prática o processo de compras e ambas relataram as mesmas dificuldades. A cotação de preços foi um processo complicado, pois não havia fornecedores em números suficientes interessados em participar do processo, então foi preciso realizar reuniões e cursos de capacitação em parceria com a EMATER. Outro gargalo identificado foi a demora por parte da Procuradoria em analisar e deferir o edital. Até a chamada pública estar apta para enfim começar, o processo todo levou cerca de 1 ano, o que para as entrevistadas, foi um prazo um tanto quanto longo.

Superadas as dificuldades, indagou-se às entrevistadas qual a importância dos recursos do PNAE para o campus. A entrevistada cuja área era a administrativa, ressaltou a importância dos recursos repassados pelo PNAE como alívio financeiro, pois assim como as demais unidades do Instituto, o campus Bom Jesus tem dificuldades de fechar suas contas no fim de cada ano e, embora o valor dessa primeira compra tenha sido pouco expressivo, a primeira chamada pública era vista como uma “abertura de portas” para novas aquisições com valores mais significativos.

Já a entrevistada cuja área era a de Pesquisa e Extensão, entende que o mais importante é possibilitar acesso a alimentação de qualidade aos alunos, respeitando hábitos alimentares locais e culturais e atender às necessidades nutricionais previstas em legislações específicas sobre o tema.

A seguir, indagou-se a ambas qual a importância do PNAE para a comunidade e para os agricultores familiares e mais uma vez as respostas convergiram, sendo os principais pontos destacados:

- A possibilidade de promover o desenvolvimento local através da abertura de um novo e potencial mercado consumidor que também gera distribuição de renda na região;
- Apoio ao desenvolvimento sustentável da agricultura familiar de forma a promover a permanência do agricultor no campo com renda digna; e

- Aproximar o agricultor e a comunidade da escola, porque as ações de aproximação começam com a chamada pública, mas prosseguem através de outras atividades de extensão desenvolvidas pelo campus.

As entrevistadas concordam que essa primeira Chamada Pública realizada com sucesso trouxe mais uma oportunidade para os agricultores familiares e para os empreendedores familiares rurais, ao mesmo tempo que possibilitou a inserção de alimentos saudáveis e livres de agrotóxicos na merenda dos alunos.

E apesar das dificuldades encontradas, por ter sido um projeto piloto que se tornou referência para todo o IFF, as entrevistadas afirmam que a experiência foi altamente positiva não só para a instituição e seus servidores que tanto aprenderam, mas também, para os agricultores da região, visto que foi possível capacitá-los, apoiá-los e fazer a aproximação da escola com os agricultores mostrando que havia o compromisso de valorizar a categoria e estimular seu desenvolvimento.

Por fim, questionou-se a ambas o que fariam de diferente no próximo processo de compras, tomando como base a experiência da primeira chamada pública. A servidora da área Administrativa entende ser necessário:

Realizar uma maior divulgação para alcançarmos cada vez mais agricultores e, assim, contratá-los com base no edital de convocação. Dessa forma, seria ótimo para escola que conseguiria utilizar ainda mais o recurso disponibilizado pelo PNAE e para tais agricultores, pois estaríamos incentivando seu desenvolvimento ao adquirir seus produtos. (ENTREVISTADO 11, 2017).

E a servidora da área de Pesquisa e Extensão acrescenta que:

Gostaria de ter dado mais celeridade ao processo. As publicações das chamadas públicas devem ser perenes, com calendário definido, para que os agricultores familiares sejam estimulados a produzir e possam planejar sua renda. (ENTREVISTADO 12, 2017).

