

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA – UFU
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – INCIS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

LIA AGAPITO ROBERTO

**OS CAMINHOS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: O PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM UBERLÂNDIA - MG**

UBERLÂNDIA

2024

LIA AGAPITO ROBERTO

OS CAMINHOS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: O PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM UBERLÂNDIA - MG

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais Da Universidade Federal De Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção da graduação de licenciatura em Ciências Sociais, sob a orientação da Prof.^a. Dr.^a Rosemeire Salata.

UBERLÂNDIA

2024

*Dedico este trabalho a minha vó
Alzira, por toda a dedicação amor
e respeito à terra e a família que
cultivou até seu último dia.*

AGRADECIMENTOS

O processo de aprendizagem é sempre coletivo, assim finalizo mais uma etapa da vida apoiada por muitos que contribuíram e contribuem na minha formação pessoal e profissional. Dito isso, não poderia deixar de agradecer aqui algumas pessoas por estarem ao meu lado.

Agradeço aos meus avós paternos por toda a dedicação e coragem de enfrentar a vida e me ensinar que não há dificuldades que não possam ser superadas. A força que emanava nas falas eloquentes de Seu Ezequiel ecoam e vivem dentro de mim. Agradeço e dedico esse trabalho à minha avó materna Alzira que ensinou a nossa família o respeito à terra e a natureza: da terra se nasce, se vive e cultiva e é para elas que retornamos na hora do fim, por isso a ela tudo devemos. A D. Hiroka que me acolheu quando cheguei nessa cidade e cuidou de mim e de minhas amigas preparando seus pratos recheados de afetos.

Agradeço aos meus pais que se dedicaram tanto para criar eu e minha irmã nos ensinando sempre a importância de viver pelo coletivo e partilhar com aqueles que nos amam. Pensar na construção de um mundo melhor, viver de forma saudável e coletiva sempre foram meu “arroz com feijão” graças à vocês. Obrigada pai por ser uma pessoa dedicada em tudo que se propôs a fazer sem deixar de lado seus ideais, que muitas vezes lhe foram tão caros, você é sinônimo de resiliência. É o home que cultiva a todo momento, cultiva amor, alegria, amizades e refloresta e floresce por todos os cantos em que passa. Com você aprendi a plantar, a observar a natureza e me entender enquanto um ser que tem seus deveres no ecossistema que vive. Agradeço minha mãe também por toda a dedicação que tem em construir nossa vida feliz e leve. Você é minha maior inspiração pessoal e profissional, é em você que me espelho todos os dias. Com você aprendi a ter escuta ativa, a me interessar genuinamente pelo cotidiano e pelos outros, a viver em grupo e me entregar ao ideal de construir um mundo melhor. Não poderia deixar de mencionar aqui minha irmã Lara, a primeira e eterna companheira de vida. É por você que vivo e foi com você que aprendi a viver. Obrigada por todas as risadas e parceria, é lindo te ver crescer. Agradeço a outra irmã que a vida me deu de presente, Débora Juliana. Obrigada por ser minha melhor amiga, eu amo dividir a vida com você e poder passar por todas as etapas da vida juntas.

Gostaria de agradecer ao meu companheiro Gustavo. Obrigada por suportar minhas loucuras e ouvir todos meu devaneios e angústias na construção dessa pesquisa. Você tem a capacidade de colocar a realidade dos fatos sem medo das consequências e isso me foi essencial para escrita desse trabalho. Sou feliz em poder partilhar a vida ao seu lado, obrigada por cuidar de mim, sem você teria tudo sido mais difícil. Agradeço a você também pela oportunidade de

acompanhar de perto o crescimento dessa criança extraordinária que é o Lorenzo, serei eternamente grata por estar ao lado dele e viver momentos que nutrem a alma e me formam enquanto pessoa, é lindo ter vocês por perto e construir a vida juntos. Não poderia deixar de mencionar meus sobrinhos Liz e Pedro Jorge que também são outro presente que a vida me deu, esse trabalho também é por vocês.

Em temática de cultivo da vida e da terra tenho os melhores professores e a eles também agradeço e dedico esse trabalho. Obrigada família Santa Terra (Joãozinho, Angélica e Santinho) por terem me acolhido e me ensinado tanto. Agradeço ao Tio Wiliam e a Tia Verinha por serem meus avós postigos e me ensinarem tanto sobre a vida, sobre a arte de cultivar e fazer parte da natureza que nos unem. Aos meus padrinhos Andreia e Antônio que sempre estiveram aqui por mim e também são parte dessa rede de companheirismos.

Nessa caminhada pelo conhecimento fiz grandes e bons amigos, e por isso não poderia deixar de agradecer-los. Aos meus amigos de graduação que sempre me ouviram e compartilharam experiências juntos agradeço pelo companheirismo, pelas conversas no 5-O e na sala da minha casa, pelas discussões calorosas que as vezes são postas quando um grupo de cientistas sociais em formação decidem conversar na mesa de um bar. Crescemos e nos unimos nesses anos de graduação, e que para além de colega de cursos nos tornamos uma família do coração aqui em Uberlândia.

Agradeço a Universidade Federal de Uberlândia pela oportunidade em me graduar em Ciências Sociais e estendo tal agradecimento ao INCIS, ao professores e técnicos que foram essenciais para minha formação. Por fim, agradeço em especial a minha orientadora Rosemeire, ao Prof. Leonardo e a Prof. Marili que compõem minha banca de defesa. A professora Valéria registro aqui também toda minha gratidão pela oportunidade de conhecê-la e ter sido sua aluna, se hoje concluo minha graduação você foi parte fundante desse processo.

Registro aqui meu singelo agradecimento aos colegas, amigos e familiares que fazem parte de quem eu sou e me possibilitaram todas as ferramentas para finalizar mais uma etapa de vida.

As plantas semearam essa mulher que escreveu uma " Biblioteca Floresta", onde cada palmo daquele chão (meu vilarejo) conta histórias de dores e amores, de lutas e superações. Eu testemunhei elaborações de lutos em seus plantios de flores, as quais eram cuidadas com afeto para enfeitar os túmulos dos entes queridos em dia de finados. Eu mesma não consigo fazer dessa forma, pois não me cabe ir lá sem sua companhia. A MULHER PLANTA cresce e floresce é dentro de mim, eu sinto cheiros tão vivos dela no meu viver. Ela continua, germina vivamente em todos que conviveram com ela. – Marcia da Silva Agapito Roberto

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é responsável por auxiliar o processo de ensino aprendizagem dos alunos da rede pública de ensino de todo país, fornecendo alimentos que suprem as necessidades nutricionais durante o período escolar. Além disso, trabalha com o conceito de educação nutricional de forma integrada ao projeto pedagógico das instituições de ensino. A partir do ano de 2009, com a implementação da Lei nº 11.947/2009 ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), inicia-se um processo de estreitamento da relação entre alimentação escolar e agricultura familiar regional. O artigo 14 dessa legislação destina de no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) as Entidades Executoras para a compra de produtos provenientes de agricultura familiar, empreendedores rurais ou suas organizações. A política pública de alimentação escolar em questão tem caráter nacional, mas é aplicada de forma regionalizada visto que os recursos são repassados para estados e municípios que ficam responsáveis pela elaboração e execução do Programa. Tendo em vista toda a estrutura do PNAE a presente pesquisa buscou descrever quem são os atores sociais e institucionais envolvidos no desenvolvimento e execução da política no âmbito municipal e avaliou a execução do Art.14 da Lei 11.947/2009, que corresponde a uma das deliberações do PNAE, nas escolas públicas municipais da cidade de Uberlândia - MG, durante os anos de 2020 e 2023. Para tanto, foi necessário a realização de um levantamento de dados e de entrevistas com esses atores buscando compreender os processos particulares da localidade pesquisada e as dificuldades enfrentadas para o funcionamento previsto na lei nº 11.947/2009. Assim, por meio da avaliação de eficácia com foco nos processos foi possível concluir que as escolas municipais de Uberlândia atingiram e superaram os 30% mínimos estabelecidos por lei somente no ano de 2022.

PALAVRAS – CHAVE: Política Pública; Alimentação Escolar; Agricultura Familiar; Uberlândia; PNAE.

ABSTRACT

The Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) [National School Feeding Program] is responsible for helping the teaching-learning process of public school students throughout the country by providing food that meets their nutritional needs during the school term. In addition to that, it works with the concept of nutritional education in a way that is integrated into the pedagogical project of educational institutions. Since 2009, with the implementation of Law 11.947/2009 on the Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a process has begun to strengthen the relationship between school nutrition and regional family farming. The 14th article of this legislation requires that at least 30% of the financial resources transferred by the Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) [National Education Development Fund] to the Executing Entities must be used to buy products from family farmers, rural entrepreneurs or their organizations. The public school feeding policy in question has a national scope, but is applied on a regional basis, since the funds are passed on to states and municipalities, which are responsible for drawing up and implementing the programme. In view of the entire structure of the PNAE, this research seeks to describe who are the social and institutional participants involved in the development and implementation of the policy in a municipal level, and it also seeks to evaluate the implementation of Art.14 of the Law 11.947/2009, which corresponds to one of the deliberations of the PNAE in the municipal public schools in Uberlândia - MG during the years 2020 and 2023. In order to do this, it was necessary to collect data made available by public institutions, and to interview the individuals involved in order to understand the particular processes in the city under research and the difficulties faced in implementing the expected of Law 11.947/2009. Thus, by evaluating effectiveness with a focus on processes, it was possible to conclude that the municipal schools of Uberlândia reached and exceeded the minimum 30% established by the law only in 2022.

KEYWORDS: Public policy; School Meals; Family farming; Uberlândia; PNAE.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Elaboração Própria a partir da Resolução CD/FNDE nº 02, de 10 de março de 2023.	38
Tabela 2. Fonte: Secretaria Municipal de Educação (Prefeitura de Uberlândia) acesso 04 de mar 2024 pelo site: https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/educacao/escolas- municipais-uberlandia	68
Tabela 3. Fonte: elaboração própria a partir das informações coletadas na entrevista com a nutricionista responsável.	70
Tabela 4. Fonte: elaboração própria a partir das informações coletadas nas entrevistas realizadas.	72
Tabela 5. Tabela de elaboração própria por meio dos dados enviados pela EMATER via e-mail.	74
Tabela 6. Tabela de elaboração própria. Fonte: Fonte: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a- informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar FNDE/COFEA; DIDAF	78
Tabela 7. Fonte: Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). Elaboração própria. ...	82

LISTA DE SIGLAS

BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

CAAF - Central de abastecimento da Agricultura Familiar

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CECANEs - Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar

CGPAE - Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar

CME - Campanha da Merenda Escolar

CNA - Comissão Nacional de Alimentação

CNAC - Campanha Nacional pela Alimentação da Criança

CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar

CNME - Campanha Nacional da Merenda Escolar

CPAC - Centro de Pesquisa Agropecuário do Cerrado

DAF - Diretoria Administrativa Financeira

DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) para o CAF (Cadastro Nacional da Agricultura Familiar)

DIDAF - Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar do PNAE

DNCr - Departamento Nacional da Criança

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ESEBA - Escola Básica de Educação

FAE - Fundação de Assistência ao Estudante

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Inan - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens

MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens

MEC - Ministério da Educação e Cultura

MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores

MPAE - Programa Municipal de Alimentação Escolar

MPME - Programa de Municipalização da Merenda Escolar

MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

PADAP - Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba

PCI - Programa de Crédito Integrado e Incorporação dos Cerrados

PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento

PMA - Programa Mundial de Alimentos

PMAE - Programa Municipal de Alimentação Escolar

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

POLOCENTRO - Programa de Desenvolvimento dos Cerrados

PRODECER - Programa de Cooperação Nipo-Brasileira de Desenvolvimento dos Cerrados

PRONAF - Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Pronan - Plano Nacional de Alimentação e Nutrição

Saps - Serviço de Alimentação da Previdência Social

SCA - Serviço Central de Alimentação Escolar

SIGPC - Sistema de Gestão de Prestação de Contas

SMAEI - Secretaria Municipal de Agronegócio, Economia e Inovação

UFU - Universidade Federal de Uberlândia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	19
1.1. Política Pública	19
1.2. O Programa Nacional De Alimentação Escolar	25
1.2.1. Levantamento histórico do Programa (PNAE).....	25
1.2.2. As diretrizes e o funcionamento do Programa (PNAE).....	36
2. UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA DAS QUESTÕES AGRÁRIA NO BRASIL SOB A ÓTICA DA AGRICULTURA FAMILIAR. 41	
2.1. A contribuição dos diferentes grupos de agricultores locais na construção nacional	43
2.2. Lei de Terras, políticas de imigração, Estatuto da Terra e as investidas estatais na industrialização da agricultura: a ação do Estado Brasileiro ao longo da história e sua relação com o acesso à terra e agricultura	46
2.3. Agricultura Familiar	52
3. CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DE UBERLÂNDIA – MG	57
3.1. Levantamento histórico da formação de Uberlândia	57
3.2. Modernização do cerrado mineiro – as investidas estatais no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba e o desenvolvimento industrial pós 1960 em Uberlândia.....	60
3.3. Caracterização atual do município de Uberlândia	66
3.4. A rede escolar e agricultura familiar em Uberlândia/MG	67
4. O PNAE NO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA - UMA AVALIAÇÃO DE EFICÁCIA COM FOCO NOS PROCESSOS 77	
4.1. O Repasse de verbas do FNDE ao município de Uberlândia: uma atualização da análise das porcentagens destinadas à agricultura familiar (2011-2023)	77
4.2. Os desafios: as dificuldades enfrentadas para aquisição de alimentos provenientes de agricultura familiar e a manutenção de uma alimentação saudável nas escolas	89
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	97
7. APÊNDICES	100

INTRODUÇÃO

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) objetiva assistir a todos os alunos da rede pública de ensino do país (educação infantil, ensino fundamental, educação indígena, áreas remanescentes de quilombo, educação especial, educação de jovens e adultos, ensino técnico e escolas filantrópicas) por meio do fornecimento de uma alimentação saudável que contenha as quantidades nutritivas necessárias para atendê-los durante o período escolar, auxiliando no processo de ensino de todos os alunos matriculados na rede pública. Desse modo, dada a longevidade e cobertura do Programa é atualmente uma das principais políticas de alimentação do país. Tendo em vista a Lei nº 11.947/2009 que regulamenta as diretrizes do Programa, o problema referente à construção da pesquisa está ligado à investigação de como ocorre a aquisição e distribuição dos alimentos provenientes de agricultura familiar nas escolas do município de Uberlândia, bem como na identificação do cumprimento ou não da compra dos 30% mínimos de alimentos de agricultura familiar para alimentação escolar municipal na cidade, previstos no Art.14 da Lei nº 11.947/2009.

Assim, o objetivo geral da pesquisa foi realizar uma avaliação de eficácia com foco nos processos da aplicação do PNAE no âmbito municipal, buscando identificar quem são os atores sociais e institucionais que fazem parte do processo de planejamento e execução do Programa, referentes a parcela da política pública que lida com aquisição e distribuição dos alimentos provenientes de agricultura familiar. Tal avaliação, também relatou as diferentes perspectivas desses agentes locais na aplicação do Programa. Já os objetivos específicos, foram voltados para avaliar a execução do artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 - que prevê a destinação de pelo menos 30% dos recursos financeiros repassados para a compra de alimentos provenientes da agricultura familiar e do pequeno empreendedor rural ou de suas organizações nas escolas municipais da cidade de Uberlândia durante o período 2020 e 2023, identificando se existiam empecilhos que dificultam a aquisição de alimentos de agricultura familiar. A escolha desse recorte temporal se deu após o levantamento bibliográfico, no qual foi identificado que os as pesquisas produzidas sobre o PNAE em Uberlândia só chegavam à análise dos dados até o ano de 2019. Desse modo, a presente pesquisa buscou atualizar o debate sobre a compra de produtos oriundos de agricultura familiar, a partir de 2020.

É válido ressaltar que por se tratar de uma política que lida necessariamente com as características regionais para sua execução (pois leva em conta quais são os alimentos produzidos pelos agricultores locais) é de suma importância compreender quem são os atores que estão envolvidos nos processos, visando identificar as dificuldades e propor caminhos

possíveis para soluções. Tendo em vista o fato de que a cidade de Uberlândia não possui Centro de Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANEs)¹, a pesquisa buscou contribuir com a avaliação da aplicação da Lei nº 11.947/2009 à medida que pretendeu identificar se existem e quais são os empecilhos que dificultam a execução da legislação de forma total, auxiliando no diagnóstico para possíveis melhorias por parte daqueles que administram e aplicam a política na região.

Para o cumprimento desses objetivos, a pesquisa contou com o levantamento bibliográfico não só do que tem sido produzido nos últimos anos a respeito do PNAE e da execução da Lei nº 11.947/2009, como também de pesquisas que caracterizam a região de Uberlândia e sua relação com o agronegócio e agricultura familiar ao longo da história. Além disso, foi necessário a realização de levantamento de dados disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento para Educação (FNDE) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a respeito de repasses de verbas ao município de Uberlândia. A caracterização da rede pública escolar do município de Uberlândia e da rede de agricultores familiares locais foi feita por meio do Censo escolar, Censo agropecuário, secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Uberlândia, Superintendência Regional de Ensino de Uberlândia e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) objetivando investigar o caráter particular da região pesquisada e quantificar o número de alunos e agricultores familiares que participam do programa no período estipulado para pesquisa.

Assim, os dados disponibilizados por essas instituições auxiliaram na construção dos objetivos específicos, visto que permitiram identificar o cumprimento do Art.14 da lei nº11.947/2009 na cidade e caracterizar o município do ponto de vista quantitativo (número de agricultores, número de escolas, número de alunos e a porcentagem do que foi comprado de produtores rurais e entregue as escolas entre 2020 e 2023). Além disso, a pesquisa contou com a realização de entrevistas com atores sociais e institucionais que participam da execução do

¹ Os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar – CECANEs são unidades de referência e apoio constituídas, no âmbito das Instituições Federais de Ensino – IFE, para desenvolver ações de interesse e necessidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, com estrutura e equipe para execução das atividades nas áreas prioritárias e nas formas de atuação definidas pelo FNDE.(<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/pnae-centros-colaboradores-e-uae>). Tal parceria entre FNDE, Entidades Executoras estaduais e municipais e as Instituições Federais de Ensino (IFE) permite um apoio técnico na execução do PNAE, capacitando os agentes locais envolvidos na alimentação escolar além de ampliar a possibilidade de pesquisas de extensão na área com desenvolvimento de projetos entre IFE e comunidade escolar.

Para que as Instituições Federais de Ensino (IFE) se tornem CECANE é necessário a participação de editais que habilitam essas instituições. Atualmente o estado de Minas Gerais conta com apenas dois Centro de Colaboradores, que são o IFSULDEMINAS e a UFV.

Programa na cidade (membros do CAE Uberlândia, agricultores que fornecem alimento para as escolas, membros do PMAE/ Secretaria Municipal de Educação, merendeiras e outros gestores públicos envolvidos), o que auxiliou na avaliação dos processos de execução do PNAE, que é o objetivo geral dessa pesquisa.

A presente pesquisa se propõe, portanto, a ser quantitativa e qualitativa à medida que utiliza dos dados para caracterizar a cidade de Uberlândia – no que diz respeito ao número de escolas, alunos, produtores rurais e outros – e analisa os dados disponibilizados pelo FNDE para identificar os valores destinados a alimentação escolar da cidade e as porcentagens que foram gastas com a compra de alimentos da agricultura familiar nos anos de 2020 até 2023. Além disso, realizou um balanço da situação da aquisição de produtos de agricultura familiar desde os anos iniciais da lei, 2011 até 2023, atualizando os dados até então já discutidos em outros trabalhos, a fim de compreender se houveram avanços nas porcentagens alcançando ou não o mínimo estabelecido por lei.

Já a parte que se configura como qualitativa, ficou a cargo das entrevistas que auxiliaram na avaliação de eficácia com foco nos processos à medida que da luz aos agentes locais que executam a política no município em seus diferentes estágios. Desse modo, a entrevistas não só contribuíram para o “desenho” dos caminhos que o Programa percorre para sua execução na cidade, como também destacou as perspectivas dos diferentes atores e as dificuldades e obstáculos que o Programa enfrenta no cotidiano de seu exercício. Assim, a fim de uma melhor compreensão da técnica “entrevista” para construção da presente pesquisa é necessário ter em mente suas especificações dentro das metodologias qualitativas

As metodologias apresentam alguns pressupostos que devem apontados antes de mergulharmos no método escolhido para essa pesquisa, são eles: dentro das ciências humanas há uma dificuldade de se isolar fenômenos para a realização de uma pesquisa; os objetos de pesquisa não são estáticos, visto que se trabalha com fenômenos sociais que ocorrem na interação entre pessoas podendo alterar sua conduta na presença do pesquisador; a relação sujeito-objeto é na verdade uma relação sujeito-sujeito, visto que estudamos sujeitos ativos e com inteligibilidade que pensam sobre si; a questão da “dupla hermenêutica” colocada por Giddens (1978) que consiste no fazer sociológico de interpretar a interpretação que os sujeitos produzem de suas práticas (Alonso, 2016, p. 8-9).

A entrevista é um método qualitativo muito usual na Ciências Sociais em trabalhos que se debruçam em produzir pesquisas empíricas, visto que, possibilita uma relação direta entre

pesquisador e pesquisado. Válido ressaltar que é uma dentre as várias técnicas qualitativas², e geralmente é usada com a complementação de outras a fim de minimizar algumas lacunas deixadas pelo uso dessa ferramenta de pesquisa.

Segundo Alonso (2016) citando Galtung (1965) a investigação para a resposta dos objetivos de uma pesquisa empírica ocorre a partir da relação entre estímulo e resposta. Os estímulos consistem nos ambientes de coleta, já as respostas podem se apresentar de diferentes maneiras, “em atos não verbais (reações e comportamentos), atos verbais escritos (cartas, documentos, questionários autoadministrados) e atos verbais orais (conversas informais, entrevistas estruturadas e semiestruturadas.” (Galtung, 1965 apud Alonso, 2016, p.24).

Para presente pesquisa, de acordo com os objetivos e as possibilidades de contato com os agentes locais, optei por realizar uma observação sistemática dos ambientes pesquisados (escola, PMAE, CAE, cooperativas e associações) e do recurso das entrevistas semiestruturadas, além dos contatos online com EMATER, FNED, Superintendência Regional de Ensino. Válido ressaltar que foi levado em consideração não só o perfil dos entrevistados reconhecendo sua função na etapa dos processos da alimentação escolar, como também a situação da pesquisa, o tema e tempo de investigação para construção do roteiro e elaboração das perguntas. Desse modo, as entrevistas contaram com perguntas gerais, que foram feitas a todos os entrevistados, e perguntas específicas a cada agente a depender da sua relação e função no Programa.

Para produção dessa pesquisa contou-se com a ferramenta das entrevistas semiestruturadas, entretanto, antes de realização desse tipo de técnica de pesquisa, busquei um contato prévio com meus interlocutores (via aplicativo de mensagens *WhatsApp*, e-mail e telefonemas) a fim de explicar os objetivos da pesquisa e funcionamento das entrevistas semiestruturadas, além de conversas informais e esclarecimento de dúvidas pontuais. De maneira geral, as entrevistas semiestruturadas são embasadas por um roteiro com determinado número de questões ordenadas, mas que no momento da execução permitem a inclusão de novas questões que possam surgir no desenrolar da entrevista. Sua condução é feita por parte do entrevistador que deve permanecer atento na resposta dos interlocutores e guiar a entrevista de maneira fluida objetivando responder a todas as questões propostas no roteiro.