Neste tópico, foi possível verificarmos, apesar dos gargalos e desafios encontrados, a satisfação dos servidores do campus Bom Jesus em participarem dessa experiência exitosa de compras de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, satisfação essa que não se resume às questões financeiras envolvidas no processo. Percebeu-se preocupação em levar ao prato do aluno alimentos saudáveis, nutritivos e com qualidade comprovada, da mesma forma que



houve preocupação em inserir os agricultores familiares em um potencial mercado institucional que pudesse gerar renda e trouxesse condições de desenvolvimento não só para os agricultores, mas também para a região onde estes estão estabelecidos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa teve como propósito analisar os gargalos e desafios encontrados pelo IFF que dificultam sua adequação à legislação vigente do PNAE e contribuir com a busca de caminhos, de forma que seja possível adquirir parte da compra de gêneros alimentícios para a merenda escolar tendo como fornecedores os agricultores familiares, pois através da implementação de uma política pública como o PNAE, o Instituto consegue alinhar sua visão institucional com a temática do desenvolvimento local, a geração de renda e melhoria de qualidade de vida dos agricultores da região.

A princípio, verificou-se com quais objetivos os IFs foram criados, tendo como uma de suas finalidades ofertar ensino tecnológico de qualidade, formando cidadãos com vistas a contribuir para o desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional. Traçou-se ainda, um panorama geral sobre sua missão de interiorização da educação, onde o IFF ficou responsável por parte do interior do estado do Rio de Janeiro, abrangendo o Norte e Noroeste Fluminenses e alguns municípios da Região dos Lagos.

Buscou-se construir a partir dos objetivos da pesquisa, entendimento sobre o debate a respeito do que é a agricultura familiar no mundo e principalmente no Brasil, a sua importância enquanto categoria organizada e seus desafios para manter o agricultor no campo com renda justa e condições dignas de subsistência.

Seguindo este caminho, o próximo passo foi verificar as políticas públicas de incentivo à agricultura familiar. Traçou-se uma linha histórica iniciada no século XX com as principais políticas implementadas e seus objetivos, chegando por fim à tríade composta por PRONAF, PAA e PNAE, cujo entendimento é que são políticas com objetivos distintos, mas que, ao longo do caminho, se encontram e se

complementam. Porém, avançou-se mais no debate a respeito do PNAE por ser o objeto de estudo nesta pesquisa.

Tendo como foco o PNAE, adentrou-se na análise dos repasses feitos aos municípios do Norte e Noroeste Fluminense, mesma região onde concentram-se a maior parte dos campi do IFF, com o objetivo de verificar quanto estes recebem e o quanto investem na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, onde foi possível inferir que os gargalos não são só do IFF, pois esses municípios ainda lutam para se adequarem às regras do PNAE e conseguirem, a partir dos recursos disponibilizados pelo FNDE, adquirir pelo menos 30% dos alimentos através da agricultura familiar. Da mesma forma, verificou-se com base em pesquisas já realizadas, que os agricultores encontram barreiras internas no que tange à sua organização e barreiras externas devido à falta de apoio e implementação de políticas públicas por parte do poder municipal.

Após a análise do PNAE nos municípios, o último capítulo concentrou-se inicialmente, nos números do IFF em relação ao seu orçamento, o quanto foi investido na aquisição de gêneros alimentícios e contratação de empresas terceirizadas que preparam e fornecem lanches e/ou refeições e o quanto foi recebido através de transferências do FNDE. A seguir, tratou-se de analisar as entrevistas realizadas com representantes do IFF e dos agricultores familiares, objetivando verificar quais os principais gargalos, desafios e expectativas em relação ao PNAE e, por fim, na última parte do capítulo, buscou-se analisar o único caso bem sucedido de compras de produtos da agricultura familiar, realizadas pelo campus Bom Jesus através de chamada pública, visando demonstrar como se organizaram, os gargalos com os quais se depararam e os resultados dessa experiência.

Diante do panorama acima traçado e com objetivos claros de analisar e identificar os principais gargalos e desafios que o IFF possui e ainda o impedem de utilizar os recursos do PNAE, de forma a contribuir para o desenvolvimento local a partir do incentivo à agricultura familiar com geração de renda e manutenção do homem no campo, a proposta desta pesquisa coaduna-se com a teoria proposta por Abramovay (2000, p. 16), onde o fortalecimento do capital social é papel das instituições e é fator determinante para o desenvolvimento rural, faz-se necessário dar prerrogativas às populações rurais para que estas participem do processo de desenvolvimento através de organização social e de investimentos públicos em

infraestrutura e serviços, de modo que o meio rural consiga deixar de ser vinculado ao atraso e ao abandono.

Dessa forma, observados os resultados da pesquisa, verificou-se primeiramente que o orçamento para a manutenção das atividades diárias do Instituto, ao longo dos anos reduziu-se em face à comparação com o orçamento total destinado à instituição. Da mesma forma, constatou-se que o gasto com a alimentação dos alunos aumentou a cada ano frente ao total repassado pelo MEC a título de funcionamento e assistência aos estudantes e, por fim, verificou-se que os repasses do FNDE a título do PNAE, representam em torno de 25% a 28% do total gasto com a compra de gêneros alimentícios, deixando evidente que esses recursos de fato possibilitariam um alívio nas contas do IFF. Logo, perante à primeira proposição feita nesta pesquisa, se os recursos do PNAE poderiam ou não contribuir para o alívio das despesas do Instituto, a resposta verificou-se afirmativa.

A seguir, com base nos resultados das entrevistas, observou-se que os principais gargalos identificados para a implementação do PNAE, de acordo com os gestores do IFF, são: número de servidores reduzido nos campi e sem conhecimento para atuarem nesta área, falta de organização e de conhecimento por parte dos agricultores que também têm receio de contratar com órgãos públicos e dificuldades de diálogo e entendimento com o jurídico da instituição. Todavia existam gargalos e desafios a serem superados, todos os entrevistados concordam que, vencidas essas questões, o IFF através do PNAE detém condições necessárias e suficientes para ser um propulsor do desenvolvimento rural na região, visto que esse recurso além de proporcionar distribuição de renda para os agricultores familiares, pode motivar a categoria a se organizar de maneira a ter condições dignas de subsistência e melhoria na qualidade de vida, tudo isso proporcionado pela abertura de um potencial mercado institucional que tem poder de compra muito significativo para sua área de abrangência.

E, em entrevista realizada com um dos representantes dos agricultores familiares, este concorda com o potencial que o IFF tem enquanto incentivador e promovedor do desenvolvimento local através de práticas inclusivas que apoiem os agricultores, dando-lhes novas oportunidades frente a abertura de um novo mercado institucional.

Por fim, através das entrevistas realizadas com servidores do campus Bom Jesus que participaram da primeira chamada pública, inferiu-se que o processo foi

lento e com muitos gargalos, porém todos foram superados. Primeiro, foi preciso conscientizar e capacitar os servidores sobre a importância do PNAE em termos financeiros e sociais; posteriormente buscou-se parcerias para capacitar os agricultores familiares de forma que estes estivessem aptos e seguros para participarem da chamada pública e por último, com o apoio da Reitoria, conseguiu-se apresentar uma proposta de chamada pública que atendesse tanto as exigências do FNDE quanto as do jurídico da instituição.

Dessa forma, a segunda proposição desta pesquisa que era verificar a importância institucional do IFF na temática do desenvolvimento local, na geração de renda e melhoria na qualidade de vida dos agricultores familiares, a partir das entrevistas realizadas, também apresentou resposta afirmativa. Sim, o IFF, desde que organizado, detém esse potencial!

Entretanto, faz-se necessário ressaltar que, embora a pesquisa tenha apresentado resultados satisfatórios, algumas limitações foram verificadas. Em relação ao montante gasto com a alimentação dos alunos, a coleta de dados foi realizada no Portal da Transparência do Governo Federal, cuja busca pelos valores de auxílio alimentação mostrou-se impraticável devido à forma como o setor financeiro do IFF realiza seus empenhos: na maioria dos casos houve junção de várias bolsas (alimentação, transporte e moradia) em um único valor. Mas, faz-se necessário também esclarecer que, embora tenha sido um fator limitante, não comprometeu a pesquisa, visto que a maioria das unidades trabalha com compra de gêneros alimentícios ou contratação de empresas terceirizadas fornecedoras de lanches e/ou refeições.