De modo geral, um roteiro deve levar em consideração alguns aspectos centrais como as motivações da entrevista (por que perguntar?), quem são os interlocutores (se adequam para

² A entrevista é uma técnica que consiste em gerar e manter conversações com pessoas consideradas chaves no processo de investigação. É recurso comumente utilizado por pesquisadores sociais e, importante frisar, em geral está associada ao uso de outras técnicas de pesquisa. (Alonso, 2016, p. 27).

responder as questões? Qual seu papel no contexto da pesquisa?), o que o interlocutor pesa sobre os fatos questionados e qual o melhor caminho para se obter as respostas (como perguntar?). Para construir os roteiros das entrevistas, tomou-se como base a proposta de Combessie (2004):

O roteiro da entrevista é redigido antes e abrange a lista de temas ou dos aspectos do tema que deverão ser abordados antes do fim da entrevista. Como todo roteiro, deve ser de consulta fácil e rápida: detalhado, preciso, mas com notações breves e claras (palavras-chave, frases nominais...). A ordem dos temas da lista é construída para prefigura um desenvolvimento possível da entrevista, uma lógica provável de encadeamentos. (Combessie, 2004, p. 41 apud Alonso, 2016, p.33).

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra para uma análise de seu conteúdo, além de anotações pessoais ao longo dos diálogos ocorridos nas entrevistas semiestruturadas. Esse processo foi de extrema importância para a realização da análise qualitativa da pesquisa, visto que possibilitou, juntamente com as vivências nos espaços de trabalhos dos meus atores, perceber suas impressões acerca da aplicação da política pública no âmbito municipal.

Em resumo a pesquisa se estrutura da seguinte maneira: o capítulo um apresenta brevemente a conceituação de políticas públicas a partir de uma bibliografia escolhida que justifica meu posicionamento em interpretar o PNAE enquanto uma política pública; além disso, por meio de Pereira (2019) e Peixinho (2016) realiza um levantamento histórico do Programa em questão e discorre sobre as diretrizes e funcionamento geral do PNAE. Em seguida, o segundo capítulo buscou trazer um panorama histórico sobre os grupos de agricultores brasileiros e sua atuação ao longo do tempo, bem como do processo de industrialização do campo somado as ações estatais ligadas à questão fundiária e desenvolvimento produtivo rural. Desse modo, o capítulo caracteriza a agricultura familiar enquanto grada chuva conceitual e o que o termo significa legalmente justificando a necessidade de políticas públicas recentes que beneficiam tal grupo, já que ao longo da história nacional foram desprivilegiados do acesso à terra e da melhoria do seu processo produtivo pelo próprio Estado. Já o capítulo três, se preocupou em descrever o território de Uberlândia, levando em consideração a formação da cidade destacando sua ligação com o agronegócio e caracterizando a realidade atual do município no que diz respeito ao cenário escolar e a

agricultura familiar. Aqui, já aparece um descritivo de como ocorre o processo de aquisição de produtos oriundas de agricultura familiar nas escolas municipais e estaduais. Por fim, o capítulo quatro buscou responder as questões colocadas ao início da pesquisa: quem são os atores sociais e institucionais envolvidos, a porcentagem que o município atinge de agricultura familiar na merenda escolar e a perspectivas de agentes que participam diretamente da aplicação da política nas escolas municipais.

1. DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

1.1. Política Pública

Os estudos de políticas públicas não apresentam uma conceituação única, dessa forma há diferentes perspectivas e áreas do conhecimento que debatem sua funcionalidade e organização³. Saravia (2007) pondera, por exemplo, que por mais que ocorra uma tradição norte americana de utilização de fórmulas da administração privada, o setor público deve levar em consideração situações políticas na elaboração e execução de suas políticas pública que não estão presentes na tomada de decisão empresarial. Além disso, há vertentes de estudo que realizam observações de políticas públicas apenas do ponto de vista jurídico, o que acaba por limitar o processo de avaliação por não compreender as outras variáveis que compõem o fazer estatal.

Desse modo, esta pesquisa buscou não só analisar legislações federais e municipais que constroem o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Municipal de Alimentação Escolar (PMAE), mas também levar em consideração estudos acadêmicos que abordam o tema ao longo do tempo e os diferentes atores sociais e institucionais que executam o programa no âmbito municipal, com o intuito de “desenhar” o processo em sua execução cotidiana. O presente capítulo, portanto, apresentar uma perspectiva – dentre as várias existentes – de políticas públicas para orientar a construção da pesquisa, bem como realizar um breve panorama sobre o tema, objetivando apresentar os seguintes pontos: o que é política pública; ciclo de vida da política pública; as etapas de avaliação da política pública; explicação dos indicadores e metodologias dentro desse campo de estudo que foram utilizados para execução da pesquisa.

Como já abordado anteriormente, o campo de estudo das políticas públicas não apresenta uma única definição e abre margem para o uso de diferentes abordagens. Desse modo, há autores que trabalham com distinções operacionais entre políticas, programas e projetos públicos, como é o caso de Jannuzzi (2016):

Programa público é, pois, um dos instrumentos operacionais das políticas públicas. Programas sociais, Subconjunto enfocado neste livro, são intervenções públicas desenhadas para mitigar uma problemática social ou para promover um objetivo societário comum. Para isso, com base em uma "teoria de mudança social", explícita ou não, estruturam-se em diversas atividades, envolvem-se milhares de pessoas em diferentes posições e

³ “(...) nesse domínio de conhecimento, não se verifica uma sucessão de paradigmas e movimentos claros de superação, mas, de modo diverso, os paradigmas coexistem entre si e estão sempre em competição” (DI GIOVANNI, Geraldo & NOGUEIRA, 2013, p.25)

instituições, consumindo recursos públicos para gerar produtos, serviços e outras "entregas" para a sociedade e os públicos-alvo almejados. É importante ressaltar que este livro discorre sobre estratégias de monitoramento e avaliação de programas, não de políticas. A avaliação de políticas públicas, ou melhor, análise de políticas públicas, termo preferido por Owen (2007), é uma atividade muito mais ampla que a temática aqui tratada, pois envolve o contexto político-social em que elas surgem; os atores que dela participam e dedica-se mais ao entendimento do processo de construção e legitimação de tais políticas que à Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais recomendação prática de como aprimorá-las, constituindo, na realidade, um campo de investigação mais propriamente acadêmico que a perspectiva técnico-profissional em que se realiza a avaliação de programas. Isso não significa que a avaliação de programas seja mais simples de ser realizada. Afinal, programas públicos não são, em geral, projetos com corpo restrito de executores, com tempo de vigência limitado, com finalidades muito específicas. Programas sociais, em especial, são sistemas administrativos complexos, com vários objetivos a cumprir e, em geral, operados por meio de arranjos federativos que englobam diversos processos de trabalho e atividades para que os recursos orçamentários alocados produzam resultados para os públicos-alvo definidos e gerem impactos na sociedade. Dependendo da área setorial da política social, dos recursos orçamentários, da escala de cobertura e complexidade do desenho do programa, milhares ou centenas de milhares de agentes participam das atividades de gestão, preparação e entrega efetiva de produtos, serviços e benefícios à população. Programa Público não é um projeto social de pequena escala e alcance. (Jannuzzi, 2016, p. 14-15).

Assim, por mais que o PNAE receba o nome de “Programa”, o entendo aqui como uma política pública, dada a sua complexidade, construção histórica e abrangência, bem como a necessidade de se utilizar de outros programas para seu funcionamento. Dessa maneira, será avaliado e apresentado pela presente pesquisa como uma política (por mais que em alguns momentos seja necessário se referir a ela como “Programa”, já que é seu nome formal).

A política pública no senso comum, de maneira genérica, pode ser definida como “(...) intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações problemáticas” (Di Giovanni, Geraldo & Nogueira, 2013, p.26). Par tanto, é necessário um breve panorama histórico para chegar em uma definição mais acertada do termo. Já na metade do século XIX os governos nacionais tinham exercício de intervenção na vida social, principalmente no que diz respeito a situações problema. O que ocorre no século XX, explica Di Giovanni e Nogueira (2013), é uma mudança de perspectiva de alguns termos chave⁴ para a administração pública: intervenções planejadas; poder público e situação social problemática, além da própria

⁴ Sobre as intervenções planejadas ocorre um processo de planificação dos Estados em seus órgãos administrativos; Já em relação ao poder público há uma melhoria na estruturação republicana, ou seja, “coexistência e independência de poderes e vigência de direitos de cidadania; por fim, no que diz respeito as situações sociais problemáticas ampliou-se não só a capacidade do Estado de atender tais demandas, como também da própria sociedade em participar da construção das agendas e cobrar seus direitos sociais. (DI GIOVANNI, Geraldo & NOGUEIRA, 2013, p.26).

reestruturação social proveniente da revolução tecnológica e a reorganização do sistema capitalista que impactaram tanto na percepção social à cerca do Estado e instituições quanto na gestão pública acrescentando aos dilemas sociais antigos novas problemáticas:

As imponentes transformações das décadas finais do século 20 revolucionaram a economia, as formas de sociabilidade, a tecnologia, a cultura política e os sistemas de proteção social das sociedades democráticas ocidentais. Produziram-se assim novas formas de conduta política, novas regras, novos aparatos e novas expectativas que modificaram os processos decisórios tradicionais e fixaram procedimentos mais compartilhados e democráticos de exercício do poder, seja no plano internacional, seja no interior dos Estados nacionais. (Di Giovanni, Geraldo & Nogueira, 2013, p.28).

A partir dessa mudança a própria noção de política pública também se altera, não podia ser entendida só como intervenções governamentais em situações problemáticas, visto que tal perspectiva acarretava uma visão tecnicista e administrativa. Desse modo Di Giovanni e Nogueira (2013) trazem uma conceituação dentro dessa nova noção: “forma de exercício do poder em sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade” (Di Giovanni, Geraldo & Nogueira, 2013, p.27). A fim de complementar a noção de política pública citada anteriormente, Saravia (2007) nos apresenta uma visão mais operacional:

(...) é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (Saravia, 2007, p. 29)

As políticas públicas, portanto, são uma forma de ação política que se situa historicamente, ou seja, levam em consideração questões sociais, econômicas, políticas e culturais para serem elaboradas e executadas carregando sentido racional aquela sociedade em determinado tempo histórico. Assim, fica explícito a dificuldade de conceituar tal ação política de uma única forma, visto que cada sociedade desenvolve suas formas de fazer políticas públicas atreladas as tradições e estruturas estatais de suas nacionalidades.

Após essa explicação acerca do campo das políticas públicas e a escolha de algumas conceituações utilizadas para interpretá-las é necessário conhecer os processos que envolvem a estruturação de uma política. Na literatura desse campo de estudo os diferentes estágios de uma política são identificados como “ciclo de vida das políticas públicas”. Antes de adentrarmos em cada etapa, é válido ressaltar que tais processos não necessariamente ocorrem nessa ordem ou que todas as etapas são efetuadas, isto é, há diferentes situações em que no processo de construção da política e/ou de sua execução algumas etapas não são cumpridas a depender da

realidade imposta. Assim sendo, essa é uma definição mais didática do que prática - principalmente se tratando do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), objeto de estudo em questão, que passou por diversas reformulações e diferentes contextos políticos até chegar nos dias atuais.

Segundo Thoenig (1985) citado por Saravia (2007) há cinco elementos que nos permitem caracterizar uma política

[...] um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; ela esteja inserida em um 'quadro geral de ação'; tenha um público-alvo (ou vários públicos); apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores. (Thoenig, 1985 apud Saravia, 2007, p. 31).

Entrando agora de fato nas etapas da política pública, os autores geralmente levam em consideração três passos: formulação, implementação e avaliação. Entretanto, Saravia (2007) pondera que ao se tratar de administração pública latino-americana é necessário um maior grau de especificação, sendo consideradas sete etapas. Essa necessidade de maior detalhamento pode ser percebida, por exemplo, na distinção feita entre a etapa da elaboração e formulação - ambas serão explicadas posteriormente - na qual a primeira prevalece os critérios técnicos, já a segunda acrescenta-se a importância das motivações políticas e jurídicas para a construção da política. Além disso, ainda se tratando de América Latina, há autores que realizam críticas pela falta de atrelamento entre as políticas econômicas e sociais:

Existe⁵ uma crítica dura e permanente sobre a falta de coordenação entre as políticas econômicas e sociais. Os programas de ajuste estrutural implementados na América Latina não consideraram, nas etapas iniciais da sua elaboração, os resultados sociais possíveis. Como consequência, os indicadores da educação, da saúde, da previdência social, da habitação, do emprego e de outros setores sociais mostram a existência de uma situação difícil, que se agrava com o tempo. (Saravia, 2007, p. 35-36).

Sob essa ótica mais detalhada, de acordo com Saravia (2007), as sete etapas do ciclo são:

- a) **Construção da agenda:** essa corresponde ao processo de identificação de uma situação social que carece de ação do Estado, transformando um problema social em público, ou seja, é a legitimação da questão social na pauta pública.

⁵ A respeito dessa citação, se tratando do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) não percebo esse descompasso entre políticas econômicas e sociais, visto que o Programa objetiva atender a todos os alunos da rede pública de ensino e por meio do Art.14 da legislação estudada busca promover o desenvolvimento da produção rural local voltada para os pequenos produtos. Segue, portanto, uma lógica mercadológica de desenvolvimento de um espaço de escoamento (as instituições escolares) para os alimentos produzidos pela agricultura familiar da região.

- b) **Elaboração (análise):** consiste na realização de um estudo diagnóstico sobre o problema social que entrou na agenda e a proposição de alternativas de ação para sua solução. É nessa etapa que se inicia o desenho da política identificando possíveis caminhos e levantando os custos e efeitos das soluções propostas. É nesse processo de elaboração onde ocorre a chamada análise de política pública, que geralmente é dividida em dois passos: análise do problema e análise das soluções. O primeiro passo - análise do problema – busca identificar o movimento global de tal situação e identificação de situações similares, realizando um panorama que permite identificar de onde surgem os problemas. Nesse procedimento há quatro tipos principais de identificação do problema. Há o “diagnóstico de contexto”, que é a realização de um panorama histórico do problema buscando entender suas origens e detalhando a situação política, econômica, sociocultural e jurídico-legal. Já o “diagnóstico de amplitude” busca entender quantas e quem são as pessoas afetadas pelo problema. O “diagnóstico de intensidade”, visa conhecer o tamanho do impacto dessa situação e o que pode ocorrer caso não tenha uma solução. E por fim o “diagnóstico de tendência” que realiza uma observação do passado e possíveis futuros da situação problema. Assim, após a compreensão de porquê determinada situação tornou-se um problema e como esse se comporta é possível traçar os objetivos práticos da política - nesse momento já é possível imaginar alguns indicadores⁶ para serem usados na etapa do monitoramento. A análise de solução, por sua vez, consiste em organizar as alternativas e detalhá-las estabelecendo seus critérios e indicadores de avaliação, bem como a projeção de seus resultados futuros e finalmente hierarquizá-las mediante a critérios definidos.
- c) **Formulação** se debruça na escolha da melhor alternativa dentre as apresentadas na etapa anterior. Dessa forma, perante a escolha, definem seus objetivos, marco jurídico, administrativo e financeiro.
- d) **Implementação**, apesar do nome apresentar ambiguidade, é a etapa que precede a execução, ou seja, é o período de preparação da máquina pública para aplicação da política. Tal preparação consiste em planejar e organizar tudo que será utilizado, como materiais, recursos financeiros e humanos.
- e) **Execução** é a realização da política efetivamente, execução de todo o plano de ação desenhado nas etapas anteriores para atingir o objetivo final de solução. Além disso, é

⁶ De maneira genérica, indicadores são dados estatísticos relacionados que informam sobre algum aspecto da realidade.

nessa fase que são feitos os estudos de identificação dos obstáculos que aparecem ao longo da aplicação.

- f) **Acompanhamento** corresponde ao processo de supervisão sistemática durante as ações buscando identificar os problemas que aparecerem ao longo da execução e assegurando suas devidas correções a fim de atender os objetivos finais da política
- g) **Avaliação** é ação que ocorre, geralmente, após a execução da prática avaliando os efeitos previstos e não previstos da política na sociedade levando em consideração os objetivos planejados ao início do processo. Desse modo, auxilia os gestores públicos a enxergarem o desenvolvimento e desdobramentos de uma política.

Ainda pensando sobre a avaliação, a Unicef nos apresenta a seguinte definição: “(...) exame sistemático de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos”. (UNICEF, 1990 apud Costa e Castanhar, 2003, p.972).

Quando falamos de avaliação de políticas públicas, também temos uma vastidão de conceitos e metodologias utilizadas pelos estudiosos do campo. Desse modo, busquei em meio as metodologias mais usuais aquela que melhor fornece ferramentas para a investigação da presente pesquisa. Assim, a metodologia escolhida foi a avaliação de eficácia com o foco no desenvolvimento dos processos e alcance de metas.

A avaliação de processos, de maneira geral, busca investigar o desenvolvimento do programa ou política na prática, se está atendendo o previsto de maneira correta e atendem seus usuários. Assim, tem como objetivos gerais “(...) medir a cobertura do programa social; estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária; e, principalmente, acompanhar seus processos internos”. (Costa e Castanhar, 2003, p.980). Logo, a presente pesquisa buscou construir as etapas do processo de aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar no município de Uberlândia-MG – os caminhos da verba até a merenda dos alunos da rede pública de ensino municipal. Além disso, foi feita uma investigação de metas acerca do cumprimento do Art.14 da Lei 11.947/2009 que prevê a destinação de pelo menos 30% da verba destinada a alimentação escolar seja gasto na compra de alimentos de agricultura familiar.

Voltando os olhos para os critérios de avaliação, podemos entendê-los como a forma que enxergamos a avaliação, ou seja, medidas para avaliar de acordo com o objetivo final. Em matéria de política pública os critérios também são inúmeros, por isso utilizamos um dos sete

critérios⁷ definidos por Costa e Castanhar (2003), a eficácia. A eficácia mede em que proporção a política atingiu ou não seus objetivos, no caso dessa pesquisa buscou-se identificar se o município de Uberlândia alcançou ou não os 30% mínimos previstos em lei nos anos 2022 e 2023. Além disso, é válido ressaltar que para a construção dos processos busquei levar em consideração a percepção dos agentes sociais e institucionais do município, como gestores públicos, membros de conselho, merendeiras, os agricultores familiares e profissionais da nutrição. Desse modo, por meio das entrevistas objetivei trazer as diferentes percepções desses agentes acerca do programa na cidade.

A respeito dos indicadores que foram usados ao longo da pesquisa, não construí novos indicadores, apenas utilizei aqueles já definidos pelo FNDE – no que diz respeito ao repasse de verba e suas proporções e ao total destina ao município e quanto foi gasto na compra de alimentos provenientes de agricultura familiar – e pelo IBGE – quando abordado as conclusões e dados do censo escolar, censo agropecuário (número de escolas, número de agricultores familiares e número de propriedades rurais, por exemplo).

1.2. O Programa Nacional De Alimentação Escolar

1.2.1. Levantamento histórico do Programa (PNAE)

A fim de realizar um panorama histórico que possibilitou o surgimento do PNAE e seus desdobramentos até os moldes de como o Programa se estrutura hoje, foi feito um levantamento bibliográfico no qual utilizei como fonte as informações disponibilizadas pelo próprio Governo Nacional no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o documento produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) “Trajetória E Padrões De Mudança Institucional No Programa Nacional De Alimentação Escolar” (Pereira, 2019) e a dissertação de mestrado “Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE” (Peixinho, 2006).

O estudo realizado por Pereira (2019) divide a trajetória institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em quatro fases: Institucionalização subordinada (1955-1973); Nacionalização concentrada (1973-1994); Descentralização federativa (1994-2009); Descentralização desconcentrada (2009 – atualidade). Desse modo, o autor trata como marco inicial do Programa, o Decreto nº 37.106/1955 que regulamentou a oferta da alimentação escolar na rede pública de ensino.

⁷ Eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade, análise de custo efetividade, satisfação do beneficiário e equidade.

Entretanto, o presente trabalho propõe voltar alguns anos na história para melhor compreensão do contexto que possibilitou o surgimento do PNAE. Antes de adentrarmos nesse levantamento histórico proposto por Peixinho (2016) e Pereira (2019), é válido ressaltar que o segundo autor estipulou marcos temporais para a criação dessas fases. No entanto, ao longo do documento do IPEA fica claro que o que ocorre na prática é uma série de correlação de forças e mudanças políticas que possibilitaram a construção do Programa por meio de movimentos de centralização, descentralização, influência estrangeira e valorização da economia local.

Durante o século XIX e início do XX ocorreram no território nacional algumas ações no que diz respeito à alimentação escolar brasileira, mas tais ações se deram de maneira descontínua e dispersa. É na “Era Vargas” que começam a aparecer os primeiros desenhos do que se tornariam futuros Programas de alimentação. Segundo Peixinho (2011), foi nesse período que surgiram “as linhas iniciais de orientação nacional para instituir a alimentação na escola, incorporando-a como uma obrigação oficial e não da iniciativa privada” (Peixinho, 2011, p. 31). Em 1935, por exemplo, ocorre a Campanha Nacional pela Alimentação da Criança (CNAC) realizada pelo Ministério da Educação e Saúde Pública. Já em 1939⁸ surge o Serviço Central de Alimentação Escolar (SCA). No ano seguinte, é criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps) presidido inicialmente por Josué de Castro⁹: “O Saps tinha entre suas atribuições, além da promoção da alimentação dos trabalhadores, organizar alguns programas de alimentação aos estudantes da rede pública de ensino, tais como o desjejum escolar, o copo de leite escolar e as sopas escolares”. (Pereira, 2019, p.13-14). Em 1941 foi criado o Departamento Nacional da Criança (DNCr) que, apesar de não possuir recursos financeiros, tinha como finalidade elaborar as diretrizes da merenda escolar brasileira. O decreto nº 7.328, de 1945, instituiu a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) que tinha como objetivos

“(…) definir a política nacional de alimentação, estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população, acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e aos problemas de alimentação, trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira por meio de campanhas

⁸ É nesse ano que o especialista em alimentação escolar, Duarte Costa, define a merenda como: A merenda é a pequena refeição, de digestão fácil e valor nutritivo bastante, realizada no intervalo da atividade escolar. Ela constitui um dos muitos traços de união entre a casa e a escola: preparada em casa, pelo cuidado solícito das pessoas disso encarregadas, vai ser utilizada na escola. Mais uma vez vê-se que a escola é e deve ser o prolongamento do lar. A merenda teria a função social de minorar os problemas nutricionais entre as crianças, num quadro em que era de “domínio público que o nosso povo come mal, de maneira desacertada e deficiente” (Costa, 1939 apud Peixinho, 2011, p. 33).

⁹ Nascido em Recife, Pernambuco, em 1908, o médico e cientista social Josué de Castro teve uma destacada atividade política e intelectual no combate à fome e à pobreza. Foi presidente do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), entre 1952 e 1956. Seus livros mais conhecidos são: Geografia da fome (1946) e Geopolítica da fome (1951). Com a ditadura militar no Brasil, ele perdeu seus direitos políticos em 1964, se exilando na França, onde faleceu, em 1973 (Silva, 2014).

educativas e contribuir para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados” (Silva, 1995 apud Pereira, 2019, p. 14).

No entanto, essa comissão acabou por não surtir efeitos de aplicabilidade na sua concretude.