Outra limitação verificada refere-se às entrevistas: gestores de alguns campi não atenderam as solicitações embora tivessem ciência do escopo da pesquisa, porém, cabe ressaltar novamente que, apesar de ser um fator limitante também não comprometeu a pesquisa, pois a maior parte dos gestores se mostraram acessíveis e dispostos a contribuir.

Em que pesem tais limitações, há expectativas que essa pesquisa contribua na implementação do PNAE pelo IFF porque este é apenas o começo de um processo pujante que necessita tornar-se realidade dentro da instituição. Os gestores continuam a ser organizados junto às suas equipes em seus campi de origem, tendo suporte da Reitoria através das Pró-reitorias de Pesquisa e Extensão e de Administração, que no exercício de 2018 objetivam manter a realização de reuniões

constantes e cursos de capacitação para que as próximas chamadas públicas estejam aptas a serem divulgadas contemplando o maior número possível de produtos e de agricultores.

Assim sendo, sugere-se que trabalhos futuros possam ampliar essa pesquisa, visto que, o assunto não se encerra aqui. Na verdade, este é o início de um processo cujo objetivo é comprovar que uma política pública da amplitude do PNAE precisa ser posta em prática pelo poder público de forma que traga resultados reais de desenvolvimento local e estímulo à agricultura familiar.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento Contemporâneo**. 2000. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/Tds/td\\_0702.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/Tds/td_0702.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Revista Economia Aplicada**, v. 4, n. 2, p. 379-397, abril/jun. 2000. Disponível em: <<http://ricardoabramovay.com/o-capital-social-dos-territorios-repensando-o-desenvolvimento-rural/>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

AQUINO, Joacir Rufino de; SCHNEIDER, Sérgio. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: FAVARETO, Arilson et al. **Desenvolvimento Rural Sustentável – Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios**, v. 12. Brasília: IICA, 2010.

AROUCHA; Edvalda Pereira Torres Lins. **Agricultura Familiar na Alimentação Escolar: Estudos de Oportunidades e de Desafios**. 2012. 182 f. Dissertação (Mestrado em Ecologia Humana e Gestão Socioambiental) – Universidade do Estado da Bahia, Paulo Afonso, BA. 2012. Disponível em: <<http://www.uneb.br/ppgecoh/files/2013/09/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Edvalda-Aroucha.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

ASSIS, Renato Linhares. Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil: perspectivas a partir da integração de ações públicas e privadas com base na agroecologia. **Revista Economia Aplicada**, v. 10, n. 1, p. 75-89, jan./mar. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141380502006000100005&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141380502006000100005&script=sci_abstract)>. Acesso em: 23 nov. 2017.

BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **Revista Política e Sociedade**, n. 14, p. 211-250, abril de 2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/21757984.2009v8n14p211/10959>>. Acesso em: 22 out. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 02 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm)>. Acesso em 02 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>. Acesso em 27 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012**. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm)>. Acesso em 10 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF: FNDE, 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964. Disponível em: <



<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/lei-no-4320>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>>. Acesso em: 10 abr.2017

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm)>. Acesso em: 12 abr.2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências. 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/845673.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017 (LOA). 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13414.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13414.htm)>. Acesso em: 27 set. 2017.

BUAINAIN, Antônio M.; ROMEIRO, Ademar R.; GUANZIROLI, Carlos. Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 312-347, jun./dez. 2003. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/5434>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

CAMPOS, Silvana Pereira de. **Para além da educação:** a contribuição do Instituto Federal Fluminense no desenvolvimento do município de Bom Jesus do Itabapoana – RJ. 2016. 152 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade) – Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes – RJ, 2016. Disponível em: <<https://cidades.ucam-campos.br/producoes/dissertacoes/dissertacoes-2016/>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

CARNEIRO, Maria José. Ruralidade: novas identidades em construção. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 11, p. 53-75, out. 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000170&pid=S0303-7657201200010001500011&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000170&pid=S0303-7657201200010001500011&lng=pt)>. Acesso em: 31 mai. 2017.