Assim, essas ações fizeram o Brasil chegar à década de 1950 com alguns avanços no que diz respeito ao fornecimento de merenda escolar, mas ainda sem a devida cobertura nacional. Como destaca Bonduki (2017) citado por Pereira (2019), na terceira Conferência sobre os Problemas de Nutrição na América Latina, o Brasil apresentava a seguinte situação:

No relatório da 3 conferência, realizada em Caracas, os países apresentaram seus progressos na área. Sobre o Brasil informou-se que quatorze dentre os vinte e cinco estados possuíam políticas de almoços subsidiados para os trabalhadores e que cerca de 10% dos escolares primários do Brasil já se beneficiavam de alguma espécie de alimentação oferecida no ambiente escolar. Necessário salientar, porém, que o acesso à educação básica estava longe de ser universal na época, chegando, em 1950, a apenas 36,2% das crianças de 7 a 14 anos. (Bonduki 2017, p. 49 apud Pereira, 2019, p. 15)

Dito isso, dois anos após a terceira Conferência, em 1952, durante o segundo governo Vargas, é elaborado o I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (“Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”), no qual aparece, pela primeira vez, um planejamento de âmbito nacional de responsabilidade pública que tratava da temática das merendas escolares. É desse Plano Nacional que nasce a base do Programa de Alimentação Escolar, que nesse período contava com investimentos internacionais, como o Fundo Internacional de Socorro à Infância - Fisis, atual Unicef.

Seguindo com a análise feita por Pereira (2019), a primeira fase do PNAE é denominada “Institucionalização Subordinada” e ocorre a partir de 1955 até 1973. Em 31 de março de 1955, durante a presidência de Café Filho, por meio do Decreto nº 37.106, se instituiu a Campanha da Merenda Escolar (CME) ligada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), com as seguintes atribuições:

a) incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira; b) estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo; c) promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive obter facilidades cambiais e de transportes, para sua cessão a preços mais acessíveis. (Brasil, 1955, Art. 2º apud Pereira, 2019, p.17).

Já no ano seguinte, por meio do Decreto nº 39.007, buscando abranger todo o território nacional, centralizando e nacionalizando o atendimento, Juscelino Kubitschek altera o nome

para Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME). Além disso criou-se um fundo especial para o financiamento de tais ações. Acerca desse período¹⁰ Pereira (2019) destaca:

Como a maioria dos alimentos distribuídos originava-se dos acordos internacionais, essa primeira fase de inserção da alimentação escolar na agenda governamental brasileira foi caracterizada neste estudo como de institucionalização subordinada, dada a dependência e a subordinação do governo federal a interesses estrangeiros na formação de um mercado mundial de alimentos. Ademais, essa relação bilateral favoreceu a colonização da cultura alimentar brasileira, sobretudo devido à grande capilaridade alcançada com a disseminação dos produtos nas escolas. (Pereira, 2019, p. 17)

A partir de 1965, por meio do Decreto nº 56.886 a CNME passa a se chamar Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), passando a incluir educação alimentar nos seus objetivos, além do fornecimento de alimentos para alunos do supletivo, parte dos secundaristas e das pré-escolas. É nesse período também que surge o Programa de Almoço Escolar, que objetivava o fornecimento de refeições completas. Acerca do CNAE é válido ressaltar que também recebeu o apoio de uma série de organizações internacionais - que fomentaram várias políticas nesse período - ligadas aos Direitos Humanos e a Segurança Alimentar, tais como: Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), com o programa “Alimentos para Paz”; Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU) como Programa Mundial de Alimentos (PMA). Entretanto, essa mediação de órgãos internacionais para a destinação de alimentos ao Brasil fez com que o Governo federal se encontrasse incapaz de cobrir a rede escolar no quesito alimentação, sendo necessário a reorganização das estratégias da Campanha: “a participação dos organismos internacionais na intermediação para o envio ao Brasil de alimentos direcionados à merenda escolar foi caindo gradativamente ao longo da segunda metade dos anos 1960” (Coimbra, 1982 apud Pereira, 2019, p.18).

É válido ressaltar que durante o período militar brasileiro ocorre um processo de expansão agroindustrial no país - tal cenário será melhor detalhado posteriormente nesse trabalho – o que acaba por impactar o fornecimento de alimentos para merenda escolar. Pereira (2019) citando Coimbra (1982) destaca que a centralização da compra dos alimentos acabou

¹⁰ No tocante à cobertura alcançada pelo programa em seus anos iniciais, Abreu (2014) verificou a existência de duas tendências bastante nítidas. A primeira foi de expansão, com a ampliação a cada ano do fornecimento da merenda, chegando a 58% dos municípios brasileiros em 1959. A segunda tendência foi de retração, especialmente entre os anos 1960 e 1963, quando o programa chegou a apenas 30% dos municípios. Após o golpe militar de 1964, houve uma recuperação do atendimento no final da década, mas, ainda assim, os alimentos chegavam somente a cerca de metade dos municípios, o que demonstra “a pouca capacidade do governo federal em dispor de recursos necessários, estando dependente de agências internacionais” (Abreu, 2014, p. 44 apud Pereira, 2019, p. 17-18).

por auxiliar nas existências de “cartéis de empresas fornecedoras”, desconsiderando não só a qualidade nutricional do que era ofertado, mas também a dimensão social do Programa.

Em 1973, por meio do Decreto nº 72.034 foi criado o I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), formulado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), que havia sido criado no ano anterior. Apesar desse primeiro Plano ter vigência pequena (1973-1974) Pereira (2019) o utiliza como destaque para demarcar a segunda fase do PNAE denominada “Nacionalização concentrada” que tem como intervalo temporal 1973 até 1994. Assim, o autor afirma que “I Pronan deve ser considerada um marco institucional importante por inserir de vez a temática da alimentação em geral e da alimentação escolar em particular, como domínios de intervenção na agenda governamental” (Pereira, 2019, p.19).

O II Pronan lançado em 1976 traz em seu texto algumas modificações importantes¹¹ no que diz respeito à inclusão de agricultura familiar e produção local, como exemplo a inclusão de produtos *in natura* na merenda escolar e o apoio aos pequenos produtores a fim de regionalizar as compras. Entretanto como Pereira (2019) citando Coimbra (1982) demonstra, tal realidade não se concretizou totalmente - apenas em algumas regiões dispersas - já que havia um contingente empresarial que tinha como mercado o fornecimento de alimentos à essa política alimentar e não estavam dispostos a abrir mão tão facilmente.

Dessa forma, o desenho manteve a centralização das decisões referentes à aquisição e distribuição de alimentos na União, e o controle do fornecimento dos produtos ficou por conta de grandes empresas ligadas ao complexo agroindustrial nacional, sem excluir a participação de empresas de capital estrangeiro. Em 1978 e 1979, apenas doze empresas forneceram para a CNME, sendo que a soma das quatro maiores responderam por 55,6% e 70,4% do total das vendas, respectivamente, demonstrando o quão concentrado era o acesso a esse mercado (Pereira, 2019, p. 19-20).

Desse modo, a segunda fase elaborada por Pereira (2019) é entendida como uma centralização concentrada, visto que mantém a compra dos alimentos destinados a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) ainda na mão da União e esses mesmos alimentos eram fornecidos por um oligopólio (complexo industrial nacional e empresas estrangeiras).

¹¹ Art. 2º São diretrizes gerais da ação do Governo na área de alimentação e nutrição:

I - a racionalização da assistência e da educação na área da alimentação e da nutrição; II - o estímulo à produção, armazenagem, transporte e comercialização de alimentos básicos necessários aos programas oficiais de suplementação alimentar, mediante, especialmente, concessão de incentivos financeiros, fiscais e de mercado aos pequenos produtores cooperativados; III - o combate a carências nutricionais, sobretudo através de medidas preventivas; IV - o incentivo a estudos e pesquisas para melhoria dos padrões e das condições de alimentação e de nutrição; V - o apoio à capacitação de recursos humanos para os serviços técnicos referentes à alimentação e nutrição; VI - a expansão do sistema de alimentação do trabalhador, através de concessão de financiamentos e de incentivos às empresas e instituições civis de empregados e empregadores. VII - a organização de sistema integrado de aquisição, armazenamento e distribuição de alimentos destinados aos programas de suplementação alimentar. (Brasil, 1976, art 2).

Pereira (2019) citando Costa (2013) nos apresenta, assim, um panorama da evolução das políticas de alimentação (CME, CNME e PNAE) de 1954 até 1979, afirmando a dificuldade da avaliação e dados após 1980 pelo período de transição de regime de governo brasileiro: em 1954 foram atendidos 137 municípios brasileiros, dose anos depois já eram atendidos 1.492 municípios e em 1979 o número de municípios atendidos passa a ser de 3.549.

Já em 1979 o II Pronan passa a adotar pela primeira vez a nomenclatura que conhecemos hoje: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Seguindo com as mudanças no cenário da alimentação escolar, a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) é extinta em 1981 e substituída pelo Instituto Nacional de Assistência Estudantil (Inae), ficando com a responsabilidade de criar normas e administrar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Assim, em 1983 o Instituto Nacional de Assistência Estudantil (Inae) é incorporado à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) por meio da Lei nº 7.091/1983 e passa a responder ao Ministério da Educação (MEC). A Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) ganha destaque entre 1986 e 1988 por comandar o Programa de Municipalização da Merenda Escolar (PMME). Tal Programa faz parte do processo de ações estatais de descentralização da administração pública brasileira, visto que, compartilhava as atribuições da aquisição de alimentos entre Estados Município e União, ficando à cargo da União a compra dos alimentos industrializados e ao Estados e Municípios os alimentos *in natura*. Tal ação possibilitava o fortalecimento das economias locais (Pereira, 20019, p.22). Entretanto, a execução desse Programa enfrentou alguns problemas pela falta de estrutura financeira e técnica administrativa, além da pressão de empresários da indústria alimentícia resultando em “apenas 83 municípios em 1986, 154 em 1987 e 184 em 1988” (Bonduki 2017, p. 54 apud Pereira, 2019, p.23), o que levou à desativação do Programa de Municipalização da Merenda Escolar (PMME) em 1989 e retorno a centralização administrativa à União.

Esse é um período de muitas mudanças na política nacional, mas em 1988 ocorre a promulgação da Constituição Federal¹² e a alimentação escolar passa a ser um direito

¹² Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009); II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996); III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao

assegurado para todos os alunos do ensino fundamental, que deveria ser garantido por programas de alimentação oferecidos pelos governos federal, estaduais e municipais. Esse maior equilíbrio federativo possibilitou o surgimento e a criação de entidades, como demonstra Pereira (2019):

(...) o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a Frente Municipalista de Prefeitos para a municipalização da alimentação escolar, em suas reivindicações por maior protagonismo das instâncias subnacionais na implementação de programas educacionais. (Pereira, 2019, p.23).

A presidência de Collor em 1990¹³ representou um breve período de retrocesso no que vinha sendo desenhado pelo PNAE (descentralização administrativa da alimentação escolar, incorporação de alimentos provenientes das economias locais, por exemplo), mas após seu *impeachment* a descentralização administrativa e a temática da fome voltam a ganhar força no cenário nacional. Seguindo essa lógica, ainda em 1993 foram firmados alguns convênios entre estados e capitais para a adesão da municipalização da alimentação escolar.

A terceira fase definida por Pereira (2019), “Descentralização federativa”, como o próprio nome já diz, é o período em que o PNAE, assim como outras políticas sociais, passa por um momento de descentralização institucional. Desse modo, no ano de 1994 é instituída a Lei nº 8.913 que realiza mudanças na administração do PNAE. Desde a criação do Programa até 1993 o planejamento e a execução da política aconteciam de forma centralizada, ou seja, todo o processo do programa era realizado pelo órgão responsável. Mas, a partir de 1994 iniciou-se um período de descentralização por meio de convênios com os municípios e Secretarias de Educação dos estados e Distrito Federal. É em 1994 que também ocorre a implementação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) por meio da Lei nº 8.914/94. A consolidação dessa nova entidade se deu por meio da Medida Provisória (MP) 1979-19 em 2000, e nela foi definida como seria a composição do Conselho (um representante do Poder Executivo, indicado pelo Chefe desse Poder; um representante do Poder Legislativo, indicado pela Mesa Diretora desse

educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Brasil, 1988).

¹³ Já no início do governo, uma cadeia de ações contribuiu para a fragilização da política de alimentação escolar: nomeou presidente do Inan um representante da Associação Brasileira da Indústria de Nutrição (Abin), o qual passou a priorizar, nitidamente, os interesses dos produtores de alimentos formulados; o Programa de Suplementação Alimentar (PSA) substituiu os tradicionais alimentos básicos por produtos industrializados (fiambre bovino, macarrão de milho, leite desnatado enriquecido); o PNAE interrompeu o processo de municipalização, voltando a distribuir produtos formulados; e, por fim, em janeiro de 1991, o governo anunciou a extinção do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC), denotando interesses muito mais político-ideológicos do que técnico-operacionais e econômicos. (Costa 2013, p. 57 apud Pereira, 2019, p.24)

Poder; dois representantes dos professores, indicados pelo respectivo órgão de classe; dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares; um representante de outro segmento da sociedade local) e as competências de responsabilidade da entidade:

I - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE; II - zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias III - receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNAE encaminhadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, na forma desta Medida Provisória (Brasil, 2000, MP 1979-19)

A consolidação desse processo de descentralização da administração do Programa se deu pela Medida Provisória nº 1.784, em 1998, e, assim, os repasses financeiros passam a ser automaticamente destinados aos municípios e Secretarias de Educação para elaboração, planejamento e execução do Programa. Válido ressaltar, que nesse período de consolidação o PNAE já estava sob o gerenciamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE)¹⁴, o qual permanece até hoje. Assim, passou a ser de responsabilidade do FNDE a realização da assistência financeira aos programas educacionais públicos¹⁵. Ademais, além dos recursos financeiros repassados pelo FNDE os Estados, Municípios e escolas federais utilizam de recursos próprios para a complementação e manutenção desses programas.

Tal processo de descentralização contribuiu para resolução de alguns problemas estruturais do PNAE, como demonstra Pereira (2019) e outros autores:

Esse movimento é apontado na literatura como um exemplo de descentralização exitosa de política pública no Brasil, permitindo enfrentar diversos problemas estruturais que caracterizavam o PNAE até então, tais como: racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos em todo o território nacional; enfraquecer o poder de monopólio de um pequeno número de fornecedores de alimentos que dominavam esse mercado; facilitar o controle por parte do órgão gerenciador; viabilizar o oferecimento de uma alimentação escolar condizente com os hábitos da população nas diferentes localidades do país (Kugelmas e Sola, 1999; Arretche, 2000; Belik e Chaim, 2009 apud Pereira, 2019, p.25).

¹⁴ Ocorre a “(...) extinção da FAE e REFAE, em fevereiro de 1997, sendo que as atribuições e programas foram transferidos para o FNDE, dentre eles o PNAE” (Peixinho, 2016, p.47)

¹⁵ Desse modo o FNDE vem trabalhando da seguinte maneira: Para efetuar os repasses às unidades federativas, o FNDE baseia-se nos dados do Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), para auferir o montante de alunos no ano anterior ao do atendimento. As transferências são realizadas de maneira automática em contas específicas das unidades executoras, em dez parcelas mensais (fevereiro a novembro), sem a necessidade de convênio, contrato ou qualquer outro instrumento. Também são consideradas para cálculo do valor do repasse as diferentes modalidades de ensino. (Pereira, 2019, p.26).

Buscando fomentar o desenvolvimento agrícola da economia local, em 2001 foi implementada a Medida Provisória nº 2.178 - reedição da MP nº 1.784/98 - que passa a obrigar que 70% dos recursos financeiros transferidos para o PNAE devem ser aplicados em produtos básicos e respeitar os hábitos alimentares e vocação agrícola de cada município. O primeiro governo Lula, iniciado em 2003, trouxe extrema visibilidade para a questão da Insegurança Alimentar (IA) e debates sobre a fome. Desse modo, políticas de alimentação como o Programa Fome Zero, implementado já em 2003, consistia numa integração de diversos programas sobre alimentação, assistência social, geração de renda, fomento à produção de alimentos e saúde pública, buscando combater questões relacionadas à fome e desnutrição aparentes e invisíveis¹⁶

Com tal ação do governo, o PNAE passa a ter certa relevância no combate à fome, visto que dava conta da parcela da população estudante no país. Desse modo, o valor per capita/dia repassado pelo FNDE é alterado, a pré-escola vai de R\$0,06 para R\$0,13, atendendo cerca de 4,7 milhões de crianças de 4 a 6 anos; creches públicas e entidades filantrópicas passam a receber R\$0,18, impactando 881 mil crianças de 0 a 3 anos e a educação indígena passa a receber R\$0,34 beneficiando 116 mil alunos (Takagi 2010, p. 67 apud Pereira, 2019, p.27).

Peixinho (2006) analisa o impacto do PNAE no Programa Fome Zero nesse período:

Diante dessa nova conjuntura proposta pelo Governo, o PNAE passa a ter um papel importante no Programa Fome Zero, uma vez que garante o direito à alimentação por meio da oferta das refeições e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os escolares da pré-escola e fundamental, ou seja, 20% da população brasileira em 2003 e que, com certeza, as informações repassadas aos escolares, estende à família e à comunidade escolar. É relevante contextualizarmos a situação nutricional do brasileiro, realizada pela Pesquisa de Orçamento Familiar - POF de 2002/2003, a qual mostrou que as famílias estão, gradualmente, substituindo a alimentação tradicional na dieta do brasileiro – arroz, feijão, hortaliças – por bebidas e alimentos industrializados, como refrigerantes, biscoitos, carnes processadas e comida pronta. Tudo mais calórico e, em muitos casos, menos nutritivo. (Peixinho, 2006, p.56).

Seguindo esse movimento de inclusão da temática da fome na agenda do Governo que em 2006 é criada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN – nº 11.346/2006). O Art.3 dessa legislação descreve a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN):

consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006).

¹⁶ Também conhecida como desnutrição insidiosa, é aquela desnutrição "de catéter mais crônico que agudo, ou seja, as crianças têm baixa estatura para a idade (retardo no crescimento linear) e, na maioria das vezes, peso adequado para a estatura" (Ministério da Saúde, 2005, p.48)

Desse modo, o PNAE auxilia na garantia de SAN por atender parcela da população de baixa renda assegurando o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) por meio da alimentação escolar. O ano de 2006 também trouxe mudanças que buscavam melhorar a execução do Programa, sendo incluído, por exemplo, a presença obrigatória de nutricionistas como Responsáveis Técnicos do Programa e a realização de parceria entre FNDE e Instituições Federais de Ensino Superior que permitiram a criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANEs). Além disso, contou com a instauração da Portaria Interministerial nº 1.010, que realizou um novo estudo sobre hábitos alimentares, constatando um aumento de doenças ligadas a alimentação, principalmente a obesidade de crianças e adolescentes. O estudo demonstrou uma alimentação rica em açúcar e baixa em fibras e carboidratos complexos), além de elevar a alimentação escolar a um nível pedagógico, por entender o ambiente escolar como um espaço para a formação de hábitos alimentares saudáveis (Brasil, 2006 apud Pereira, 2019, p.27-28).

Após retomada e contextualização histórica até o ano de 2006, chegamos a um ponto de destaque para a presente pesquisa: a sanção da Lei nº 11.947 publicada em 16 de junho de 2009. Essa legislação é tratada como marco para a quarta e última fase definida por Pereira (2019) como “descentralização concentrada”. O seu texto é apresentado inicialmente por meio da Medida Provisória (MP) nº 455 que é convertida para lei em junho de 2009 e complementada pela Resolução do CD/FNDE nº 38 em julho do mesmo ano. Tal legislação, além de ampliar o alcance do programa para toda rede pública de educação básica (incluindo os alunos de EJA, e posteriormente os de atendimento especializado e semipresencial), também prevê a destinação de pelo menos 30% dos recursos financeiros para a compra de alimentos provenientes de agricultura familiar:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (Brasil, 2009).

Além disso, em 2015 o programa sofre algumas alterações por meio da Resolução CD/FNDE nº 4:

A Resolução publicada em 2015 modificou a forma de aplicação dos critérios para seleção e classificação dos projetos de venda; estabeleceu o que são grupos formais e informais de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas e critérios para desempate; definiu os locais onde deverão ser divulgados os editais das chamadas públicas; incluiu o documento para habilitação dos projetos de venda dos grupos formais; estabeleceu os preços dos produtos a serem adquiridos da agricultura familiar

são aqueles publicados na chamada pública; definiu o limite individual de venda para o agricultor familiar na comercialização para o PNAE por entidade executora; estabeleceu novas regras para o controle do limite individual de venda dos agricultores familiares; e definiu modelos de edital de chamada pública, de pesquisa de preços de projeto de venda e de contrato.(Brasil, 2009).

O início do ano de 2020 foi marcado pelo enfrentamento da COVID - 19, dessa forma o PNAE precisou se reorganizar nesse período, visto que com o isolamento social as aulas presenciais foram suspensas. Assim, no dia 07 de abril de 2020, a lei nº 13.987, determinou que “em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas da educação básica” (Brasil, 2020). Além disso, o FNDE publicou uma resolução de como o PNAE deveria atuar em período de situações emergenciais e uma cartilha de orientação para os gestores. Como a execução do PNAE se dá no âmbito municipal e estadual, a distribuição da alimentação escolar para as famílias nesse período de suspensão das aulas se deu de maneiras distintas¹⁷.

As Resoluções nº 6 e nº 20, publicadas em 2020 trazem alterações importantes no que diz respeito aos aspectos nutricionais. No ano seguinte, a Resolução nº 21 apresenta modificações no valor limite de venda dos beneficiários do programa: "Art. 39 O limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deve respeitar o valor máximo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) por DAP Familiar/ano/entidade executora (...)"

O ano de 2023 apresentou algumas alterações na legislação do Programa que impactam no processo de compra dos alimentos. O Art.14 da lei 11.947 foi alterado incluindo os grupos formais e informais de mulheres na lista de prioridades para a aquisição de alimentos de agricultura familiar:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do

¹⁷ Segundo a nutricionista entrevistada do PMAE, nas escolas municipais de Uberlândia tal processo ocorreu da seguinte maneira: “No primeiro ano de pandemia...durante todo o processo de pandemia. Foram ofertados kits de alimentação, esses kits de alimentação eles contemplavam gêneros básicos, mas também contemplava os hortifrutis então tinha sim os produtos da agricultura familiar. No primeiro ano esses kits foram direcionados apenas para os alunos do Bolsa família, né e aí depois foi estudado e visto que as orientações era que isso fosse ofertado para todos os alunos, independente se eles fizessem parte ou não do Programa Bolsa Família. Então a gente expandiu essa oferta, mas era necessário que eles fizessem o pré cadastro informando o interesse de receber esse kit né, pra que a gente pudesse pegar o que a gente tinha ali e organizar e redistribuir pra esses alunos. Então foi de ampla divulgação, eles tinham que fazer esse pré cadastro e eles tinham que se direcionar ali pras escolas pra fazer a coleta desses kits alimentação” (Nutricionista entrevistada PMAE).

empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. (Lei nº 14.660, de 2023)

Ainda se tratando do Art. 14 da lei 11.947 foi adicionado um inciso que também prioriza as mulheres no caso da venda de produtores individuais, com a seguinte recomendação:

§ 3º A aquisição dos gêneros alimentícios de que trata o **caput** deste artigo, quando comprados de família rural individual, será feita no nome da mulher, em no mínimo 50% (cinquenta por cento) do valor adquirido. (Incluído pela Lei nº 14.660, de 2023).

Além disso, Art. 17 da mesma lei também foi alterado, incluindo como atribuição do Distrito, Estado ou Município fornece recursos financeiros que possibilitem o funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

Art. 17. Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal: VI - fornecer instalações físicas, recursos humanos e recursos financeiros que possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população; (Redação dada pela Lei nº 14.734, de 2023).

1.2.2. As diretrizes e o funcionamento do Programa (PNAE)

Segundo o Art.2 da Lei nº 11.947/2009, são seis as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):

- O emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;
- A inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;
- A universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
- A participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

- O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;
- O direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Já seus princípios norteadores, como elenca Peixinho (2006) são os de equidade, participação social, universalidade, sustentabilidade/continuidade, compartilhamento de responsabilidades, direito humano à alimentação adequada e respeito aos hábitos e tradições regionais. Segundo esses princípios, o PNAE objetiva “contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo” (Brasil, 2009).

Os recursos financeiros para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio de dez parcelas, aos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais automaticamente, ou seja, sem a necessidade de convênios ou contratos, e podem ser utilizados somente na aquisição de gêneros alimentícios. Além disso, segundo o Art.6 da Lei nº 11.947 “É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios repassar os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE às unidades executoras das escolas de educação básica pertencentes à sua rede de ensino” e “os Estados poderão transferir a seus Municípios a responsabilidade pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas respectivas áreas de jurisdição e, nesse caso, autorizar expressamente o repasse direto ao Município por parte do FNDE da correspondente parcela de recursos calculados na forma do parágrafo único do art. 6º.” (Brasil, 2009). Desse modo, para a realização do cálculo de quanto o FNDE deve repassar as entidades Executoras do Programa é utilizado o levantamento do Censo Escolar, disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do ano anterior e multiplica-se a quantidade de alunos pelo valor per

capita/dia definido pela resolução CD/FNDE nº 2, de março de 2023, como é possível observar na tabela abaixo:

VALOR REPASSADO PELO PNAE POR ALUNO MATRICULADO		
Modalidade	Valor Per Capita/dia	Observações
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	R\$ 0,41	-
Ensino Fundamental e Ensino Médio	R\$ 0,50	-
Pré-escola (exceto áreas indígenas e quilombolas)	R\$ 0,72	-
Escolas em áreas indígenas e quilombolas	R\$ 0,86	-
Tempo Integral (≥ 7 horas)	R\$ 1,37	Inclui creches. Dados de acordo com o Censo Escolar do INEP
Creches	R\$ 1,37	Inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos

Tabela 1. Elaboração Própria a partir da Resolução CD/FNDE nº 02, de 10 de março de 2023¹⁸.

Após o repasse financeiro feito aos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais cabe as Entidades Executoras do Programa à realização de um estudo de mercado com o levantamento de preços e produtividade regional, a fim de elaborar os cardápios (nutricionistas responsáveis orientados por cartilhas de alimentação estaduais e municipais) para, assim, iniciar as chamadas públicas e estabelecer contrato com os fornecedores.

¹⁸ Para os estudantes contemplados no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, haverá complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita de R\$ 2,56 (dois Reais e cinquenta e seis centavos);

Para os estudantes que frequentam, no contraturno, o AEE, o valor per capita será de R\$ 0,68 (sessenta e seis centavos de Real);

Independente da etapa e da modalidade de ensino, se o estudante estiver em carga horária integral, o valor per capita considerado é de R\$ 1,37.

Em carga horária parcial, independente da etapa e da modalidade, o valor per capita considerado é de R\$ 0,86 no caso de estudantes matriculados em escolas localizadas em terras indígenas e remanescentes de quilombos, exceto creche, quando o valor per capita permanece em R\$ 1,37.

A partir dessa explicação geral do repasse de verba, é importante compreender um outro escopo institucional que fica responsável pelo processo de avaliação e fiscalização da execução do Programa. O Art.8 da legislação 11.974/2009 afirma que:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apresentarão ao FNDE a prestação de contas do total dos recursos recebidos.” Além disso, “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios manterão em seus arquivos, em boa guarda e organização, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da data de aprovação da prestação de contas do concedente, os documentos a que se refere o caput, juntamente com todos os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos na forma desta Lei, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas, e estarão obrigados a disponibilizá-los, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União, ao FNDE, ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao Conselho de Alimentação Escolar - CAE. (Brasil, 2009 § 2º Art.8)Desse modo, fica ao cargo do Tribunal de Contas da União, FNDE, Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e aos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) a responsabilidade de fiscalização da aplicação da verba à política pública. A legislação ainda é específica quanto à funcionalidade de cada órgão nos quesitos avaliação e fiscalização. Ao FNDE fica a responsabilidade de “promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas objetivando a avaliação das ações do PNAE, podendo ser feitos em regime de cooperação com entes públicos e privados” (Brasil, 2009, Art.16). Os Estados, Municípios e Distrito Federal, como já colocado no Art.16 da legislação estudada, devem prestar contas as instâncias superiores. Seguindo essa lógica, o Art.17 da legislação 11.947/2009 destaca:

Art. 17. Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no [§ 1º do art. 211 da Constituição Federal](#): II - promover estudos e pesquisas que permitam avaliar as ações voltadas para a alimentação escolar, desenvolvidas no âmbito das respectivas escolas; V - fornecer informações, sempre que solicitado, ao FNDE, ao CAE, aos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo, a respeito da execução do PNAE, sob sua responsabilidade; VII - promover e executar ações de saneamento básico nos estabelecimentos escolares sob sua responsabilidade, na forma da legislação pertinente; VIII - divulgar em locais públicos informações acerca do quantitativo de recursos financeiros recebidos para execução do PNAE; IX - prestar contas dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE; X - apresentar ao CAE, na forma e no prazo estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE, o relatório anual de gestão do PNAE. (Brasil, 2009).

No âmbito municipal a principal instituição fiscalizadora é o Conselho de Alimentação Escolar. Como já citado anteriormente, foi criado em 1994 com o intuito de acompanhar a implementação do programa nos estados e municípios e repassar as informações ao FNDE. A

legislação 11.947 de 2009 especifica sua atuação e forma de composição por meio de dois artigos. Sobre a composição do CAE:

Art. 18¹⁹. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma: I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado; II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica; III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica; IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica. (Brasil, 2009).

A respeito das competências específicas do CAE temos:

Art. 19. Compete ao CAE: I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei; II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos; IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa. Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. (Brasil, 2009).

Posteriormente, a fim de entender o funcionamento do CAE na cidade de Uberlândia, visto que a pesquisa se propôs a realizar uma análise de eficácia com foco nos processos, será apresentado trechos da legislação municipal que organiza o funcionamento da instituição na cidade. Além disso, contou-se também com a realização de uma entrevista semiestruturada com o presidente do CAE Uberlândia para compreender a atuação da instituição na prática, bem como suas especificidades locais.

¹⁹ § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, a seu critério, ampliar a composição dos membros do CAE, desde que obedecida a proporcionalidade definida nos incisos deste artigo.

§ 2º Cada membro titular do CAE terá 1 (um) suplente do mesmo segmento representado.

§ 3º Os membros terão mandato de 4 (quatro) anos, podendo ser reconduzidos de acordo com a indicação dos seus respectivos segmentos.

§ 4º A presidência e a vice-presidência do CAE somente poderão ser exercidas pelos representantes indicados nos incisos II, III e IV deste artigo.

§ 5º O exercício do mandato de conselheiros do CAE é considerado serviço público relevante, não remunerado.

§ 6º Caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios informar ao FNDE a composição do seu respectivo CAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE. (Brasil, 2009).

2. UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA DAS QUESTÕES AGRÁRIA NO BRASIL SOB A ÓTICA DA AGRICULTURA FAMILIAR.

O presente capítulo objetiva realizar um resgate histórico da produção agrícola brasileira a fim de demarcar alguns períodos e processos importantes que apresentam desdobramentos concernentes às questões agrárias e do acesso à terra. Além disso, busca lançar luz sobre a produção de alimentos no Brasil, demarcando quem são os grupos que alimentaram e alimentam a população brasileira ao longo do tempo e sua relação com o desenvolvimento da agroindústria. Ademais, discorre sobre os diferentes termos utilizados ao longo da história para designar agricultura familiar. Desse modo, a caracterização da agricultura familiar e das questões rurais históricas brasileiras auxiliam a situar nosso objeto de estudo do ponto de vista histórico e temporal, buscando melhorar a compreensão do mesmo em sua totalidade.

O conceito de agricultura familiar não é novo, entretanto, sofreu modificações ao longo do tempo em função das intenções políticas que movimenta. Essa classificação legal permite que o Estado crie programas direcionados²⁰, delimitando seu uso “operacional”. O meio acadêmico, por sua vez, produz distintas reflexões, mais particularizadas e menos hegemônicas do conceito. Altafin (2005) apresenta duas principais vertentes que buscaram classificar a categoria. A primeira delas defende a agricultura familiar moderna como uma nova categoria social, que não se liga diretamente aos padrões de produção anteriores e a outras categorias sociais. A segunda busca reconhecer as raízes históricas da categoria no contexto brasileiro,

De acordo com Altafin (2005), a primeira corrente tem como foco a experiência europeia de agricultura, citando Abramovay (1992), por exemplo, que defende o surgimento de uma nova categoria de produção agrícola familiar que se encontra integrada ao mercado e utiliza tecnologia avançada devido a incentivos governamentais. Desse modo, o autor defende que tal categoria não pode ser entendida como camponesa²¹. Outro exemplo trazido por Altafin (2005) é Claude Servolin, também defensor dessa tese, entende esses agricultores familiares modernos como fruto de um novo fenômeno proveniente de incentivos estatais que não apresentam

²⁰ Como é o caso do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (1996) e a Lei 11.326/2006 (a primeira a fixar diretrizes específicas para o setor).

²¹ “características básicas do conceito clássico de camponês. Cardoso (1987:56) destaca quatro: a) Acesso estável à terra, seja em forma de propriedade, seja mediante algum tipo de usufruto; b) Trabalho predominantemente familiar, o que não exclui o uso de força de trabalho externa, de forma adicional; c) Autossustentabilidade combinada a uma vinculação ao mercado, eventual ou permanente; d) Certo grau de autonomia na gestão das atividades agrícolas, ou seja, nas decisões sobre o que e quando plantar, como dispor dos excedentes, entre outros”. (ALTAFIN, 2005, p. 2)

vínculo com os camponeses do passado. A segunda corrente vai de encontro à primeira, pois entende a agricultura familiar moderna como continuação das tradições camponesas adaptadas a novas necessidades sociais, desse modo Altafim (2005) apresenta alguns defensores dessa vertente, como Huges Lamarche (1998) e Nazareth Wanderley (1999) enxergam o conceito de agricultura familiar como genérico, pois englobaria uma série de categorias sociais, sendo o camponês uma delas.

Assim, a fim de categorizar a produção camponesa para discussão que faremos, podemos entendê-la como “é aquela em que a família ao mesmo tempo detém a posse dos meios de produção e realiza o trabalho na unidade produtiva, podendo produzir tanto para sua subsistência como para o mercado” (Altafim, 2005, p. 2). Ou, nos termos propostos por Godoi, Menezes e Marin (2009)

Em termos gerais, podemos afirmar que o campesinato, como categoria analítica e histórica, é constituído por poliprodutores, integrados ao jogo de forças sociais do mundo contemporâneo. Para a construção da história social do campesinato no Brasil, a categoria será reconhecida pela produção, em modo e grau variáveis, para o mercado, termo que abrange, guardadas as singularidades inerentes a cada forma, os mercados locais, os mercados em rede, os nacionais e os internacionais. Se a relação com o mercado característica distintiva desses produtores (cultivadores, agricultores, extrativistas), as condições dessa produção guardam especificidades que se fundamentam na alocação ou no recrutamento de mão-de-obra familiar. Trata-se do investimento organizativo da condição de existência desses trabalhadores e de seu patrimônio material, produtivo e sociocultural, variável segundo sua capacidade produtiva (composição e tamanho da família, ciclo de vida do grupo doméstico, relação entre composição de unidade de produção e unidade de consumo). Por esses termos, a forma de alocação dos trabalhadores também incorpora referências de gestão produtiva, segundo valores sociais reconhecidos como orientadores das alternativas de reprodução familiar, condição da qual decorrem modos de gerir a herança, a sucessão, a socialização dos filhos, a construção de diferenciados projetos de inserção das gerações. (Godoi, Menezes e Marin, 2009, p. 09-10).

Conforme Altafim (2005), Chayanov (1974) realiza uma distinção didática entre a produção de uma empresa capitalista que está voltada para a maximização dos lucros e realiza isso por meio da extração do trabalho assalariado, e a produção familiar, em que a família detém a posse dos meios de produção e realiza o trabalho majoritariamente com mão de obra familiar, visando a satisfação das necessidades familiares. É válido ressaltar que a produção agrícola familiar tem sim obtenção de lucros, entretanto esses lucros estão atrelados a condição principal que é a satisfação familiar. O autor, portanto, justifica tal posicionamento devido a não divisão entre trabalho e gestão, visto que são feitos pelas mesmas pessoas. Ademais, é necessário ter em mente que na produção familiar o número de filhos e a idade são levados em consideração, visto que se ligam com a capacidade de produção e a necessidade de consumo do grupo.

2.1. A contribuição dos diferentes grupos de agricultores locais na construção nacional

Após compreender brevemente sobre a noção de produção camponesa, é necessário levantar especificidades quando movimentamos tais conceitos (agricultura familiar/camponesa) no contexto brasileiro. Altafin (2005) aponta que Martins (1979) nos traz uma série de nomenclaturas para designar o homem/mulher rural brasileiro: roceiro ou caipira (nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Paraná), tabaréu (nordeste do país) e caboclo (em diferentes regiões brasileiras). O autor explica como tais termos carregam consigo um tom pejorativo – de uma figura rústica, atrasada e ingênua – devido ao fato de o Brasil ter uma história urbana e uma história oficial rural na qual os camponeses são muitas vezes ignorados como atores sociais e se estuda com maior ênfase apenas os grandes ciclos baseados no latifúndio monocultor escravista.

Entretanto, Altafin (2005) toma como referência estudos de historiados que buscam resgatar os grupos de agricultores locais como agentes da construção nacional, separando-os em cinco grandes grupos que dão base para a agricultura familiar. Desse modo, antes de adentrar na caracterização desses grupos feita por Altafin, (2005) é preciso explicar a noção de brecha camponesa²². Altafin (2005) baseia-se em Cardoso (1987) que cunhou tal noção visando “designar atividades econômicas que, nas colônias escravistas, escapavam ao sistema de plantation entendido em sentido estrito” (Cardoso, 1987, p. 54 apud Altafin, 2005, p.4). Ou seja, trata-se de uma perspectiva que compreende que, para melhor entendermos nossa formação econômica e social seria necessário voltar as análises para o que ocorria dentro do Brasil Colônia, propondo uma análise alternativa àquela baseada estritamente no aspecto exportador de nossa economia.

Compartilhando de tal perspectiva, portanto, Altafin (2005) aponta como primeiro grupo os “Índios”²³, como conta Amaral (1958), no início do período colonial os indígenas forneceram alimentos para os colonizadores, no entanto esse processo acarretava à escravização desses grupos que perdurou por séculos. Seguindo o mesmo modelo do que se chamou de

²² O termo surge de estudos realizados no contexto das Antilhas, no período da produção açucareira escravista, onde os plantios realizados em pequenos lotes de terra concedidos aos escravos pelo grande fazendeiro, no interior da fazenda, eram identificados como atividades do denominado “protocampesinato escravo”. (Cardoso, 1987, p. 54 apud ALTAFIN, 2005, p.4).

²³ termo original trazido pela autora no texto, entretanto utilizaremos para nos referir a esse diverso coletivo o termo “indígena” a fim de demarcar linguisticamente que estamos falando sobre populações originárias que estavam aqui antes do início da colonização.

“protocampesinato escravo” nas Antilhas aqui no Brasil encontramos situações que são classificadas como “protocampesinatos índios”, ou seja, escravizados indígenas que residiam em grandes propriedades e recebiam terra para o cultivo de alimentos, podendo vender seus excedentes. Há ainda, registros históricos que contam sobre a produção de alimentos e criação de animais feitos por populações originárias nas missões jesuítas²⁴.

Outro grupo que também se encontrava em situação de brecha camponesa, são os escravizados africanos. Altafin (2005) narra que a concessão de terra para que os escravizados cultivassem em seu tempo livre era feita de forma estratégica, visto que diminuía o custo dos senhores com a manutenção e reprodução dessas forças de trabalho. Além disso, a ligação dos escravizados com terras cultiváveis²⁵ para substância e venda de excedente evitava fugas (a fuga resultava na perda dessas terras como punição) e possibilitava, ainda que remotamente, que os mesmos pudessem juntar dinheiro a fim de comprar sua liberdade ou de seus parentes.

O terceiro grupo que Altafin (2005) destaca, são os chamados mestiços, que no geral eram filhos e filhas bastardos de senhores de engenho não tinham acesso a herança e acabavam buscando outras fontes para o sustento. Uma das atividades nas quais esse grupo se alocava era na produção de gêneros alimentícios durante o período colonial. Os mestiços ocupavam terras esgotadas o que acarretava dificuldades de cultivo e muitas vezes ainda tinham que pagar para os donos da propriedade pelo uso (com dinheiro ou com parte da produção). Ainda que as condições de trabalho fossem dificultadas esses grupos espalhados em território nacional fornecerem alimentos para os engenhos e as vilas que iam se formando ao longo da expansão colonial.

Outra parcela que compõem o campesinato brasileiro, segundo Altafin (2005), são os brancos não herdeiros²⁶, é importante ter em mente o funcionamento do “regime de morgadio”

²⁴ “as missões [...] tinham a função de gerar um campesinato sedentário em uma região que não o conhecera em tempos pré-colombianos. Por outro lado, elas produziam um excedente de alimentos que contribuía para o abastecimento de Belém e outras pequenas cidades amazônicas” (Cardoso, 2000, p.108 apud Altafin, 2005, p.4).

²⁵ Diversos outros documentos são apontados para exemplificar o protocampesinato, como os registros de Saint-Hilaire, em que relata detalhes de viagem realizada por Goiás, no início do século XIX, e cartas de Charles Darwin, em trabalho realizado no Rio de Janeiro, em 1832. Cardoso cita documento de fazendeiros de Vassouras, em 1854, contendo medidas para evitar revoltas entre os negros, entre elas a concessão de lotes para cultivo. (ALTAFIN, 2005, p.6).

²⁶ Necessário ter em mente a diferença institucional sob mestiços e brancos não herdeiros: “[...] permitia a um branco deserdado pelo morgadio abrir a sua própria posse, onde pudesse, e obter assim a sua sesmaria. Já um mestiço pobre podia abrir a sua posse, mas, devido aos mecanismos tradicionais de exclusão que alcançavam o impuro de sangue, dificilmente podia tornar-se um sesmeiro” (Martins, 1986, p.34 apud ALTAFIN, 2005, p.7).

que perdurou até 1835, que visava evitar a dissolução de terras, no qual somente o primogênito herdava o direito a fazenda. Desse modo, os outros filhos dos senhores buscavam outras terras para obter sesmaria, entretanto, por mais que conseguissem o direito a sesmaria a falta de recursos para a compra de força de trabalho escravizada os impediam de implantar o sistema plantation, e as terras eram destinadas ao cultivo de gêneros alimentícios voltados para o mercado interno, assim como os mestiços – no entanto, diferente dos mestiços os não herdeiros brancos tinham contatos com grupos que possuíam poderio econômico e político na colônia, o que lhes garantia vantagem no mercado interno.

Os imigrantes europeus têm uma ligação direta com a produção agrícola nacional em diferentes momentos históricos do país. As primeiras políticas de incentivo a imigração europeia ocorreram já em 1808 com a chegada da família real em território brasileiro. Segundo Furtado (1999), citado por Altafin (2005), o fomento da vinda dessas populações – que receberam terras e insumos para produção agrícola – estava ligado a ideia de superioridade dos trabalhadores europeus. Entretanto, após o fim do auxílio estatal as colônias, tais imigrantes passam a sofrer com a falta de capital e a resistência por parte da elite agrária nacional que aqui se encontrava. Mais a diante, durante o processo de abolição da escravidão no Brasil, Martins (1979) identifica, em seu livro “O cativo da terra”, o surgimento de um sistema de produção transitório denominado colonato²⁷.

Ademais, é importante ter em mente não só a construção e desenvolvimento do colonato, como também a presença desses diferentes grupos de agricultores que desenvolveram a produção agrícola em território nacional, visto que quando analisado historicamente, esbarram diretamente em questões de acesso à terra que estão até hoje em debate no cenário nacional, produzindo correlações de forças entre produtores rurais, produção local e as agroindústrias exportadoras.

²⁷ Em resumo, o colonato funcionava da seguinte maneira: Os colonos tinham seu pedaço de terra fornecido pelo fazendeiro para que mantivessem uma agricultura de subsistência e mais, que o excedente dessa plantação pudesse comercializar no mercado interno, e claro, além disso eles trabalhavam no cafezal para o comércio de exportação de café, dependendo de quanto eles colhiam na safra eram ressarcidos com dinheiro pelo fazendeiro, mas essa relação não deve ser encarada de maneira crucial entre os fazendeiros e os colonos. Era, portanto, uma “produção não capitalista do capital”, justamente porque não separava os colonos do fazendeiro através do salário, era uma relação única, específica do Brasil perante ao mundo, que dava o direito ao trabalhador morar dentro do local da produção e ainda recebia do dono da produção um pedaço de terra para que pudesse plantar para si mesmo e comercializar os produtos de suas plantações no mercado interno, isso se diferencia do caso de relação capitalista que tem no salário o distanciamento do empregador com o empregado. Esse modelo de produção que une diferentes formas de trabalho em uma mesma propriedade, por mais que carregue suas especificidades, é também uma forma de brecha camponesa.

2.2. A ação do Estado brasileiro ao longo da história e sua relação com o acesso à terra e agricultura

Um período histórico brasileiro que deve ser levado em consideração para entender a complexidade dos conflitos de terra no país e vinda de imigrantes europeus para “fazer América” é o processo gradual de abolição da escravidão que se desenvolveu de forma alinhada aos interesses dos latifundiários. O Brasil do século XIX, tinham seus latifúndios voltados para a cultura e exportação de açúcar e café. Assim, a Lei de Terras implementada no ano de 1850 deixa explícita tal ligação, já que ocorre no mesmo ano da proibição formal do tráfico de escravizados – formal, pois até o ano de 1856 há registro de desembarques clandestinos. Vale destacar que a Inglaterra se prontificou para interceptar navios negreiros vindo da África para o Brasil, o que demonstra a pressão externa para o fim da escravidão, não foi uma mudança interna brasileira, de maneira planejada. Dessa forma, os grandes fazendeiros voltam os olhos para a mão de obra escravizada que já se encontrava no território nacional, o que fez com que os valores por escravizados aumentassem devido à alta procura, acarretando custos elevados para produção. Conjunto a esse processo de abolição, ocorria a introdução, a partir de 1854, de um sistema de imigração por parceria com financiamentos públicos e privados. Entretanto, tal sistema não foi bem-visto em solos europeus devido as condições precárias oferecidas aos imigrantes, gerando uma série de restrições à imigração para o Brasil por governos suíços e germânicos, por exemplo. Um segundo fluxo de imigrantes no Brasil vem a ocorrer devido a implementação do colonato. Tal modelo desenvolve o capitalismo nacional em bases não capitalistas de mão de obra.