CARVALHO, Daniela Gomes de; CASTRO, Vanessa Maria de. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável. VIII ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, p. 1 a 20, ago. 2009, Cuiabá - Mato Grosso. **Anais....** Cuiabá, MT: ECOECO, 2009. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/74419709-O-programa-nacional-de-alimentacao-escolar-pnae-como-politica-publica-de-desenvolvimento-sustentavel.html>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

CARVALHO, Daniela Gomes de. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planejamento e políticas públicas – PPP**, n. 32, p. 115 a 147, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/12>>. Acesso em: 22 out. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CONSEA. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil**. 2010. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/simulacao/layout/teste/documentos/consea.pdf>>. Acesso em: 22 de out. 2017.

COSTA, Luciana; MALUF, Renato S. **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional**. São Paulo: Polis, 2001. 60 p. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/994/994.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

DENARDI, Reni Antônio. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, jul./set.2001. Disponível em: <[http://www2.ufersa.edu.br/portal/view/uploads/setores/241/\\_Agricultura.pdf](http://www2.ufersa.edu.br/portal/view/uploads/setores/241/_Agricultura.pdf)>. Acesso em: 15 mai.2017.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: FAVARETO, Arilson et al. **Desenvolvimento Rural Sustentável – Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios**, v. 12, Brasília: IICA, 2010.

ESQUERDO, Vanilde Ferreira Souza; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do Circuito das Frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba - SP, v. 52, p. S205-S222, 2014. Suplemento 1. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032014000600011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600011)>. Acesso em: 08 set. 2017.

FAVARETO, Arilson. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: FAVARETO, Arilson et al. **Desenvolvimento Rural Sustentável – Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios**. In FAVARETO, Arilson et al, v. 12, Brasília: IICA, 2010.

FEITOSA, Patrícia de Almeida. **A interiorização dos Institutos Federais: um estudo de caso sobre a implantação do campus Venda Nova do Imigrante**. 2013. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória (ES), 2013. Disponível em: <[http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese\\_7296\\_DISSERTA%C7%C3O%20DEFEN DIDA%20%20-%20Vers%E3o%20Encadernada.pdf](http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_7296_DISSERTA%C7%C3O%20DEFEN DIDA%20%20-%20Vers%E3o%20Encadernada.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2017.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: Como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GRISA, Cátia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), 2012. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/2012%20Tese-Catia-Grisa.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

GRISA, Cátia; PORTO, Silvio Isopo. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora de UFRGS, 2015.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora de UFRGS, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar: Primeiros Resultados**. Rio de Janeiro, p. 1-267, 2009. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro2006/agriculturafamiliar.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FLUMINENSE. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2010-2014**. Campos dos Goytacazes, RJ. Disponível em: <<http://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/livros/article/download/1598/786>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Últimas Notícias**. Disponível em: <<http://portal1.iff.edu.br/noticias/ultimas-noticias>>. Acesso em: 27 set. 2017.

LIMA, Frederico Santiago. **A implantação do campus Santo Antônio de Pádua do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense: uma discussão sobre a proposta de oferta de cursos e sua inserção regional.** 2017. 140 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade) - Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes – RJ, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/11/Frederico-Santiago-Lima.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

LOSEKANN, Marilse Beatriz; WIZNIEWSKY, Carmem Rejane Flores. Desenvolvimento rural sustentável: perspectivas de inserção no assentamento Alvorada, Júlio de Castilhos, RS. In: ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA, 4, 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, FFLCH, 2008 p. 446-468. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/124754-Desenvolvimento-rural-sustentavel-perspectivas-de-insercao-no-assentamento-alvorada-julio-de-castilhos-rs-1.html>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos.** 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. **Ações públicas locais de abastecimento alimentar.** São Paulo: Polis, 1999. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/845/845.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plataforma Nilo Peçanha.** Disponível em: <<https://www.plataformanilopecanha.org/>>. Acesso em 12 fev. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Como funciona a compra e venda dos produtos da agricultura familiar.** Disponível em: <<sitemda/secretaria/saf-ali/como-funciona-compra-e-venda-de-produtos-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 27 set. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento – MTO 2017.** Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes/orcamentarias/manualtecnico/mto\\_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes/orcamentarias/manualtecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento Rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, 2001, p. 83-100. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300009)>. Acesso em: 16 mai. 2017.