Depois desse panorama, é necessário compreender o que significou a implantação da Lei de Terras nesse momento histórico de libertação dos escravizados. Até 1850 o acesso à terra era livre, ou seja, as terras disponíveis poderiam se tornar privadas mediante a ocupação e desenvolvimento, mas com a nova lei para se tornar proprietário de qualquer porção de terra era necessário o pagamento da mesma e não só a ocupação, o que mantém as bases fundiárias nas mãos dos coronéis (caráter concentracionista) limitando o acesso dos futuros libertos da escravização. Assim a terra se torna cativa, muda-se o caráter social da terra – de uma terra livre para uma terra comercializável²⁸. Essa junção entre terra e capital no Brasil acelera a entrada

²⁸ O país inventou a fórmula simples da correlação laboral do home livre: se a terra fosse livre o trabalho tinha que ser escravo, se o trabalho fosse livre a terra tinha que ser escrava. O cativo da terra é a matriz estrutural e histórica da sociedade que somos hoje. Ele condenou a nossa modernidade e a nossa entrada no mundo capitalista a uma modalidade de correção do trabalho que nos assegurou um modelo de economia concentracionista, nela se apoia a nossa lentidão histórica e a postergação da ascensão social dos condenados à servidão da espera, geratriz de uma sociedade conformista e despolitizada. (MARTINS, J.S. 2017. p 10).

do país ao mundo moderno, mas este “salto de desenvolvimento” não supera, mas sim agrava os problemas sociais de uma sociedade dilacerada por séculos de escravidão.

Por mais que o colonato se assemelhe do ponto de vista estrutural e moral com um feudo, não pode ser considerado como tal pois a diferença está na razão de ser de cada um dos regimes. Enquanto a estrutura feudal se coloca por uma questão de proteção, no colonato brasileiro a ideia é a manutenção da estrutura de produção sem o imperativo da proteção. O regime do colonato também não pode ser entendido como uma relação capitalista justamente porque não se baseia em uma remuneração única e exclusivamente do salário – já o trabalho assalariado sim – visto que nesse regime particular o trabalhador tem como sobreviver até o pagamento por safra a partir de uma porção de terras que lhe é dada para subsistência familiar, além do fato de que não é empregado um funcionário que receberá um salário pelo que foi produzido como ocorre no capitalismo, mas se trabalha toda a família desses imigrantes, todos trabalham nos latifúndios (trabalho coletivo).

O colonato se coloca, portanto, como um novo regime frente ao processo de libertação da mão de obra escravizada com um intuito de manutenção do sistema produtivo nacional, que já era capitalista. Assim, temos uma produção nacional essencialmente capitalista, mas baseada em relações de produção não capitalistas²⁹.

Voltando os olhos agora para algumas distinções entre o trabalho escravo e o trabalho livre (que se coloca com maior relevância a partir do regime de transição em território nacional), Martins (1979) caracteriza a mão de obra escrava como um “trabalhador mercadoria”, visto que os escravizados representam um capital imobilizado, pois a perda de um escravizado representava a perda de um capital. O que difere do trabalhador livre, que é capital móvel, pois a perda desse trabalhador não configura na perda de capital. Assim, o fim da escravidão representa a liberação desse capital imobilizado, os escravizados. Além disso, outra distinção que pode ser aqui colocada, diz a respeito do ponto de vista ideológico de como se entende o trabalho:

Para o escravo, a liberdade não era resultado imediato do seu trabalho, isto é, trabalho é feito por ele, mas que não era seu. A liberdade era o contrário do trabalho, era a negação do trabalho; ele passava a ser livre para recusar a outrem a força de trabalho que agora era sua. Para o homem livre, quando e

²⁹ A contradição que permeia a emergência do trabalho livre se expressa na transformação das relações de produção como meio para preservar a economia colonial de exploração, isto é, para preservar o padrão de realização para o capitalismo no Brasil, que se definia pela subordinação da produção ao comércio. Tratava-se de mudar para manter. (MARTINS, J.S. 2017. p 31).

porque despojado dos meios de produção, ao contrário, o seu trabalho era condição da liberdade. (MARTINS, J.S. 2018. p 34).

Existia, portanto, uma necessidade de mudança da força de trabalho para a manutenção da produtividade com o fim da escravidão, devido a forma como os ex-escravizados entendiam trabalho atrelado a falta de liberdade, já os imigrantes que chegaram aqui na condição de trabalhadores livres (com o intuito de “fazer América”) entendiam o trabalho como forma de liberdade, como possibilidade de ascensão social por meio da força de trabalho – é a autonomia que o trabalhador sente em produzir o próprio destino, não entende como enriquecimento do patrão, mas sim como a possibilidade de ser patrão de si mesmo, de acumular riquezas a partir do trabalho, que faz com que ele trabalhem nos mesmos padrões de produtividade dos ex-escravizados sem que os fazendeiros utilizem da força física; é essa ideologia meritocrata que forma o pensamento dos trabalhadores rurais da época, os mesmos que posteriormente migram para as cidade e forma a classe operária urbana, carregando consigo tal ideologia conservadora.

As políticas de imigração desenvolvidas pelo Estado brasileiro facilitaram não só a vinda desse mais de um milhão e seiscentos imigrantes – com o financiamento dos custos da viagem e propagandas internacionais de imigração – mas também sua manutenção nos primeiros meses com fornecimento de passagens de condução gratuita e alojamentos, por exemplo. Além disso, é válido ressaltar as leis estabelecidas pelo Estado que asseguravam tais privilégios aos imigrantes em detrimento ao contingente populacional que estava sendo liberto, como a Lei Provincial (de 29 de março de 1884) que autorizava o governo a auxiliar financeiramente os imigrantes a se estabelecerem na província de São Paulo e a Lei nº 56 (de março de 1885) que autorizava o governo a construir prédios para hospedaria de imigrantes. Tal processo de incentivo da imigração por parte do Estado faz parte da construção do projeto nacional que tem um viés racista, já que pretendia, além de substituir sua mão de obra, branquear sua população após um “passado” miscigenado. Saltando alguns anos na história nacional, chegamos ao processo de urbanização e industrialização do Brasil no início dos anos 1930 que está ligado a uma reestruturação do processo produtivo nacional. Já nos anos 1950, o país tinha como uma das temáticas centrais a necessidade de modernização produtiva do campo que era visto como atrasado e problemático para o desenvolvimento industrial do país. No âmbito científico, o rural se consolida enquanto campo de estudo e passa ser visto objetivamente como problema político. É nesse mesmo período, que a noção de “agribusiness” começa a aparecer e ser discutida no âmbito público por instituições ligadas a agricultura – como a Sociedade Rural Brasileira (SBR) e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA – antiga Confederação Nacional da Agricultura). Em linhas gerais, o conceito pode ser entendido

como a reestruturação dos processos produtivos agrícolas que passam a ter suas bases na indústria, com a incorporação de novas tecnologias e a Inter setorização do ramo produtivo (aglutinando agricultura, comércio, indústria e serviços). (Pompeia, 2018).

Com a expansão das grandes empresas capitalistas para o mundo rural, junto ao crescimento das lutas no campo e o fortalecimento dos movimentos de esquerda no Brasil, nota-se um processo de politização do conceito de “camponês” como unidade conceitual e distinção, também com finalidade política, dos grandes proprietários de terra como “latifundiários”: “Essas palavras – camponês e latifundiário – são palavras políticas, que procuram expressar a unidade das respectivas situações de classe e, sobretudo, que procuram dar unidade às lutas dos camponeses” (Martins, 1986, p. 22 apud Altafin, 2005, p.9).

O uso do termo camponês – definido na Europa - para designar relações brasileira de produção foi colocado em xeque por vários autores, no entanto, por mais que o Brasil apresente características *sui generis*, o termo continuou a ser usado como forma de mobilização política³⁰ designando um grupo heterogêneo de pequenos produtores rurais em suas lutas por direitos. Como exemplo do uso político do termo, temos a formação das chamadas Ligas Camponesas, atreladas ao Partido Comunista Brasileiro (PCB), que a partir de 1945 se espalharam por todo o território nacional lutando por direitos trabalhistas no campo e pela realização de reforma agrária. Assim, devido ao espaço ganho por esses movimentos de luta, somado ao debate nacional de modernização, as questões do campo passam a ser debatidas por administradores públicos, partidos políticos, pesquisadores e imprensa que se dividiam a respeito de qual deveria ser a prioridade, questões agrícolas ou questões agrárias. Graziano (1980) propõem uma distinção didática entre “questão agrária” e “questão agrícola”, na qual a primeira está ligada as relações de produção (forma como se organiza o trabalho e produção do campo), e a segunda diz a respeito aos aspectos ligados a produção em si (quantidade de produção, preços e o que está se produzindo).

Com o golpe militar em 1964 a questão agrícola foi privilegiada em detrimento da questão agrária. Os produtores rurais passam a ser identificados de acordo com a sua extensão de propriedade (pequenos, médios e grandes produtores). Válido ressaltar, que tal designação foi utilizada de forma operacional, ou seja, distinguia esses grupos e conseqüentemente as formas e tipos de políticas públicas que seriam implementados. Assim, os camponeses passam

³⁰ “[...] o conceito de campesinato não só permaneceu como instrumental analítico dos estudos sobre o campo brasileiro, mas também pareceu conquistar espaço hegemônico..., deu unidade a uma grande diversidade de relações de trabalho e de formas de acesso à terra, tais como parceria, arrendamento, morada, pequena propriedade” (Porto, 1997, p. 27 apud ALTAFIN, 2005, p.9).

a ser identificados como pequenos produtores. Tal mudança, demonstra uma despolitização, visto que a categoria “camponês” elucidava um comportamento político e ideológico que se ressignifica.

Ainda observando as ações do Estado durante a ditadura militar, por mais que tenham sido implementadas nesse período o Estatuto da Terra (1964)³¹ que propunha a realização de reforma agrária, o texto sofreu vetos e incorporações que barrava a reforma, além da má execução da lei acarretando mais conflitos de terra. O que prevalecia enquanto debate sobre as questões agrárias, por parte dos grandes proprietários, era a necessidade de modernização do campo – e que de nada se relacionava com a distribuição de terra para os trabalhadores rurais. Desse modo, a expansão capitalista moderna das relações de produção acabou por focalizar o debate na implementação da industrialização e o aumento da produtividade de *commodities* para exportação em detrimento da produtividade dos pequenos produtores.

Como podemos observar na análise dos programas governamentais de desenvolvimento da produção agrícola do cerrado mineiro – que serão explicados posteriormente na presente pesquisa – os principais beneficiados foram os médios e grandes produtores. José Graziano (1980) comenta, no âmbito nacional, que:

“(…) a expansão da grande empresa capitalista na agropecuária brasileira nas décadas de sessenta e setenta foi ainda muito mais acelerado que em períodos anteriores. E essa expansão destruiu outros milhares de pequenas unidades de produção, onde o trabalhador rural obtinha não apenas parte da sua própria alimentação, como também alguns produtos que vendia nas cidades. É essa mesma expansão que transformou o colono em boia-fria, que agravou os conflitos entre grileiros e posseiros, fazendeiros e índios, e que concentrou ainda mais a propriedade da terra” (Graziano, 1980, p.12).

O país entra na fase final de industrialização pesada nacional, nos anos 1960, o que possibilita o surgimento de um novo consumidor interno e desenvolvimento de fábricas de maquinários e insumos agrícolas (indústrias de agrotóxicos surgem após a consolidação das petroquímicas, equipamentos agrícolas com a construção das siderúrgicas e assim por diante). Ou seja, após a consolidação da indústria pesada em território nacional, a agricultura passa efetivamente a se industrializar, entrando em uma nova fase da agroindústria brasileira.

³¹ Uma das primeiras legislações implementadas pela ditadura militar, que propõe uma reforma agrária de ocupação, levando população que estava concentrada nos centros mais populosos do país para regiões pouco povoadas. Tal política de reforma agrária que foi mal executada gerou conflitos agrários entre pequenos e médios proprietários com populações originárias – segundo a Comissão Nacional da Verdade estima-se ao menos a morte de 8.300 inds durante a ditadura militar, por exemplo. Nas entrelinhas dessa tentativa de reforma agrária, durante o período da ditadura, é possível notar, na verdade, a tentativa de barrar uma série de movimentos camponeses que vinham crescendo no país, já que tal reforma previa a individualização dos futuros assentados.

Assim, é possível observar, pós golpe de 1964, que a perspectiva do desenvolvimento agrícola – em detrimento das questões agrárias – ganha força e as políticas estatais passam a ser focalizadas na modernização e estruturação dos processos produtivos em larga escala. É nesse contexto, que em 1967 foi criado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Em linhas gerais, planejou políticas agrícolas que sistematizavam a produção agropecuária: aumento do uso de insumos e maquinários; reorganização dos processos de estocagem, logística, transporte, agroindustrialização e comercialização. Desse modo, o PED corrobora para a consolidação da agricultura como setor integralizado a indústria, serviços e comércio. Nesse cenário, é a indústria que passa a organizar as bases técnicas agrícolas.

É necessário ter em mente, que tal industrialização desse setor produtivo estava alinhada as intenções estrangeiras, principalmente a norte-americana³². O governo brasileiro, por meio dos seus incentivos fiscais, acaba por atrair empresas e grandes corporações internacionais de diferentes ramos ligados a produção agroindustrial. A própria promoção do termo “agribusiness” foi fomentada no Brasil por organizações privadas (em sua maioria estadunidenses). Nesse texto daremos enfoque para atuação da “Agribusiness Council” pela sua ligação com o estado de Minas Gerais e o discurso de promoção de segurança alimentar no Brasil a partir do desenvolvimento agroindustrial. (Pompeia, 2018)

O conselho em questão viu no território brasileiro um potencial para sua atuação na “Guerra contra Fome”. Desse modo a “Agribusiness Council” passa a assessorar o Brasil no Congresso Latino-Americano de Alimentação e Desenvolvimento em 1969, sob o discurso de combate à insegurança alimentar e necessidade de sistematização e desenvolvimento da produção de alimentos. Assim, levantavam a bandeira da atuação livre das empresas para o combate a fome nas Américas. Já em 1970, o mesmo conselho passa a estender seus laços com o estado de Minas Gerais – no momento em que passava por investimentos estatais e de capital privado de sua produção agrícola industrial. Assim, a “Agribusiness Council” tornou-se um dos principais parceiros, ainda levantando a bandeira da produção de gêneros alimentícios, auxiliando no desenvolvimento de um plano que integrasse as regiões mineiras com relevância na produção agrícola.

A cerca do uso do termo “agribusiness” e as noções por ele elucidadas – industrialização da agricultura; agricultura com bases organizacionais na produção industrial; integração entre

³² Não por acaso, foi durante essa fase da industrialização da agricultura que a noção de agribusiness começou a ser mais mobilizada no Brasil. Os grandes promovedores do termo foram, além do governo dos Estados Unidos, entidades privadas e universidades daquele país. (POMPEIA, 2018, p.110).

agricultura indústria, serviços e comércios – ganha capilaridade nos jornais, revistas e meio acadêmico, além do uso na esfera administrativa pública³³. Ademais, o conceito de “agribusiness” trouxe a noção dessa relação intersetorial da produção agrícola que não era movimenta, em um primeiro momento, pelo termo “complexos agroindustriais”. Entretanto, nas décadas seguintes – 1980 e 1990 – os intelectuais permanecem usando o termo “complexos agroindustriais” (CAI) incorporando essa noção de intersetorial trazida pelo “agribusiness”.

A partir de então, o conceito de CAI começaria a ser paulatinamente usado por intelectuais como unidade de análise da crescente relação da agropecuária com agentes especializados das indústrias e de serviços. Com efeito, a noção de CAI entre os intelectuais foi fundamental para que se passassem a perceber, mais claramente, os resultados de ações dos governos militares (como as políticas de crédito rural subsidiado, de pesquisa e de investimento em infraestrutura) na agricultura e nas funções a montante e a jusante dela. Esse conjunto de políticas havia garantido apoio à intensificação do uso de insumos (sob influência da narrativa da Revolução Verde) e máquinas, por um lado, e à modernização das funções de armazenamento, agroindustrialização, transporte e comercialização, por outro. (POMPEIA, 2018, p.119).

As críticas ao “agribusiness” não demoraram a aparecer, tanto no cenário nacional e internacional, ligadas aos efeitos negativos que esse movimento causava (aumento da desigualdade social, êxodo rural e aquisição predatória, por exemplo). No Brasil, essas críticas tiveram o fator agravante do estágio final da ditadura, no qual as decisões e acordos estatais geravam contestações.

2.3. Agricultura Familiar Após a redemocratização do país, ocorre um processo de reorganização política dos trabalhadores do campo em âmbito regional e nacional, como exemplo, temos o surgimento de grandes grupos: Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB).

Além disso, por meio das lutas desses trabalhadores volta para a agenda governamental a preocupação de acesso à terra e garantia de programas voltados especificamente para essas populações. Como exemplo desses programas temos a Resolução BACEN nº 2101/1994, que criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap) que consistia em uma linha de crédito, com juros de 4% a.a., sem correção monetária. O Provap teve reduzido alcance, sobretudo por causa das rigorosas exigências impostas pelas instituições financeiras ao público-alvo, porém, foi o precursor do Pronaf.

³³ Importante ressaltar que os termos “agroindústria” e “agroindustrial” também foram usados na esfera pública brasileira na tentativa de aludir a “agribusiness”, embora essa não fosse a finalidade exclusiva de suas aplicações. (POMPEIA, 2018, p.119).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi instituído pela Resolução nº 2.191/1995, destinado ao apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor e de sua família. Mas, só em 1996 que o Decreto nº 1946, criou o Pronaf como programa de governo sob a supervisão do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

É nesse contexto que vemos surgir como uso político e com capilaridade social o termo “agricultura familiar” para designar a produção proveniente dos camponeses ou pequenos produtores³⁴. Um estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Classifica agricultura familiar: “[...] a partir de três características centrais: a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva” (INCRA/FAO, 1996, p.4 apud Altafin, 2005, p.13).

Em 2006 a Lei nº 11.326 que visava orientar e classificar a agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais para criação de políticas públicas de assistência a esses grupos, classifica como agricultor familiar aquele que:

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

Há ainda uma série de definições acadêmicas que objetivam classificar a agricultura familiar e tipificá-la. Em suma, podemos perceber que o termo atual de “agricultor familiar” perpassa por uma construção histórica e o conceito é utilizado para designar esse grupo tão heterogêneo que se encontra espalhado em território nacional.

³⁴ Um estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Classifica agricultura familiar: “[...] a partir de três características centrais: a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva” (INCRA/FAO, 1996, p.4 apud ALTAFIN, 2005, p.13).

Altafin (2005) nos alerta sobre o fato do conceito ser, na verdade, um guarda-chuva conceitual que tem a intenção de abranger a diversidade de produtores rurais e suas diferenças regionais, culturais e organizacionais. Para a finalidade dessa pesquisa, usaremos a definição legal de Agricultura Familiar, que consta no Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, haja vista que buscamos analisar o Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que usa como guia tal definição para caracterizar esse grupo, além dos outros institutos de pesquisa como o IBGE que também fazem valer o uso dessa mesma definição³⁵:

Art. 1º As políticas públicas direcionadas à agricultura familiar deverão considerar a Unidade Familiar de Produção Agrária - UFPA, os empreendimentos familiares rurais, as formas associativas de organização da agricultura familiar e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - CAF.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - Unidade Familiar de Produção Agrária - UFPA - conjunto de indivíduos composto por família que explore uma combinação de fatores de produção,

³⁵ Continuação do decreto 9.064:

Art. 3º A UFPA e o empreendimento familiar rural deverão atender aos seguintes requisitos:

I - possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais;

II - utilizar, predominantemente, mão de obra familiar nas atividades econômicas do estabelecimento ou do empreendimento;

III - auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e

IV - ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar.

§ 1º O disposto no inciso I do **caput** não se aplica à UFPA e ao empreendimento familiar rural compostos por extrativistas, pescadores, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos e demais comunidades tradicionais.

§ 2º Na hipótese de pescadores artesanais, de aquicultores, de maricultores e de extrativistas que desenvolvam tais atividades não combinadas com produção agropecuária, para fins do cumprimento do inciso I do **caput**, a área do estabelecimento será considerada igual a zero.

§ 3º Ato da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento disporá sobre a composição da renda familiar para fins do disposto no inciso III do **caput**.

Art. 4º Fica instituído o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - CAF, destinado à identificação e à qualificação da UFPA, do empreendimento familiar rural e das formas associativas de organização da agricultura familiar.

§ 1º Compete à Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a implementação e a gestão do CAF.

§ 2º O cadastro ativo no CAF será requisito para acesso às ações e às políticas públicas destinadas à UFPA, ao empreendimento familiar rural e às formas associativas de organização da agricultura familiar.

Art. 5º Serão cadastrados no CAF:

I - os beneficiários que se enquadrarem nos requisitos estabelecidos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006;

II - os assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA;

III - os beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF; e

IV - as demais UFPA, os empreendedores familiares rurais e as demais formas associativas de organização da agricultura familiar que explorem imóvel agrário em área urbana.

Art. 6º O CAF substituirá a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf para fins de acesso às ações e às políticas públicas destinadas à UFPA, aos empreendimentos familiares rurais e às formas associativas de organização da agricultura familiar.

Parágrafo único. Até que seja concluída a implementação do CAF, a Declaração de Aptidão ao Pronaf permanece como instrumento de identificação e de qualificação da UFPA, dos empreendimentos familiares rurais e das formas associativas de organização da agricultura familiar. (BRASIL, 2017).

com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele;

II - Família - unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas pela UFPA;

III - Estabelecimento - unidade territorial, contígua ou não, à disposição da UFPA, sob as formas de domínio ou posse admitidas em lei;

IV - Módulo fiscal - unidade de medida agrária para classificação fundiária do imóvel, expressa em hectares, a qual poderá variar conforme o Município, calculada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra;

V - Imóvel agrário - área contínua, qualquer que seja a sua localização, destinada à atividade agrária; e

VI - Empreendimento familiar rural - empreendimento vinculado à UFPA, instituído por pessoa jurídica e constituído com a finalidade de produção, beneficiamento, processamento ou comercialização de produtos agropecuários, ou ainda para prestação de serviços de turismo rural, desde que formado exclusivamente por um ou mais agricultores familiares com inscrição ativa no CAF; e

VII - Formas associativas de organização da agricultura familiar - pessoas jurídicas formadas sob os seguintes arranjos: a) cooperativa singular da agricultura familiar - aquela que comprove que o quadro de cooperados é constituído por, no mínimo, cinquenta por cento de agricultores familiares com inscrição ativa no CAF; b) cooperativa central da agricultura familiar - aquela que comprove que a soma dos agricultores familiares com inscrição ativa no CAF constitua mais de cinquenta por cento do quantitativo de cooperados pessoas físicas de cooperativas singulares; e c) associação da agricultura familiar - aquela que comprove a totalidade das pessoas jurídicas associadas com inscrição ativa no CAF e, no caso de pessoas físicas associadas, que comprove que o quadro é constituído por mais da metade de agricultores familiares com inscrição ativa no CAF. (BRASIL, 2017).

É válido ressaltar que tal definição legal de “agricultura familiar” está ligada à intenção estatal de construção de políticas públicas voltadas para esse grupo, bem como para a construção e ou sua inserção em mercados, visto que define legalmente quais devem ser as suas características produtivas, objetivando o desenvolvimento de um setor do mercado destinado a ele. Muitas vezes isso acontece de forma conjunta, como é o caso do próprio PNAE que, ao estabelecer um mínimo legal de 30% de alimentos provenientes de agricultura familiar possibilita o escoamento da produção de associações e cooperativas para as escolas, movimentando a economia local e incentivando o desenvolvimento produtivo de agricultores familiares.

Após esse panorama histórico sobre os grupos de agricultores brasileiros e seu desenvolvimento ao longo do tempo, bem como o processo de industrialização do campo, somado às ações estatais ligadas a aquisição de terras e o desenvolvimento produtivo rural, é

possível perceber que existem campos de disputa que se atualizaram e complexificaram no desenvolvimento do cenário nacional.

As ações estatais são complexas de serem analisadas, mas, de maneira geral, fica claro por meio de suas políticas que beneficiam a manutenção de grandes propriedades rurais e a produção voltada para exportação. Desse modo, como já visto anteriormente, cria-se recentemente a necessidade de construir políticas públicas que visam beneficiar os pequenos produtores e aqueles grupos que foram privados historicamente de acesso à terra e condições adequadas para produção.