NETO, Leonardo Guimarães. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: FAVARETO, Arilson et al. **Desenvolvimento Rural Sustentável – Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios**. Brasília: IICA, 2010. v. 12.

NEVES, Delma Pessanha. Agricultura familiar e mercado de trabalho. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 8, p. 7-24, abril 1997. Disponível em: <  
<https://revistaesa.com/ojs/plugins/generic/pdfJsViewer/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Frevistaesa.com%2Fojs%2Findex.php%2Fesa%2Farticle%2Fdownload%2F103%2F99%2F>>. Acesso em 31 mai. 2017.

OLIVEIRA, Luciane Bittencourt Gomes Batista. Repercussões da interiorização da educação profissional oportunizada pelos Institutos Federais para Populações do Campo. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL TRABALHO, RELAÇÕES DE TRABALHO, EDUCAÇÃO E IDENTIDADE, 6., 2016, Belo Horizonte – MG. **Anais...** Belo Horizonte, MG: SITRE, CEFETMG, 2016. Disponível em: <  
[http://www.sitre.cefetmg.br/arquivos/Anais/GT-06/sitreGT06i51\\_-\\_REPERCUSSxES\\_DA\\_INTERIORIZAxO\\_DA\\_EDUCAxO\\_PROFIOSSIONAL\\_OPORTUNIZADA\\_PELOS\\_INSTITUTOS\\_FEDERAIS\\_PARA\\_POPULAxES\\_DO\\_CAMPO.pdf](http://www.sitre.cefetmg.br/arquivos/Anais/GT-06/sitreGT06i51_-_REPERCUSSxES_DA_INTERIORIZAxO_DA_EDUCAxO_PROFIOSSIONAL_OPORTUNIZADA_PELOS_INSTITUTOS_FEDERAIS_PARA_POPULAxES_DO_CAMPO.pdf)>. Acesso em: 31 mai. 2017.

REIS, Douglas Sathler dos. O rural e urbano no Brasil. In: XV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu, MG. **Anais...** Caxambu, MG: ABEP, 2006. Disponível em:  
 <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1492/1457>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

SANTANA, Cynara Martins; BELO, Diego Carvalhar; PEDLOWSKI, Marcos Antônio. Os principais desafios para a institucionalização do PAA nos assentamentos de reforma agrária no Norte Fluminense. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, v. 10, n. 20, p. 62-87, jul. 2015. Disponível em: <  
<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Os%20principais%20desafios%20para%20a%20institucionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20PAA%20nos%20assentamentos%20de%20reforma%20agr%C3%A1ria%20no%20norte%20fluminense%20-%20Santana,%20Belo%20&Pedlowski.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2017.

SANTOS, Fábio Pereira dos. **Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil**. 2011. 182 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2011. Disponível em: <  
<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8211/72070100758.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

SANTOS, Maria José dos. Projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 225-238, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a17.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

SARAIVA, Elisa Braga et al. Panorama de compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-934, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232013000400004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232013000400004&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 22 mai. 2017.

SILVA, Arthur Rezende da. **O Instituto Federal Fluminense e o desenvolvimento local e regional: o desafio da inserção profissional dos egressos do campus Bom Jesus no Noroeste Fluminense**. 2013. 118 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade) - Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, RJ, 2013. Disponível em: <[https://cidades.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2013/08/ARTHUR\\_REZENDE\\_DA\\_SILVA.pdf](https://cidades.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2013/08/ARTHUR_REZENDE_DA_SILVA.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

SILVA, Arthur Rezende da; TERRA, Denise Cunha Tavares. A expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e os deságios na contribuição para o desenvolvimento local e regional. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO, 1., 2013, Curitiba – PR. **Anais...** Curitiba, PR: SNP, UTFPR, 2013. Disponível em: <[http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpd/pdf/snpd2013/Arthur\\_Rezende.pdf](http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpd/pdf/snpd2013/Arthur_Rezende.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. 15. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

TRICHES, Rozane Márcia. Repensado o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora de UFRGS, 2015.

TRICHES, Rozane Márcia; SCHNEIDER, Sérgio. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v22n2/v22n2a28.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2017.

TURPIN, Maria Elena. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 16, p. 20-42, 2009. Suplemento 2. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/13/1200.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

VEIGA, José Eli. **O Desenvolvimento Agrícola: Uma Visão Histórica**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: HUCITEC, 1991.

VILLA REAL, Luciana Correia, SCHNEIDER, Sérgio. O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa de alimentação escolar. **Estudo e Debate**, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 57-79, 2011. Disponível em: <<http://www.meep.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/viewFile/563/553>>. Acesso em: 22 out. 2017.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 20., 1996, Caxambu, MG. **Anais...** Caxambu, MG: ANPOCS, 1996. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Ra%C3%ADzes%20Historicas%20do%20Campesinato%20Brasileiro%20%20Maria%20de%20Nazareth%20Baudel%20Wanderley%20-%201996.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. O Campesinato Brasileiro: uma história de resistência. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, SP, v. 52, p. S025-S044, 2014. Suplemento 1. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/resr/v52s1/a02v52s1.pdf>> Acesso em: 01 nov. 2017.

## 7 APÊNDICE

### 7.1 QUESTIONÁRIOS PARA ENTREVISTAS



UNIVERSIDADE  
CANDIDO MENDES

ROTEIRO DE ENTREVISTA – CAMPUS BOM JESUS (UTILIZOU O RECURSO DO  
PNAE UMA ÚNICA VEZ DE FORMA PARCIAL)

Data:

Entrevistado:

Cargo/Função:

1 – Como surgiu a ideia de organizar os agricultores? Você já tinha experiência anterior com os agricultores familiares?

2 – Como vocês se organizaram para começar a estruturar o processo de compra de alimentos através dos agricultores familiares?

3 – Você tinha conhecimento dos requisitos para utilizar os recursos do PNAE?



4 – Vocês receberam alguma orientação do Fundo Nacional de Desenvolvimento e Educação (FNDE) para saber como utilizar os recursos financeiros do PNAE?

5 – Para você qual a importância dos recursos do PNAE para a escola?

6 – Para você qual a importância dos recursos do PNAE para a comunidade/ agricultores?

7 – Quanto tempo levou para que o processo estivesse pronto para a Chamada Pública?

8 – Quais os principais gargalos (dificuldades) encontrados?

9 – Para você, quais os pontos positivos nessa primeira experiência de compras de alimentos para a merenda escolar utilizando os recursos do PNAE?

10 – O que você faria diferente para um próximo processo de compras, tomando como base a experiência do processo anterior?



UNIVERSIDADE  
CANDIDO MENDES

ROTEIRO DE ENTREVISTA – DEMAIS CAMPI (NUNCA UTILIZARAM OS  
RECURSOS DO PNAE)

Data:

Entrevistado:

Cargo/Função:

1 – Quantos alunos o campus possui?

2 – Quantos alunos têm direito à alimentação gratuita?

3 – Quais os critérios utilizados para que o aluno tenha direito à alimentação gratuita?

4 – Quanto do orçamento do Campus é utilizado para a alimentação dos alunos (pode ser em termos percentuais)?