Em suma, o presente capítulo visou demonstrar a existência de diferentes grupos que participaram e participam da produção de alimentos e suas dificuldades ao longo do tempo, principalmente após a industrialização do campo brasileiro. Além disso, leva-se em consideração para construção da presente pesquisa, as diferentes fases e visões acerca da produção rural daqueles que voltam seu trabalho para produção de alimentos e não de commodities, caracterizando-os enquanto grupo em seus tempos e espaços na história brasileira.

3. CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DE UBERLÂNDIA – MG

3.1. Levantamento histórico da formação de Uberlândia

A título de uma melhor compreensão da execução do PNAE no município de Uberlândia - MG é necessário entender sua relação com a mesorregião em que se encontra, bem como sua relação com o agronegócio e a agricultura familiar. Assim, o presente capítulo buscou fazer um apanhado histórico não só do município de Uberlândia, mas também do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, principalmente entre as décadas de 1950 e 1980, buscando entender qual a relevância da região no cenário político e econômico nacional.

A história da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba geralmente é atrelada à derrocada do ciclo do ouro e a concessão de terras na região, levando a migração de algumas famílias que antes se localizavam no entorno de Vila Rica para demarcarem no Triângulo as suas sesmarias. Já no início do ciclo do ouro a região do TM/AP fazia parte da rota de escoamento da extração mineral. Ao final do século XVIII observa-se uma queda nas extrações, ocasionado uma regressão nas regiões mineiras que tinham sua economia e sociedade voltadas para tal atividade. Entretanto,

O retrocesso não atingiu toda a Capitania de Minas Gerais. Nela nem tudo era mineração. Mesmo nos tempos de glória do ouro, a fazenda mineira muitas vezes combinava a pecuária, o engenho de açúcar, a produção de farinha com a lavra do ouro. Graças a pecuária, aos cereais e mais tarde à manufatura, Minas não regrediu como um todo. Pelo contrário, no correr do século XIX iria expandir essas atividades e manter um constante fluxo de importação de escravos. (FAUSTO, 2007, p.106 apud ANDREOZZI, MESQUITA, 2009, p.127).

Assim, o TM/AP foi uma das regiões que passou a receber migrações provenientes das localidades mineradoras do estado. O início do século XIX, a mesorregião em questão passa a receber destaque no cenário econômico nacional devido a construção de estradas ferroviárias pela “Companhia Mogiana de estradas de Ferro” que ligava o TM ao estado de São Paulo, permitindo a região

fornecer cereais principalmente o milho, para São Paulo, estabelecendo-se assim, uma divisão inter-regional do trabalho, na qual essa região se especializaria na produção e comercialização de alimentos, além de assumir o papel de centro de convergência da comercialização entre Goiás, Minas Gerais e São Paulo. (SOARES, 1995, p.52 apud ANDREOZZI, MESQUITA, 2009, p.128).

Desse modo, a localização geográfica próxima a São Paulo, que naquele momento se constituía enquanto grande metrópole brasileira, favoreceu o TM dentro do jogo político e econômico regional.

Uberlândia passa a ganhar força no cenário comercial do TM, que anteriormente era focalizado em Uberaba, iniciando uma série de investimentos em infraestrutura urbana e atraindo o interesse de empresários. Em 1909 ocorre a instalação de postes de energia elétrica em pontos da cidade – o que naquele período era uma inovação e se encontrava restrito ainda a cidades maiores e fora do interior do país – e em 1912 ocorre a instalação de estradas para aportar a rodagem de veículos que chegavam ao país.

Graças a articulação desses fatores, se estabeleceram condições para a acumulação e a reprodução do capital, e a cidade começaram a se desenvolver transformando-se num espaço de circulação de mercadorias entre o Triângulo Mineiro, São Paulo, Mato Grosso e Goiás. (SOARES, 1988, p.17 apud ANDREOZZI, MESQUITA, 2009, p.130).

A presença da energia elétrica na parte urbana da cidade foi de suma importância para o início da industrialização da região. Em 1910 a cidade já contava com 20 pequenas indústrias que utilizavam dessa eletricidade (PEZZUTTI, 1922 apud BRANDÃO, 1989). No ramo da comunicação, em 1919 foi criada a “Empresa Telefônica Teixeira” (atual Algar Telecom). Desse modo, com o desenvolvimento rodoviário somado a infraestrutura urbana, Uberlândia passou a ser um centro distribuidor de mercadorias do TM. A relação da cidade com o transporte, desde o princípio de sua formação, foi fator determinante para seu crescimento econômico e de forte influência no quesito escoamento de produtos para outras regiões do país.

Ademais, é necessário elucidar que já no início dessa industrialização e urbanização da cidade, as pequenas indústrias que surgiam “(...) eram voltadas, para a transformação de produtos agropecuários³⁶ e se constituíam em unidades de beneficiamento de arroz, ‘fábrica de banha’, curtumes, fábricas de móveis e calçados, cerâmica, dentre outras.” (SOARES, 1988, p.17 apud ANDREOZZI, MESQUITA, 2009, p.131).

Tal realidade, atraiu novos contingentes populacionais que chegavam na região em busca de empregos, acelerando o desenvolvimento urbano local. Percebe-se, portanto, como “a indústria influenciou a urbanização em áreas antes desocupadas, pois criam locais de moradia interessantes para a classe trabalhadora dessas indústrias, para morar próximo ao trabalho, espaços estes que são aproveitados pelas empresas imobiliárias.” (ANDREOZZI, MESQUITA, 2009, p.131). Entretanto, o crescimento demográfico acelerado pela industrialização gerou déficits habitacionais para as classes trabalhadoras – formação suburbana da cidade – que, por

³⁶ Importante destacar também a construção da Fábrica de Tecidos na cidade com que muitas famílias passassem a morar em suas proximidades, originando um bairro, denominado Vila Operária, que, em 1930, não tinha água, esgoto e luz elétrica. Sua casa em números de 50 aproximadamente, tinham características rudimentares e eram construídas em fileiras iguais. (SOARES, 1988, p.33 apud ANDREOZZI, MESQUITA, 2009, p.134).

se aloquem em regiões afastadas do centro, careciam de saneamento básico, água e energia. Desse modo, a cidade se desenvolve de forma segregacionista do ponto de vista socioespacial:

a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que estes são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais. (SANTOS, 1993, p.95 apud ANDREOZZI, MESQUITA, 2009, p.134).

Até 1930 a industrialização do país, de maneira geral, caminhava a passos lentos – porém não insignificantes, haja vista o próprio processo de desenvolvimento urbano de Uberlândia – devido a dependência nacional de importações. Foi apenas a partir de 1937, depois da implantação do Estado Novo que “o Estado embarcou com maior decisão em uma política de substituir importações pela produção interna e de estabelecer uma indústria de base” (FAUSTO, 2007, p.369 apud ANDREOZZI, MESQUITA, 2009, p.136). São Paulo recebe destaque nessa fase industrial pelo seu desenvolvimento urbano elevado e também por ser o maior estado com investimento. Nesse cenário, Uberlândia aproveita para expandir sua economia e indústrias – e conseqüentemente sua infraestrutura urbana – visto que operava como distribuidora de mercadorias para o estado de São Paulo:

a diversificação do comércio e do setor de serviços, (...), a intensificação do capitalismo no campo e o fortalecimento da malha rodoviária aprofundaram a divisão social do trabalho, materializada no espaço urbano através de uma maior divisão das classes sociais, gerando assim um espaço pleno de contradições e conflitos, acompanhando a própria dinâmica da formação brasileira. (SOARES, 1988, p.39 apud ANDREOZZI, MESQUITA, 2009, p.137).

Já em 1950 o município chega à 36.467 habitantes, e tal volume populacional produz desigualdades espaciais, nesse sentido o setor imobiliário começa a se desenvolver fortemente na cidade. A esfera pública municipal, por sua vez, passa a construir conjuntos habitacionais com o intuito de abarcar os contingentes de famílias que chegavam na cidade em busca de empregos:

As construções desses conjuntos habitacionais seguiram em Uberlândia uma ordem onde a população mais carente deveria habitar bairros periféricos, em geral distantes do local de trabalho, tendo assim que gastar com sua locomoção, além de estar distante do centro, onde a concorrência no comércio deixa os produtos com um preço mais acessível. Essa lógica de organização foi se estabelecendo nesse princípio do processo de industrialização, e faz parte da entrada da cidade no capitalismo industrial, sendo esse um dos maiores responsáveis pela desigualdade social no Brasil. (ANDREOZZI, MESQUITA, 2009, p.141).

3.2. Modernização do cerrado mineiro – as investidas estatais no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba e o desenvolvimento industrial pós 1960 em Uberlândia

O processo de desenvolvimento do campo no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba tem como principal marcador sua localização estratégica que liga São Paulo ao interior do centro-sul brasileiro. A partir de 1940, ocorre um processo de reestruturação agrícola no ocidente com a introdução da chamada “Revolução Verde”, que tinha como principal objetivo o aumento da produtividade agrícola mundial por meio da introdução de novas tecnologias de melhoramento genético de sementes, insumos agrícolas e agrotóxicos. Nos anos 1965, começa um período de investimento por parte das multinacionais no processo de produção de gêneros agrícolas e alimentícios. Assim, junto à introdução de novas variedades de milho, trigo e arroz, e a utilização de agrotóxicos ocorre a substituição da força de trabalho humana por maquinários destinados à produção do campo.

Voltando os olhos para o cenário brasileiro como um todo, o processo de mudança do espaço rural e sua modernização tem início na década de 1950 e se intensifica após o golpe de 1964, conforme apontamos anteriormente. Alguns fatores podem ser apontados como responsáveis pela mudança na produção agrícola nacional: internacionalização do pacote tecnológico da “Revolução Verde”; consolidação do parque industrial; ampliação do crédito rural³⁷ e criação de programas estatais de incentivo à produção agrícola em larga escala; desenvolvimento baseado na “modernização conservadora” (não altera a estrutura fundiária nacional). Tal modernização gerou profundas transformações no processo de produção agrícola, devido a introdução de maquinários e novas tecnologias no país, a agricultura passou a fazer parte de uma dinâmica industrial formando complexos agroindustriais.

Antes de prosseguir com o levantamento histórico de modernização do cerrado é válido definir o termo “modernização conservadora” e a sua utilização no contexto brasileiro. Um dos conceitos utilizados para explicar o processo de desenvolvimento industrial do cerrado mineiro

³⁷ O crédito agrícola foi uma das ferramentas responsáveis pela industrialização do campo brasileiro. Em linhas gerais, é chamado oficialmente de Crédito Rural e foi institucionalizado pela Lei nº 4.829 em novembro de 1965, - após a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural em 1964 - caracterizado como “o suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de créditos particulares a produtores rurais ou suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se adequem nos objetivos indicados na legislação em vigor” (BRASIL, 1965). Sendo os objetivos: I - estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural; II - favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários; III - possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios; IV - incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo. (BRASIL, 1965).

é a “modernização conservadora”. Tal termo, criado por Moore Junior (1975) buscava explicar o processo das revoluções burguesas ocorridas na Alemanha e no Japão, as quais concretizaram a transição de economias pré-industriais para capitalistas industrializadas. O conceito tem como eixo central, o exercício das elites dominantes de cada país no direcionamento do desenvolvimento capitalista. Pensando no caso alemão e japonês, pode se dizer que tiveram revoluções parciais – em comparação com as revoluções burguesas na França e Inglaterra por exemplo – por não romperem com as estruturas político-sociais e econômicas do antigo regime, mas sim se aprofundaram os laços “(...) políticos entre os terratenentes e a burguesia, excluindo os proletariados e os camponeses do direito pleno à democracia e à cidadania.” (PIRES, RAMOS, 2009, p. 412). Desse modo, em linhas gerais, o que ocorreu na Alemanha e no Japão foi uma reorganização de forças políticas e econômicas para a realização da modernização: “(...) algumas secções de uma classe comercial e industrial relativamente fraca apoiaram-se em elementos dissidentes das classes antigas e dominantes, principalmente recrutados do campo, para levarem a cabo as alterações políticas e econômicas necessárias para a sociedade industrial moderna”. (MOORE JUNIOR, 1975, p. 14 apud PIRES, RAMOS, 2009, p. 413).

Essas revoluções burguesas vindas de cima³⁸, portanto, não alteram o poderio político e econômico dos grandes proprietários de terra desses países, ou seja, as burguesias não constituíram força suficiente para operarem de forma autônoma dos proprietários rurais, tendo, dessa forma, que construir alianças políticas que atendessem o interesse desses proprietários. Desse modo, o processo de desenvolvimento capitalista no meio rural ocorre de forma condicionada a estrutura latifundiária. O conceito foi utilizado por vários autores – Guimarães (1977); Graziano Silva (2000); Azevedo (1982); Ramos (2007) e outros – que debatem questões agrárias do caso brasileiro. Entretanto é preciso ter em mente que a importação do conceito necessita de uma diferenciação quando tratamos de Brasil:

(...) o elemento que diferencia o processo de modernização conservadora no Brasil vis-à-vis ao caso alemão e japonês deve-se ao fato de que a elite dominante nacional não teve a preocupação em expandir a cidadania para parcelas significativas da população, ao contrário do caso alemão e japonês, que incorporou as classes inferiores à sociedade, como destacou Bendix (1996) em seu trabalho sobre a construção nacional e a cidadania. (PIRES, RAMOS, 2009, p. 420).

³⁸ [...] uma importante viragem no processo de transformação das relações de produção, e não mudaram em nada a superestrutura do Estado e os detentores do poder político. A nobreza fundiária continua ainda a deter o poder político e o Estado prussiano [...] É de fato esse Estado, sob Bismarck, que levará a burguesia a alcançar a dominação política, o que Marx e Engels caracterizaram precisamente como a revolução ‘a partir de cima’. (POULANTZAS, 1986, p. 176 apud PIRES, RAMOS, 2009, p. 413).

Assim, o desenvolvimento capitalista agrícola brasileiro não só não rompeu com as estruturas fundiárias como as desenvolveu e agravou as desigualdades ampliando as diferenças de capacidade produtiva e de inserção no mercado entre pequenos e médios e grandes proprietários pelo próprio processo de incorporação da produção agrícola a grandes complexos agroindustriais e modernização³⁹.

Feita essa diferenciação entre o caso japonês e alemão e o caso brasileiro o conceito serve parcialmente para explicitar a manutenção de uma estrutura fundiária após o desenvolvimento industrial da agropecuária aumentando as discrepâncias de classe e o êxodo rural (no caso brasileiro):

(...) modelo de modernização conservadora do regime militar, atendendo aos interesses que promoviam o pacote tecnológico da revolução verde, em meados da década de 60, que se acentuou o significado da migração rural-urbana e da concentração em cidades cada vez maiores. (MARTINE; GARCIA, 1987, p. 61 apud PIRES, RAMOS, 2009, p. 417).

Somado a esse processo de modernização o cenário brasileiro, durante as décadas de 1950 e 1960, encontrava suas regiões Sul e Sudeste do país com sinais de esgotamento das terras disponíveis para a produção agrícola e agropecuária, sendo necessário encontrar novas regiões para direcionar as necessidades produtivas. Assim, devido à boa localização geográfica do Cerrado brasileiro o Estado passa a incentivar o desenvolvimento produtivo dessa região por meio de programas governamentais: Programa de Crédito Integrado e Incorporação dos Cerrados (PCI), o Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba (PADAP), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO) e o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira de Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER). Tais programas auxiliaram no aumento da produção e modernização da agricultura, entretanto acarretaram a intensificação de problemas sociais de acesso à terra, já que, a maioria dos programas priorizaram a destinação de recursos às médias e grandes propriedades.

A falta de conhecimento sob solo e clima das populações não nativas que passaram a residir no território brasileiro a partir do processo de colonização construíram um ideário negativo do cerrado para a produção agrícola. Entretanto, como já mencionado anteriormente, o esgotamento de terras produtivas em outras regiões e a necessidade do aumento da produção

³⁹ Portanto, é no interior deste novo padrão agrícola, alicerçado nos complexos agroindustriais, que as forças produtivas capitalistas penetraram o espaço econômico do setor agropecuário, transformando-o em capitalista e empresarial. Mas é importante registrar que este processo aconteceu em sua forma parcial porque contemplou somente parte dos produtores agropecuários. (PIRES, RAMOS, 2009, p. 419).

para a exportação somado a política de integração nacional⁴⁰, fizeram com que o bioma⁴¹ ganhasse destaque para receber projetos que visavam compreendê-lo a fim de identificar sistemas agrícolas viáveis. Em 1972 foi criado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) o Programa de Crédito Integrado⁴² (PCI) que se articulava com o programa federal Corredores de Exportação, buscando aumentar a cultura de grãos voltados para exportação. Já no ano seguinte, ocorre a criação do Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba (PADAPA) que contou com quatro núcleos de colonização – São Gotardo, Ibiá, Rio Paranaíba e Campos Altos. Tal programa apresentou certas peculiaridades regionais e, devido seu êxito, foi utilizado como modelo para desenvolvimento de outros programas que tinham como foco o desenvolvimento agroindustrial do cerrado. Todo processo de implementação e coordenação das atividades ocorreu sob a direção da Cooperativa Agrícola de Cotia⁴³ (CAC) – escolhendo 80% dos colonos⁴⁴ e fornecendo insumos, auxílio para desenvolvimento industrial e comercialização de produtos. O bom desenvolvimento do PADAP

⁴⁰ A busca de ocupação das áreas não povoadas do Brasil, que tem início com a construção de Brasília – ‘A Marcha Para o Oeste’ – e o interesse pela Amazônia, geraram o grande eixo para a nova política de integração, caracterizada pela colonização, construção de rodovias e estabelecimento de mecanismos de telecomunicações. E é a partir desta busca de integração que o país foi cortado de rodovias e o capital (nacional e internacional) passa a se locomover pelo país do centro para a periferia. Nesse contexto, o cerrado – tão presente no Centro-Oeste – se posicionou como uma área a ser ocupada e de grande interesse ao capital agrícola, tendo, assim, o apoio do governo para os projetos de colonização, como o PRODECER. (DE OLIVEIRA GOBBI, 2004, p. 144-145).

⁴¹ Em 1975 o Centro de Pesquisa Agropecuária do Cerrado (CPAC) criado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) surge para auxiliar os programas de desenvolvimento do Centro-Oeste visando desenvolver técnicas de cultivo específicas para o cerrado.

⁴² Um dos aspectos mais importantes do PCI foi a abrangência e a seletividade do programa em relação aos produtos rurais, transferindo enormes somas de recursos financeiros a uma pequena parcela de grandes proprietários (a área média financiada ficava em torno de 483 hectares). Em linhas gerais, os resultados do Programa de Crédito Integrado para a expansão da agricultura nos cerrados mineiros foram os de favorecer o consumo de insumos químicos modernos e máquinas agrícolas; criar condições para que fosse incorporada produtivamente uma vasta quantidade de terras à agropecuária no estado e servir de projeto-piloto, permitindo a elaboração de um programa especial em nível federal para toda a região Centro-Oeste, em especial ao POLOCENTRO. (DE OLIVEIRA GOBBI, 2004, p. 137).

⁴³ Fundada em 1927, a Cooperativa Agrícola de Cotia (CAC) é, até hoje, considerada uma das iniciativas mais prósperas da comunidade japonesa no Brasil. A ideia veio dos lavradores recém-saídos do sistema de colonato e desiludidos com a demora em ganhar dinheiro com o café. Os cerca de oitenta fundadores produziam principalmente batata para abastecer a capital – muitos iam à região do Largo da Batata, que ganhou esse nome justamente pela concentração de vendedores do tubérculo. A expansão não parou por ali. Em poucas décadas, a cooperativa diversificou a produção e abriu filiais em Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro. Nos anos 80, a CAC tinha 15 mil associados espalhados por catorze estados brasileiros e faturamento anual de 760 milhões de dólares. Desandou e, por dívidas, a iniciativa chegou ao fim em 1994. (Revista Circuito. 2018. Disponível em < <https://www.revistacircuito.com/cooperativa-agricola-de-cotia/#:~:text=Fundada%20em%201927%2C%20a%20Cooperativa,ganhar%20dinheiro%20com%20o%20caf%C3%A9> > Acesso em 8 de set 2023).

⁴⁴ Estes colonos deveriam fazer parte do seu quadro de cooperados, bem como ser imigrantes japoneses ou descendentes nisseis (PESSOA, 1988, p. 103 apud DE OLIVEIRA GOBBI, 2004, p. 144-145).

e a ligação com o governo japonês, deram origem, em 1979, ao Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (PRODECER)⁴⁵ visando o desenvolvimento produtivo do cerrado brasileiro, contando com a cooperação técnica estrutural e de financiamento entre Brasil e Japão.

Além do PRODECER, o PADAP serviu como programa modelo para a efetivação do Programa de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (POLOCENTRO)⁴⁶, visto que seguiu “as mesmas bases de pesquisa, de assistência técnica, de crédito subsidiado e de infraestrutura, buscando também desenvolver a agricultura empresarial no cerrado. Este programa se diferencia apenas por ser direcionado para vários estados, não estando concentrado geograficamente apenas em um único.” (DE OLIVEIRA GOBBI, 2004, p.138). Assim, os programas de incentivo agroindustriais do cerrado se complementaram no processo de desenvolvimento técnico e de infraestrutura para a produção agrícola desse bioma, como demonstra Wanderléia Aparecida de Oliveira Gobbi:

Cabe ressaltar que a criação do CPAC estava de acordo com as políticas do POLOCENTRO, fato que fez do Programa um colaborador para a implantação do PRODECER. Pode-se perceber que o POLOCENTRO foi responsável pela implantação de infraestrutura e desenvolvimento de tecnologia para o cerrado, podendo, portanto, ser apontado como um fator de estímulo para o PRODECER, já que, coincidência ou não, as três zonas de PRODECER são áreas do POLOCENTRO. O POLOCENTRO trouxe também uma maior confiabilidade para a implantação da agricultura no cerrado, posto que com o programa, as transformações tecnológicas promoveram nos cerrados uma produtividade média acima da produtividade média nacional. (DE OLIVEIRA GOBBI, 2004, p. 145).

Após observarmos alguns programas que impulsionaram o desenvolvimento agroindustrial do cerrado, e mais precisamente os impactos na mesorregião Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba – onde se localiza a cidade de Uberlândia, que é nosso campo de estudo em questão.⁴⁷ Em detrimento dos pequenos produtores rurais. Logo, por mais que houvesse um

⁴⁵ O PRODECER, ao contrário de outros programas para área de cerrado, como PADAP e POLOCENTRO, contou com o financiamento japonês, além de ser administrado por uma empresa binacional – CAMPO – visando a cuidar dos interesses tanto brasileiros quanto japoneses. (DE OLIVEIRA GOBBI, 2004, p. 146).

⁴⁶ A partir de 1975, o governo federal instituiu um conjunto de ações para acelerar o desenvolvimento nos Estados de Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso e no Distrito Federal. Programas de financiamento à produção foram criados, como o Polocentro (Programa de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste) que contemplava construção de estradas, escolas, silos e armazéns, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, financiamentos para incorporação de novas áreas ao processo de produção e utilização de calcário e fosfato. Além de crédito para investimentos, custeio e comercialização foram estabelecidos preços mínimos e seguro agrícola. (EMBRAPA, 2012. Disponível em < <https://www.cpac.embrapa.br/unidade/historia/> > Acesso em 8 de set 2023).