5 – De que maneira é preparado o alimento fornecido aos alunos?

a) O Campus compra alimentos para lanches e refeições e terceiriza apenas o serviço de preparo e distribuição.

b) O Campus compra alimentos apenas para os lanches, terceiriza o serviço de preparo dos lanches e o fornecimento das principais refeições (almoço e/ou janta).

c) O Campus não compra nenhum alimento, terceiriza o fornecimento de lanches e refeições.

d) O Campus concede bolsa alimentação e a partir de 2018 terceirizará o fornecimento de lanches e/ou refeições.

e) O Campus concede bolsa alimentação e não tem previsão de quando terceirizará o fornecimento de lanches e /ou refeições.

f) Outros. Favor explicar: \_\_\_\_\_

6 – O Campus já utilizou os recursos do PNAE para a compra de alimentos para a merenda escolar?

7 – O Campus já se organizou ou tem interesse em se organizar para dar início ao processo de compra de alimentos com os recursos do PNAE?

8 – Para você qual a importância dos recursos do PNAE para o IFF?

9 – Para você qual a importância dos recursos do PNAE para a comunidade/agricultores?

10 – Quais os principais gargalos (dificuldades) encontrados pelo Campus para implementar o processo de compras de alimentos através da agricultura familiar utilizando os recursos do PNAE?

11 – Há algo mais que não foi perguntado e você gostaria de comentar?



UNIVERSIDADE  
CANDIDO MENDES

### ROTEIRO DE ENTREVISTA – AGRICULTORES FAMILIARES

Data:

Entrevistado:

- 1 – Quantas famílias são cadastradas junto ao sindicato em nossa região?
- 2 – Quais os principais produtos produzidos pelos agricultores familiares em nossa região?
- 3 – Como os agricultores familiares se organizam para comercializar seus produtos (ex. sindicato, cooperativa etc.)
- 4 – Os agricultores familiares atualmente fornecem seus produtos para algum órgão público da região?
- 5 – Quais as principais dificuldades encontradas pelos agricultores familiares para contratarem com a administração pública?
- 6 – Havendo uma Chamada Pública por parte do IFF para a compra de produtos da agricultura familiar, haveria interesse dos agricultores em participarem do processo?
- 7 – A Lei nº 11.947/2009 em seu artigo 14 dispõe que pelo menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE deverão ser utilizados na compra de produtos da agricultura familiar. Sabendo que o IFF em 2017 recebeu recursos do

PNAE na ordem de R\$ 1.000.000,00 (Um milhão de Reais), os agricultores familiares de nossa região teriam condições de atender às demandas do Instituto e fornecer, durante a vigência do contrato, que seria em torno de 10 a 12 meses, o quantitativo de produtos que totalizassem em torno de R\$ 300.000,00 (Trezentos mil Reais)? Há capacidade produtiva para tal demanda?

8 – Como o senhor analisa essa possibilidade dos agricultores familiares contratarem com o IFF, seria favorável para eles?

## 7.2 LISTA DE ENTREVISTADOS

Entrevistado 1 – Servidor técnico administrativo do campus Bom Jesus lotado na Diretoria de Administração.

Entrevistado 2 – Servidor técnico administrativo do campus Cabo Frio lotado na Diretoria de Administração.

Entrevistado 3 – Servidor técnico administrativo do campus Cambuci lotado na Diretoria Geral.

Entrevistado 4 – Servidor técnico administrativo do campus Campos Centro lotado na Diretoria de Administração.

Entrevistado 5 – Servidor técnico administrativo do campus Guarus lotado na Diretoria de Administração.

Entrevistado 6 – Servidor técnico administrativo do campus Itaperuna lotado na Coordenação de Administração.

Entrevistado 7 – Servidor técnico administrativo do campus Maricá lotado na Diretoria Geral.

Entrevistado 8 – Servidor técnico administrativo do campus Santo Antônio de Pádua lotado na Diretoria de Administração.

Entrevistado 9 – Servidor técnico administrativo do campus Quissamã lotado na Diretoria de Administração.

Entrevistado 10 – Servidor técnico administrativo do Polo de Inovação lotado na Diretoria de Administração.

Entrevistado 11 – Servidor técnico administrativo do campus Bom Jesus lotado na Diretoria de Administração.

Entrevistado 12 – Servidor Docente do campus Bom Jesus lotado na Diretoria Geral.

Entrevistado 13 – Representante dos Agricultores Familiares.