⁴⁷ Até 1978, o projeto já havia ocupado 2,4 milhões de hectares. Apesar de fixar 60% da área explorada para lavouras houve uma tendência para a pecuarização. Além disso, pouca diversificação na agricultura, com

desenvolvimento do ponto de vista técnico e de estrutura para o campo, esse desenvolvimento mantém e auxilia o latifúndio monocultor e não propõe uma redistribuição de terra. Ademais, é importante ter em mente, quando trata-se da temática de produção agrícola, que esses programas de desenvolvimento do bioma tinham como foco a produção para exportação, logo as culturas desenvolvidas eram as de aceitação internacional, como soja e milho, e não de gêneros alimentícios destinados a população brasileira diretamente.

Como observado, na divisão internacional do trabalho o Brasil se encontrava como exportador de commodities primária (década de 60/70). Nos anos 2000 tal produção se intensifica – pela industrialização do setor, a qual já foi explicitada ao longo desse texto – atrelando a produção agrícola com os interesses do capital financeiro internacional. Nesse contexto, o estado de Minas Gerais veio em uma crescente na produção de grãos e gêneros ligados a agropecuária (leite, couro, carne e outros) de seu território – por mais que a principal atividade do estado ainda seja a mineração – “dos anos 2000 a 2015, por exemplo, sua produtividade nesse setor aumentou em 50,24%” (FAENG,2015 apud OLIVEIRA, 2019, p.128).

Voltando os olhos para Uberlândia novamente, OLIVEIRA e SELINGARDI-SAMPAIO (2018, p.411-427) dividem a atividade agroindustrial da cidade em três fases. A primeira fase identificada é a de “Modernização da Agricultura” (1970/1984), esse período, segundo as autoras, é marcado pela expansão das “fronteiras agrícolas”^{por} meio das políticas estatais de incentivo a ocupação e desenvolvimento da agricultura no cerrado – como aquelas debatidas anteriormente nesse presente texto – além da implementação de maquinário e insumos agrícolas que marcaram a industrialização intensiva do setor. Também chamam a atenção para a intensificação, nesse mesmo período, da migração do campo para cidade em busca de trabalho com o crescimento urbano acelerado e crescimento de empresas do terceiro setor na região. Assim, em 1965 ocorre a criação da “Cidade Industrial” e em 1971 temos o surgimento do “Distrito Industrial”, consolidando o Complexo Agroindustrial da cidade, que é um símbolo da modernização da agricultura no país.

A segunda fase, trata da “implementação de empresas agroindustriais nacionais e estrangeiras” (1985/1971) com ênfase no complexo de soja – estruturado principalmente pela ABC (atual Algar Agro), Cargill e Rezende – e no complexo de carnes, visto que foi marcado pela vinda de diversos frigoríficos. A terceira e última fase está datada do início dos anos 2000

concentração na produção de soja, que passou de 80.000 hectares, em 1975, para 508.289 hectares, em 1980. (DE OLIVEIRA GOBBI, 2004, p. 141).

até os dias atuais chamado de “o aprofundamento da inserção no mercado globalizado de commodities”.

Tal fato permite considerar o ano de 2000, portanto, como o início de um novo período no setor agroindustrial uberlandense, tanto pelo ingresso da Sadia, como pelo surgimento da ADM do Brasil, empresa multinacional processadora de soja. Além disso, o crescimento da economia do agronegócio no país, especialmente após 2004, particularmente no tocante ao comércio de commodities como as do complexo soja e de carnes, reforça a especialização produtiva do território local na produção destes gêneros, e a articulação do mesmo à esfera global. (OLIVEIRA e SELINGARDI-SAMPAIO 2018, p.421-422).

Nesse cenário Uberlândia consolida sua produção agroindustrial e passa a receber mais empresas internacionais focalizadas nos processamentos e comercialização agrícolas, para além do cultivo e colheita. Além disso, é nesse período que a cidade expande seu ramo de melhoramento genético e produção de insumos, com a chegada de multinacionais do ramo da biotecnologia como Monsanto e Syngenta.

3.3. Caracterização atual do município de Uberlândia

Atualmente Uberlândia se encontra delimitada por uma área de 4.115km², sendo 3.896km² de extensão rural e 219km² de aera urbana, com um total de 713.224 habitantes (IBGE, 2022). O setor agropecuário da cidade correspondia em 2019 a 1,72% do PIB local, ficando atrás da indústria com 28,46% e do setor de serviços representando 69,82%. Conforme dados do Ministério da Economia, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho e da Secretaria Municipal de Agronegócio, Economia e Inovação (SMAEI) no ano de 2020, entre as principais atividades econômicas da cidade (serviços, comércio, construção civil, indústria e agropecuária) as empresas agropecuárias correspondiam a 2,92% das empresas totais (1.189), gerando 5.860 postos de trabalho.

Após todo o levantamento histórico da relação da cidade de Uberlândia com a produção agrícola e agropecuária é possível que os dados atuais causem certo estranhamento pela baixa contribuição com o PIB da cidade. Entretanto, é válido ressaltar que, como explicitado anteriormente, a agropecuária hoje se encontra integrada com serviços, indústria e comércio e a cidade de Uberlândia comporta hoje grandes empresas que estão ligadas ao processamento e comércio de grãos, carnes e couro. Como destaca Pereira (2012),

(...) a moderna produção agrícola da região só ocorre pela presença de empresas que, não se envolvendo diretamente na atividade de plantio, realizam, no entanto, o trabalho de comercialização (compra e venda) e processamento do que é produzido (este é o caso das tradings Cargill, ADM, entre outros grupos), criando nexos de dependência entre produtores e agentes

que comercializam a produção. (PEREIRA, 2012, p. 86 apud OLIVEIRA e SELINGARDI-SAMPAIO 2018, p.423)

3.4. A rede escolar e agricultura familiar em Uberlândia/MG

Como a presente pesquisa trabalha com o PNAE no âmbito municipal é necessário trazer alguns dados do município que são de relevância para caracterizar o território de Uberlândia no que diz respeito à alimentação escolar e suas etapas, tais como: o número de escolas da cidade, o número de alunos atendidos pela rede pública de ensino, o número de empreendimentos rurais, o número de agricultores familiares e a quantidade de agricultores familiares cadastrados com DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) e CAF (Cadastro Nacional da Agricultura Familiar) a fim de identificar quantos desses agricultores familiares estão aptos a participar do PNAE.

Segundo os dados do Censo Escolar disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2023, Uberlândia contava com 353 escolas, sendo 160 privadas, 121 municipais, 68 estaduais e 4 federais. O total de alunos matriculados em 2023 é de 156.906 alunos, sendo 42.676 matrículas na rede privada de ensino. Já o número de alunos atendidos pela rede pública de ensino (federal, estadual e municipal) no mesmo ano, corresponde a 114.230 matrículas, sendo 60.912 alunos matriculados nas escolas municipais, 51.162 em escolas estaduais e 2.156 nas escolas federais. Tendo em vista o objetivo dessa pesquisa, é importante levantar os dados que realizam a divisão de matrícula por etapa de ensino, visto que, como já explicado anteriormente, o PMAE atual somente na gestão da alimentação escolar municipal⁴⁸. A educação infantil contém 34.420 matrículas, já o ensino fundamental 87.264 e o ensino médio 22.408. Há ainda o EJA com 5.482 e educação profissional com 7.258 matrículas⁴⁹.

A fim de complementar esses dados, foi feito um levantamento pelo site da prefeitura de Uberlândia para conferir o número de escolas municipais e OSCs (Organizações da Sociedade Civil) que também recebem apoio do PMAE para produção de merenda escolar. Assim, foi constatado pelo levantamento que há 170 instituições de ensino atendidas pelo Programa Municipal de Alimentação Escolar (PMAE):

48 Segundo o artigo 211, § 2º e § 3º da Constituição Federal, os municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e educação infantil, já os Estados e Distrito Federal atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Brasil, Constituição Federal, 1988)

49 (Informações retiradas do site INEP: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> (acesso 17/01/24)).

INSTITUIÇÕES DE ENSINO ATENDIDAS PELO PROGRAMA MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PMAE)	
ESCOLAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL	67
ESCOLAS MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL	55
OSC's - Educação Infantil	46
OSC's - Ensino Fundamental	2
<p> FONTE: Secretaria Municipal de Educação (Prefeitura de Uberlândia). https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/Lista-Escolas-2024-Educa%C3%A7%C3%A3o-Infantil.pdf (Acesso: 04/03/2024) </p>	
GFHRRH	

Tabela 2. Fonte: Secretaria Municipal de Educação (Prefeitura de Uberlândia) acesso 04 de mar 2024 pelo site: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/educacao/escolas-municipais-uberlandia>

Uberlândia trabalha com duas formas de gestão, centralizada e descentralizada. As escolas municipais são de responsabilidade da Prefeitura da cidade, e quem faz todo o processo de aquisição e distribuição, bem como a elaboração de cardápios, é a entidade ligada à Secretaria Municipal de Educação denominada Programa Municipal de Alimentação Escolar (PMAE), seguindo um modelo centralizado. Já as escolas estaduais são geridas pela Superintendência Regional de Ensino, que gerencia as instituições estaduais. Desse modo há uma elaboração de cardápio sugerida pela nutricionista técnica estadual da cidade e os processos de estudo e realização de chamadas públicas são feitos por escolas polos, seguindo o modelo de gestão descentralizado, já que ao final do processo cada escola fica responsável pela compra e contato com os fornecedores. E há ainda os Institutos Federais (IFs) e a Escola Básica de Educação (ESEBA) pertencente a Universidade Federal de Uberlândia (UFU), no qual o funcionamento é dado de outra maneira e não será abordado nesse trabalho, já que foge dos limites estabelecidos pela presente pesquisa. Tendo em vista essas diferentes formas de gestão, é válido ressaltar que não só a avaliação de eficácia com foco nos processos como também o levantamento e análise de metas realizadas com esse trabalho dizem respeito à execução do PNAE nas escolas municipais de Uberlândia.

Apesar do enfoque da pesquisa ser o funcionamento da alimentação escolar municipal, a distinção entre o funcionamento das instituições estaduais e municipais é aqui exposto por ter feito parte do processo de investigação da pesquisa. Para compreender o processo de aquisição de alimentos nas instituições estaduais de ensino de Uberlândia, entrei em contato com a

analista educacional e nutricionista da Superintendência Regional de Ensino de Uberlândia. Por meio de uma entrevista não estruturada, ela me explicou o passo a passo da aquisição, bem como os caminhos que as verbas fazem até serem destinadas à compra de alimentos da agricultura familiar. A verba destinada a alimentação escolar é repassada pelo FNDE e pelo estado de Minas Gerais à Diretoria Administrativa Financeira (DAF) vinculada a Superintendência Regional de Ensino de Uberlândia. A DAF, por sua vez, realiza o pagamento, dividido em parcelas, para cada escola estadual poder realizar a compra de alimentos direto para o fornecedor. Desse modo, cada escola estadual possui um setor financeiro responsável por pagar diretamente seus fornecedores. Segundo a nutricionista técnica, cada escola tem uma conta específica destinada à compra de alimentos.

Já a aquisição de alimentos provenientes de agricultura familiar ocorre da seguinte maneira: a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER) envia à Superintendência Regional de Ensino de Uberlândia o mapa de produção regional (o que tem sido produzido em cada cidade atendida pela instituição). Por meio desse mapeamento, a Superintendência Regional de Ensino de Uberlândia realiza uma reunião para informar quem serão as “escolas polos” e as “escolas parceiras/participantes”⁵⁰, e em seguida, as escolas parceiras/participantes realizam pesquisa de preços e repassam para sua respectiva escola polo para que esta possa realizar as chamadas públicas unificadas. Assim, cada escola polo realiza suas chamadas públicas unificadas representando um grupo de escolas estaduais. Os agricultores individuais, grupos organizados, associações e sindicatos se inscrevem preenchendo os requisitos necessários e apresentam a documentação exigida na chamada e um plano de fornecimento com os tipos e quantidades de alimentos ofertados. Após a realização das chamadas públicas unificadas pelas escolas polo e a definição dos fornecedores, são feitos contratos individuais de cada escola com seus fornecedores. Assim, o fornecimento é feito diretamente pelos agricultores e ou pelas suas organizações por meio de datas determinadas pela escola.

⁵⁰ Na região a administração é feita por meio desse sistema de escolas polo e escolas participantes/parceiras: As escolas polos representam um grupo de escolas e tomam a frente na organização de chamadas públicas unificadas, já as escolas parceiras são escolas escolhidas dentro de cada um dos polos para realização da pesquisa de preço feita antes das chamadas públicas

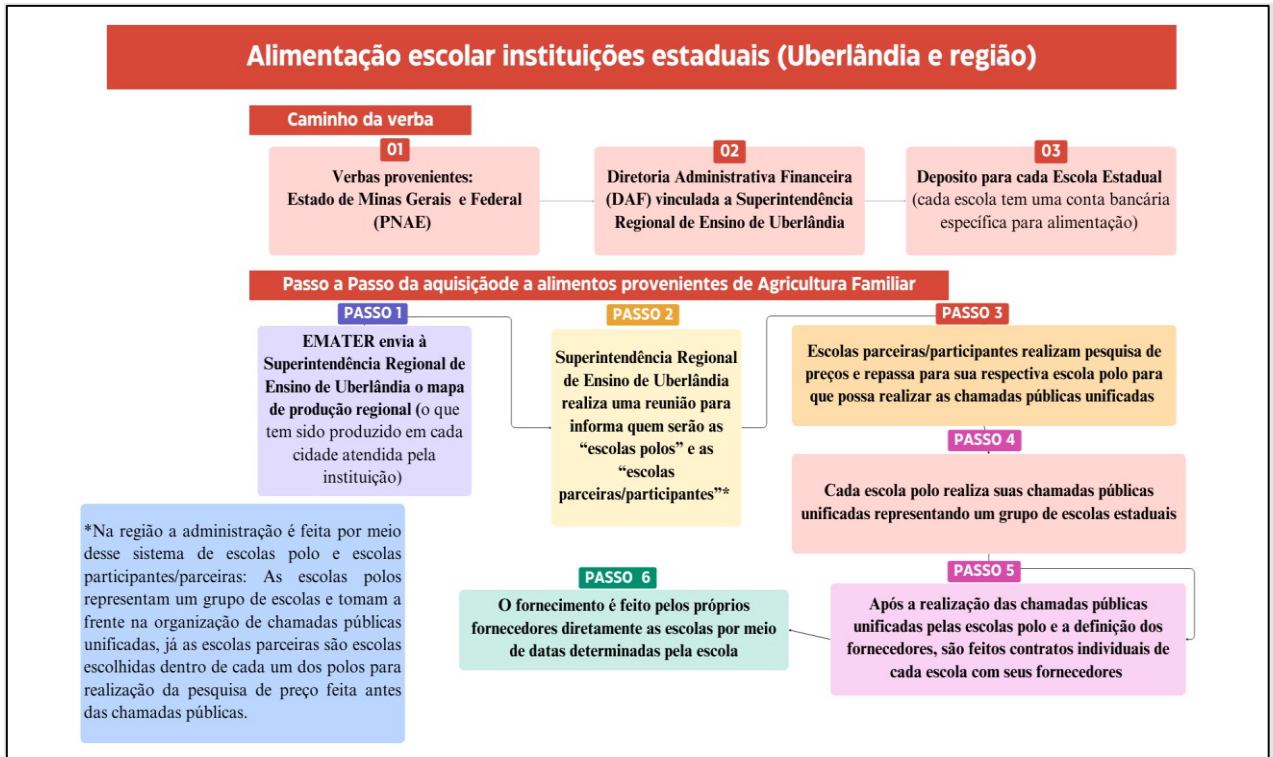


Tabela 3. Fonte: elaboração própria a partir das informações coletadas na entrevista com a nutricionista responsável.

Atualmente a Superintendência Regional de Ensino atende 102 instituições estaduais nas cidades e distritos de Uberlândia, Araguari, Campina Verde, Monte Alegre de Minas, Prata, Nova Ponto, Indianópolis, Tupaciguara e Araporã. A analista educacional e nutricionista da Superintendência, que é a responsável regional da alimentação escolar estadual, ainda afirma que a principal dificuldade para adquirir produtos de agricultura familiar é que os municípios menores ficam prejudicados e não recebem esse tipo de itens pelo fato de as cooperativas não entregarem nessas regiões, visto que a entrega é feita diretamente pelas cooperativas.

A execução do PNAE nas escolas município de Uberlândia ocorrem por meio do PMAE (Programa Municipal de Alimentação Escolar) que é conduzido pela Secretaria Municipal de Educação. Desse modo, o planejamento e a execução da alimentação escolar são de responsabilidade do PMAE, que por sua vez, segue todas as diretrizes estabelecidas pelo PNAE. A fim de compreender a destinação da verba e o processo de compra e destinação de alimentos as escolas municipais, foi realizada uma entrevista semiestruturada com a nutricionista do PMAE responsável pelo setor de agricultura familiar. Segundo a nutricionista entrevistada, atualmente o programa municipal conta com um quadro de 40 funcionários, sendo eles gestores e nutricionistas. Assim, há os responsáveis por utensílios, licitações e chamadas públicas, setor terceirizado, nutricionista de elaboração do cardápio. Há ainda 20 nutricionistas

que são administradores e os nutricionistas que ficam encarregados de acompanhar as escolas de forma presencial (10 escolas para cada nutricionista), realizando visitas quinzenais:

Então aqui a gente tem uma gestora né que é a coordenadora do programa, então tem essa gestora. A gente tem também a o setor administrativo que fica responsável por fazer os pagamentos de notas, é fazer as requisições, é aqui no setor a gente não mexe só com alimentação, mas a gente também mexe com a questão dos utensílios que precisa pra essa cozinha, dos produtos de limpeza e também tem a questão da terceirização da limpeza, né? Então tem uma equipe que é só responsável por fiscal de contrato da equipe da empresa que ganhou a licitação de limpeza dessa escola. Aqui faz todas essas funções. Em relação aos nutricionistas, nós temos vinte nutricionistas, desse vinte tem os nutricionistas que ficam fazendo a parte de gestão, mexendo com os processos licitatórios, fazendo a gestão da agricultura familiar, organizando projetos, e cursos. E tem os nutricionistas que vão para as escolas, eles ficam rodando as escolas. Embora esses nutricionistas de gestão também faça a questão de escolas, eles têm menos escolas, então eu por exemplo faço a gestão da agricultura familiar, mas atualmente eu tenho duas escolas que eu acompanho. Os nutricionistas que ficam institucionalmente na escola cada um ele tem dez escolas e eles acabam fazendo visitas quinzenais em cada uma dessas escolas geralmente quer sair em torno disso. (Entrevista realizada em 26/03/2024).

Atualmente o PMAE realiza a cobertura completa da rede municipal de ensino, além de atender financeiramente via subsídio as organizações não conveniadas (OSCs) atendendo por volta de 72 mil alunos diariamente, segundo a nutricionista do programa. É importante destacar que o PMAE não cuida somente de gêneros alimentícios, também é responsável pela licitação e compra de equipamentos e utensílios de cozinha, material de limpeza e equipamentos de proteção individual. A verba destinada a alimentação escolar municipal é repassada pelo FNDE e pela prefeitura da cidade à Secretaria Municipal de educação, e posteriormente, após a realização das licitações e chamadas públicas ocorre o pagamento em parcela as empresas, cooperativas e agricultores familiares participantes do programa. É válido ressaltar que a compra dos alimentos provenientes de agricultura familiar é feita somente com a verba do FNDE, segundo a nutricionista entrevistada.

Já a compra desses alimentos oriundos de agricultura familiar é feita da seguinte maneira: No ano anterior inicia-se o planejamento por parte do PMAE (levantamento da previsão do número de alunos e quantitativo de itens de interesse para dos produtores rurais). Após esse planejamento inicial é realizada uma reunião entre membros do PMAE, CAE e produtores a fim de compreender quais dos itens desejados pelo PMAE estão sendo produzidos pelos agricultores e se a produtividade é suficiente para atender a demanda da alimentação escolar. O próximo passo é a cotação de preço dos itens selecionados em três feiras livres e três mercados, realizada também pelo PMAE juntamente com o CAE e membros de cooperativas,

em meados de setembro/outubro. Em seguida é realizado o orçamento com o valor médio estabelecido pela pesquisa de preços e o quantitativo de itens para a realização da chamada pública⁵¹. Assim, as chamadas públicas são efetuadas por parte da Secretaria Municipal de Ensino/PMAE, e, em sequência, após a realização do protocolo padrão das chamadas, ocorre a assinatura dos contratos e a divisão de quantos e quais itens deverão conter para cada empenho (o PMAE trabalha com três empenhos, creches, pré-escola e ensino fundamental). Após todo esse processo, com o início do ano letivo, os pedidos passam a ser feitos. Os pedidos são encaminhados mensalmente do PMAE para CAAF (Central de abastecimento da Agricultura Familiar), que é um setor da DAD (Diretoria de Abastecimento e Distribuição) da prefeitura de Uberlândia. A CAAF, por sua vez, fica responsável por encaminhar os pedidos semanalmente (toda terça-feira) para as cooperativas. Assim, toda segunda-feira, os produtores e cooperativas entregam na DAD/CAAF os produtos selecionados. Somente os itens orgânicos, folhosos, biscoito de polvilho e ovos caipira são entregues diretamente nas escolas pelos produtores. Desse modo, segunda-feira a DAD realiza a entrega nas escolas rurais e escolas prioritárias e na terça finaliza as entregas nas demais escolas.



Tabela 4. Fonte: elaboração própria a partir das informações coletadas nas entrevistas realizadas.

⁵¹ Segundo a resolução nº6 do FNDE e as orientações do Art.14 da lei 11.947, há a dispensa de licitação e realização de chamadas públicas para compra de alimentos de agricultura familiar.

A nutricionista e o conselheiro entrevistados ressaltaram que para compra de hortifrúti o PMAE também conta com a compra de itens via licitação de uma empresa chama OBA que fica responsável por entregar outros alimentos que as cooperativas não produzem ou não entregam. Acerca do planejamento do cardápio, a nutricionista afirma:

Tem uma pessoa que fica responsável pela elaboração do cardápio e aí sempre um nutricionista ajuda essa pessoa. Então é tem uma escala, então um ajuda o mês de fevereiro, março né? Ajuda essa pessoa, mas essa pessoa ela é a responsável pela elaboração desse cardápio. O cardápio ele é feito mensalmente, então eu geralmente passo e quais hortifruti vai ter naquela em cada uma da semana que foi pra que ela possa montar esse cardápio. Mas mensalmente é feita essa a montagem do cardápio. Embora seja feito mensalmente, ele segue alguns padrões. Né? Tanto pra organização desse processo licitatório. Né? Então Frango vai ter quantas vezes na semana? Macarrão então tem um padrão embora as preparações elas possam variar. É... nos cardápios também as vezes a gente tem alguma dificuldade em relação aos hortifrúti... então está planejado que vai ter mexerica. Mas aí o produtor de mexerica por exemplo falou que a estava previsto pra fevereiro, mas só vão conseguir entregar a partir de março. Então, já estava no cardápio, né? Isso inclusive é uma dificuldade que eu não falei lá no momento da dificuldade que eles falam que tem o produto, aí eles deixam pra avisar a gente na sexta-feira anterior à entrega, que não tem. Então a gente não consegue nem acionar a empresa da licitação que ela precisa também é de um período ali pra se organizar né? E a gente acaba ficando sem o produto das duas fontes. Então a gente tem essa dificuldade também e aí acaba comprometendo também aquele planejamento do cardápio. Do cardápio a gente coloca lá falando, né? Que os hortifrúti eles são sujeitos a essas variações que eles podem ser substituídos, mas às vezes não tem também pra substituir, caso esse produto não tenha sido entregue. Então acaba ficando mais complicado também.

Como a pesquisa contou com a avaliação de eficácia com foco nos processos, foram realizadas entrevistas com a gestora escolar e a auxiliar de cozinha da Escola Municipal Doutor Afrânio de Freitas Azevedo buscando compreender a chegada do alimento na escola, seu processo de preparação e destinação final à alimentação dos alunos sob a ótica de quem a prepara e de quem administra a instituição escolar.

É válido ressaltar que a Escola Municipal Doutor Afrânio de Freitas Azevedo conta com o ensino integral⁵², o que demanda uma quantidade maior de alimentos por dia, visto que no ensino integral são oferecidas quatro refeições (café da manhã, almoço, colação da tarde e janta). Atualmente, a escola que tem capacidade para atender 600 alunos conta com 590 matrículas, sendo 184 alunos matriculados no matutino, 170 no turno da tarde e 236 alunos do período integral. Já o quantitativo de funcionários é de 96 pessoas e dessas somente nove trabalham com alimentação escolar. Há falta de funcionários, visto que o número ideal para o

⁵² Ao longo da entrevista a gestora escolar conta que para pleitear a vaga no ensino integral a escola usa como critério de seleção alunos que tenham famílias pertencente a algum programa do Governo Federal, como o Bolsa Família, por exemplo.

tamanho da escola e a quantidade de alunos atendida é de 15 ASG (Auxiliar de Serviços Gerais) para produção e distribuição da merenda.

A fim de compreender sobre algumas características da produção rural de Uberlândia, com enfoque nos agricultores familiares, busquei coletar informações com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER) e a partir de um contato online com o técnico local da cidade e obtive algumas informações. Antes de seguirmos com as informações coletadas é importante fazer um esclarecimento: para participar de programas de beneficiamento de agricultores familiares os produtores devem possuir um cadastramento que, desde 2017 com o Decreto 9.064, está em processo de transição do DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) para o CAF (Cadastro Nacional da Agricultura Familiar). Segue abaixo as principais mudanças:

COMPARAÇÃO DOS DOIS TIPOS DE CADASTROS	
DAP	CAF
Limites máximo de rendas conforme enquadramento;	Não há limite de renda;
Limite de pessoas da família cadastradas (Apenas Titulares e Acessórias);	Todos os membros da Unidade Familiar deverão ser cadastrados;
Limite de áreas cadastradas, limitando o cálculo dos módulos fiscais.	Todas as áreas exploradas deverão ser cadastradas;
	Não há mais a tipificação como na DAP. Qualquer cadastrador pode cadastrar qualquer público;
	Prefeituras Municipais que tiverem interesse poderão ser Cadastradoras do CAF.

Tabela 5. Tabela de elaboração própria por meio dos dados enviados pela EMATER via e-mail.

O CAF (Cadastro Nacional da Agricultura Familiar) objetiva funcionar como um passaporte para o acesso a todas as políticas públicas do público beneficiário da Lei da Agricultura Familiar. Assim, o CAF substitui a DAP (Declaração de Aptidão ao Programa Nacional da Agricultura Familiar - Pronaf) para fins de acesso às ações e às políticas públicas destinadas às UFPA (Unidades Familiares de Produção Agrária), aos empreendimentos familiares rurais e às formas associativas de organização da agricultura familiar. Por conta desse contexto de transição, os produtores rurais de Uberlândia apresentam os dois cadastros⁵³.

⁵³ Acerca desse processo de transição um dos entrevistados (membro da cooperativa) deu seu relato: O número de família cara...ele vareia mais porque como é uma cooperativa está muito vinculado a CAF e DAP então ela muito assim e aí quatro anos três anos foi muito inconstância nessas DAP e CAF né? Então foi cancelada, as pessoas não

Atualmente o município de Uberlândia conta com 2020 agricultores familiares mapeados pela instituição. Dentre eles 349 agricultores ainda estão com DAPs ativas e 191 já estão como novo cadastro CAF, contabilizando assim 540 agricultores aptos a participarem de programas de comercialização de alimentos, como é o caso do PNAE. Entretanto, o técnico regional da EMATER esclareceu que todos necessitam da comprovação da produção mediante a visita técnica, que na região é realizada pela EMATER⁵⁴. Já em relação à ocupação rural do município, o técnico informou que eles não têm esses dados atualizados, desse modo busquei os dados regionais disponibilizados pelo Censo Agropecuário⁵⁵ de 2017, no qual consta que existem no município 2.706 empreendimentos rurais, desses 62,971176% são estabelecimentos de agricultura familiar (aproximadamente 1.704 empreendimentos rurais de agricultura familiar).

Após o levantamento desses dados, buscando trazer uma análise qualitativa da realidade dos agricultores da região que participam do fornecimento de alimentos à merenda escolar – bem como construir uma análise de eficácia com foco nos processos – foi realizada uma visita de campo e entrevista semiestruturada com membros da Cooperativa Camponesa da Reforma Agrária (COOPERCAMPRA). Tal cooperativa foi formada no ano de 2022, entretanto, enquanto associação, eles existem desde 2013 e o assentamento rural desde 2004. Apesar da cooperativa ter surgido formalmente só em 2022 a assentada entrevistada afirmou que a associação sempre teve caráter cooperativista.

Embora a cooperativa tenha surgido de um assentamento, hoje conta com agricultores cooperados que se localizam em outras regiões do Triângulo Mineiro, contabilizando uma extensão rural total de 1.400 hectares (uma média de 20 hectares e 70 famílias que participam ativamente da cooperativa). Entretanto, devido a essa mudança de cadastro, já explicada anteriormente, os membros da cooperativa relataram que muitas famílias associadas estão com dificuldades de atualizar a documentação em razão de problemas no sistema de cadastramento e, por esse motivo, a cooperativa se encontra com somente 58 famílias com CAF ativo. Atualmente, cerca de 90% da produção da cooperativa é destinada à alimentação escolar, tanto das escolas municipais quanto das estaduais.

conseguem renovar. E agora aí era pra fazer a CAF o sistema deu uma bugada e isso tudo complicou tudo. Então a gente tem... e quando vai fazer os projetos institucionais tem que ter a CAF, então fica sempre oscilando.

⁵⁴ Válido ressaltar que o cadastramento de DAP e CAF também é feito pela EMATER na região.

⁵⁵.Censo agropecuário: indicadores municipais de Uberlândia pelo link: <https://mapasinterativos.ibge.gov.br/agrocompara/> (acesso 23/01/2024).

A COOPERCAMPRA atualmente conta com duas agroindústrias. Uma de beneficiamento de mandioca e abóbora cabotiá congeladas, a qual tive a oportunidade de conhecer e acompanhar um pouco do processo junto às responsáveis, um grupo de mulheres assentadas que não vão a campo para a produção, mas participam da agroindústria de mandioca (descascam, esterilizam e embalam a vácuo os produtos). Dessa agroindústria são produzidos em média 700kg de mandioca diários, cujo principal destino também são as escolas. A segunda agroindústria é a de ovo caipira, projeto que foi criado para modificar o tipo de produção daqueles agricultores que já estão idosos e não podem mais ir para a lida do campo, mas querem e precisam comercializar seus produtos. Desse modo, me explicou a responsável pelas agroindústrias na cooperativa, que foi feito um projeto em parceria com a EMATER para ensinar todos os cuidados necessários para manter um galinheiro e beneficiar os ovos da maneira correta para que possam ser comercializados. Atualmente a agroindústria de ovos possui dois selos de comercialização, tanto regional quanto nacional, o que possibilita a comercialização para fora da região.

Além da alimentação escolar, a cooperativa conta com a comercialização da Cesta Semeando (projeto no qual há assinatura mensal e distribuição das cestas semanalmente para os assinantes) e a loja dos seus produtos localizada no mercado municipal da cidade (Armazém do Campo). Os agricultores que fazem parte da cooperativa também comercializam seus produtos de forma independente, nas feiras livres e CEASA para complementação de renda, visto que há um limite anual de comercialização para alimentação escolar de 40.000 mil por DAP ou CAF.

Desse modo, o capítulo buscou realizar uma caracterização geral da cidade de Uberlândia focando na configuração atual da rede escolar pública e seu funcionamento no que diz respeito a aquisição de gêneros alimentícios provenientes de agricultura familiar. Assim, se fez possível entender a realidade pesquisada para que pudesse atingir os objetivos pretendidos pelo trabalho.

4. O PNAE NO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA - UMA AVALIAÇÃO DE EFICÁCIA COM FOCO NOS PROCESSOS

4.1. O Repasse de verbas do FNDE ao município de Uberlândia: uma atualização da análise das porcentagens destinadas à agricultura familiar (2011-2023)

A construção da presente pesquisa contou com o levantamento de bibliografias que pesquisam a aplicação do PNAE no município de Uberlândia. Desse modo, foi possível constatar que as poucas pesquisas já desenvolvidas com enfoque no município analisaram dados até o ano de 2019⁵⁶. A fim de constatar se as escolas municipais atingiam o mínimo estabelecido pelo Art.14 da legislação n 11.947/2009, buscou-se utilizar das análises feitas até 2019 por outros pesquisadores, e atualizar tais porcentagens a partir de 2020 até 2023 por meio de dados disponibilizados pelo FNDE e consulta no SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas. Além disso, todos os entrevistados para essa pesquisa responderam perguntas a respeito das mudanças na merenda escolar desde a implementação da lei e os desafios que envolvem a alimentação escolar.

⁵⁶ Neves Junior (2022) realizou uma análise da aquisição de alimentos provenientes de agricultura familiar de 2011 até 2019 pelas escolas municipais de Uberlândia por meio de dados obtidos pelo FNDE e pelo PMAE:

Repasso de verba FNDE ao Município de Uberlândia (2011-2023)			
ANO	VALOR TOTAL TRANSFERIDO PELO FNDE AO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA (R\$)	AQUISIÇÃO PELA AF (R\$)	%
2011	R\$3.981.240,00	-	0,00%
2012	R\$4.695.924,00	-	0,00%
2013	R\$5.036.670,00	R\$576.998,05	11%
2014	R\$5.966.698,00	R\$853.379,30	14%
2015	R\$6.323.114,00	R\$1.090.692,52	17%
2016	R\$7.756.743,68	R\$1.294.980,84	16,69%
2017	R\$6.994.858,00	R\$39.785,25	0,57%
2018	R\$7.131.230,00	R\$1.264.291,34	17,73%
2019	R\$7.361.244,00	R\$2.146.507,61	29,2%
2020	R\$8.399.173,20	R\$2.123.776,09	25,29%
2021	R\$8.184.917,40	R\$2.012.080,44	24,58%
2022	R\$7.697.742,00	R\$3.378.279,54	43,89%
2023*	R\$10.392.000,80		
*Dado disponibilizados pelo FNDE/COFEA	Fonte: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar-FNDE/COFEA ; DIDAF		

Tabela 6. Tabela de elaboração própria. Fonte: Fonte: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar-FNDE/COFEA>; DIDAF

Por meio dos dados é possível observar que até 2021 o município não havia atingido o mínimo previsto em lei, apesar de ter chegado muito próximo em 2019 (29,2%). Entretanto, há um aumento expressivo da aquisição de gênero alimentícios produzidos pelos agricultores familiares entre 2011 (0,00%) até 2019 (29,2%), por mais que sofra uma pequena queda nos dois anos posteriores. Segundo a Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar do PNAE (Didaf) os dados de 2020 a 2022 ainda estão em processo de validação pela Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – CGPAE e assim que concluída essa análise, eles serão divulgados nos sites oficiais, portanto a tabela acima trabalha com dados ainda não oficiais e que podem sofrer alguma alteração até a conclusão final. Mas esses dados

já podem ser conferidos por meio da ferramenta SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas.

Após observar essa evolução ao longo dos anos, por meio dos dados disponíveis pelo FNDE, constata-se que somente no ano de 2022 o município consegue superar a meta chegando a 43,89% dos recursos disponibilizados destinados à alimentos de agricultura familiar. É válido ressaltar que o FNDE só tem dados a partir de 2011, ainda que a legislação seja de 2009, não sendo possível constatar os valores destinados a compra de alimentos de AF nos anos iniciais da política.

No que diz respeito a esse processo de evolução da aquisição de produtos de AF, os entrevistados deixaram suas percepções pessoais. O conselheiro e presidente do CAE Uberlândia afirma perceber uma evolução na aquisição desses alimentos:

De 2009 o que a gente tem acompanhado foi uma evolução porque na época não se tinha as cooperativas formadas aqui no município de Uberlândia, então foi um desafio começar a constituir essas cooperativas...incentivar a cultura rural e a quantidade também, porque hoje são em torno de 130 escolas de fundamental e ensino infantil e mais 48 OSCs ⁵⁷ então dá em torno de 170 escolas, o geral né. Em número hoje ta em torno de 74 mil alunos e são produzidos diariamente 150 mil refeições. Então o ce vê um volume muito grande da alimentação, então pra você prove isso aí tudo tem que ter uma base de produção muito grande da agricultura familiar. Muitas vezes até acontece de eles não conseguirem entregar, as vezes traz até um tumulto dentro do próprio fornecimento da refeição. Mas assim é, depois que começou uma cooperativa, aí foi começando outra, e hoje nós tamos com essas 4 aí que ta dando conta. Quando não dá conta é complementado pela OBA que é uma empresa pública... particular né empresa privada, não pública. E ela às vezes se não tem o que fornecer pela agricultura familiar, então já existe um contrato também com essa empresa privada pra suprir a necessidade. Não vai faltar na merenda escolar. (Entrevista realizada em 27/02/2024).

Ainda sobre as melhorias na alimentação escolar municipal, o conselheiro nos contou sobre a mudança ao longo dos anos em relação à equipe de nutricionistas que acompanha as ações do CAE para melhoria da alimentação:

Porque na época que nós entramos não existia o cargo de nutricionista dentro da Secretaria Municipal de Educação. E a nutricionista existia uma e esse cargo e essa nutricionista era emprestada das municipal de saúde. Então não tinha, e ela cuidava, ela é responsável por toda a merenda das escolas de cento e tanto escola. Então quer dizer e aí o trabalho dela é burocrata. Ela não tinha tempo de ir na escola. Aí nós viemos trabalhando, né? Dentro da Prefeitura, fizemos uma lei pra criar o cargo de nutricionista dentro da Secretaria de Educação. Foi feito e aprovado e hoje o PMAE tem vinte. Que estão fazendo um trabalho maravilhoso. Você vê. É eles vão, estão direto nas escolas,

⁵⁷ Organização da Sociedade Civil (OSC).

orientando as merendeiras, diretora e ajudando. (Entrevista realizada em 27/02/2024).

Já na visão dos agricultores familiares e membros da cooperativa entrevistados⁵⁸, a evolução da política que alcançou e superou os 30% previstos em lei, está ligada a uma ação conjunta de diversos setores da prefeitura e empresas ligadas a produção agrícola ocorrida em 2021 para que o ano de 2022 tivesse tamanho êxito em comparação aos outros anos. Além disso, os agricultores e gestores da cooperativa alertaram que o ano de 2023 e de 2024 não seriam tão promissores como em 2022 devido a diminuição e retirada de alguns produtos antes fornecidos pela cooperativa ao PMAE, quando questionados sobre os motivos que fizeram o município atingir os 30%:

Entrevistado cooperativa: O mínimo de vontade da prefeitura acho que foi importante, e acho que foi o diálogo. Na verdade, foi uma ação de 2021 que envolve várias secretarias da prefeitura envolvidas nesse processo, educação, agropecuária na época, agronegócio... Que a gente começou muito conversar as cooperativas com a prefeitura, nessa ação de aumentar esse cenário...cenário não o Sebrae e a EMATER, então foi várias iniciativas que acabou chegando em uma grande chamada pública. E depois também houve um grande empenho das cooperativas, porque que acontecia nos anos anteriores, fazia até chamadas boas, mas na hora de executar o programa não conseguia executar, faltava produção. O que aconteceu, as vezes colocava um tomate de fevereiro a dezembro, mas aí ficava três meses sem entregar o tomate, porque não tinha o tomate. E aí houve um grande empenho nisso, e alguns produtos eles compraram mais né então ovo caipira, biscoito a mandioca, cabotiá. Então teve alguns produtos que aumentou essa carga, tanto é que esse...ano passado não foi isso tudo e esse ano também não vai chegar.

Entrevistada cooperativa: Até porque retirou alguns produtos que era bom pra alimentação escolar, como a melancia...aí eles colocou mais frutas de fora que aí não pega essas cooperativas local né, é mais de outros municípios.

Entrevistado cooperativa: É mais não vai chegar aos 40% né, nem com os de fora. (Entrevista realizada em 06/03/2024).

A nutricionista entrevistada do PMAE também respondeu questões acerca de como enxerga a parcela da política que incentiva a compra de alimentos provenientes de agricultura familiar:

Assim, eu acho muito importante a gente incentivar esse mercado da agricultura familiar e incentivar também a aquisição de produtos da região. Os produtos da agricultura familiar, mas a gente...a gente tem um pouco de dificuldade também porque como o município de Uberlândia é um município muito grande, a gente precisa de uma quantidade muito grande de produtos e as vezes os produtores eles não conseguem né, fornecer então por isso que a gente acaba comprando mais de cooperativas do que as vezes do próprio

⁵⁸ Válido ressaltar que diferente das outras entrevistas a entrevista na cooperativa se deu de forma coletiva contando com 6 membros. Desses havia dois agricultores e quatro assentadas que trabalham na parte administrativa da cooperativa.

produtor. E acaba que ali quando entra no sistema de cooperativismo, acaba que o produtor não recebe aquilo como um todo, parte fica para cooperativa, mas de toda forma por meio das cooperativas a gente consegue esse abastecimento por se tratar de uma cidade muito grande. (Entrevista realizada em 13/03/2024).

Na visão da profissional o que contribuiu para o aumento da aquisição de alimentos de agricultura familiar que representaram o alcance e superação da porcentagem mínima exigida por lei, foram a inserção de dois gêneros alimentícios de valor expressivo para o montante final: ovo caipira e biscoito de polvilho. Além disso, ela também relatou uma melhoria do diálogo com as cooperativas e os agricultores com o intuito de amenizar os imprevistos e facilitar o planejamento:

Olha, eu acho que a primeira vez...eu posso até consultar aqui, mas acho que o primeiro ano que a gente conseguiu atingir foi o ano de 2021 foi a primeira vez que a gente conseguiu os 30% de produtos adquiridos com a verba federal da agricultura familiar. E a gente vem mantendo né, esse índice. Em 2022 a gente atingiu em torno de 43% e no ano passado a gente ficou em torno de 34%. E uma coisa que ajudou muito a gente atingir esse percentual foi adicionar a compra dos ovos caipira e do biscoito de polvilho dos produtores familiares, que tem uma representatividade financeira muita grande que são adquiridos, então esses dois produtos eles contribuem pra um montante importante pra que a gente possa continuar...que a gente tenha atingido e possa continuar atingindo. E acho que uma forma da gente continuar mantendo essa boa gestão em relação a agricultura familiar são essas reuniões que a gente faz com as cooperativas, com os produtores né. Sempre tentando ter uma relação amistosa, com diálogo...por exemplo, falta algum produto, a gente poderia simplesmente penalizar e como consequência dessas advertências acaba perdendo, mas aí eles acabam saindo do processo, mas isso também as vezes não seria interessante. Então a prefeitura é um canal de venda que acaba sendo bacana pra eles, então é uma venda mais certa, eles não precisam procurar mercado de venda porque a prefeitura garante isso. E a gente também ao mesmo tempo precisa deles, mas também a gente não pode ficar ali cedendo demais, então a gente tenta achar um meio termo e acho que isso que contribui também. (Entrevista realizada em 13/03/2024).

Por meio de um levantamento de dados fornecidos pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) foi possível identificar quais são as cooperativas e produtores que fornecem alimentos provenientes de AF para as escolas de Uberlândia nos anos de 2020, 2021 e 2022: em 2020 e 2021 houve a participação das mesmas três organizações de produtores rurais: Cooperativa Dos Agricultores Familiares De Uberlândia E Região; Associação Camponesa De Produção Da Reforma Agrária Do Município De Uberlândia; Cooperativa De Produtores Rurais Do P.A Nova Tangará. Já no ano de 2022 essas mesmas três organizações se fizeram presentes, além da chegada de uma quarta fornecedora: Cooperativa De Economia Popular Solidária Da Agricultura Familiar Reflorestamento E Agroecologia (COOPERSAFRA).

Além disso, por meio desses dados fornecidos pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) se possibilitou observar quais são os alimentos oferecidos pelas cooperativas e associações, bem como suas quantidades, valores e datas de emissão. O mesmo processo de prestação de contas também ocorre com os outros alimentos que não são provenientes de AF. Na tabela abaixo pode-se identificar os principais gêneros alimentícios que são fornecidos pela AF às escolas e quais são os alimentos que ficam a cargo de outras empresas e organizações.

ALIMENTOS FORNECIDOS PARA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO (UBERLÂNDIA 2022)	
Alimentos provenientes de agricultura familiar	Alimentos não provenientes de agricultura familiar
Abacaxi	Adoçante
Abacate	Alho
Alface Orgânica	Arroz
Alface	Batata Inglesa
Abobrinha	Biscoito água e sal
Abóbora Cabotia	Biscoito Maisena
Abóbora Comum	Cebola
Banana Prata	Cenoura
Batata Inglesa	Extrato de tomate
Batata Doce	File de Tilápia
Beterraba	Farinha de Trigo
Biscoito de Polvilho doce	Farinha de Mandioca
Cenoura	File de peito de frango
Couve	Feijão
Couve Maco	Leite Pasteurizado integral
Chuchu	Maçã
Inhame	Macarrão
Laranja	Mamão
Mandioca	Melancia
Mandioca Processada	Manteiga
Mexerica	Óleo de Soja
Milho Verde	Ovos Brancos
Ovo Caipira	Pão Bisnaguinha integral
Repolho	Pão Frances
Tomate	Pernil suíno
	Trigo para kibe

Tabela 7. Fonte: Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). Elaboração própria.

As entrevistas com os diferentes atores que participam do processo de alimentação escolar trouxeram algumas informações específicas sobre determinados alimentos presentes na lista acima. Como é o caso do biscoito de polvilho e ovo caipira, que na visão da nutricionista

do PMAE, auxiliaram o programa a alcançar e superar os 30% previstos em lei devido à expressividade que geram no valor final do montante.

Um outro item que não se encontra presente nessa lista também é válido de ser apontado: atualmente o PMAE trabalha apenas com dois produtores rurais que não fazem parte de cooperativas e entregam às escolas a goiaba. A nutricionista explica que devido à necessidade de um quantitativo alto de alimentos pelo tamanho da rede escolar do município, o PMAE acaba optando pelas cooperativas para entrega de alimentos pela capacidade produtiva, quando comparado com agricultores independentes. Com relação à destinação de alimentos da agricultura familiar para as escolas, o agricultor e articulador político da cooperativa entrevistado contou que muito se atribui à política pública para construção desse mercado. Quando questionado sobre a importância da lei 11.947:

Não, pra nois é superimportante, igual eu te falei, noventa por cento hoje a nossa comercialização da cooperativa é alimentação escolar. É e nisso a gente tinha... surgiu em dois mil e treze com dez famílias de quatro e hoje a gente está chegando aí a cinquenta famílias né, houve um crescimento e começou com quatro produtos, cinco, alface, couve...cinco produto e hoje a gente tem mais de trinta e cinco produtos. Então, hoje o crescimento pra nois foi uma das mudanças mais importante de política pública...Eu no caso pessoal a gente fazia CEASA e conheceu a primeira cooperativa que surgiu aqui em Uberlândia que foi a COOPERAF, a gente participou dela, e depois a gente construiu essa daqui. De lá pra cá a gente sobrevive só disso. (Entrevista realizada em 06/03/2024).

Entretanto, em um outro momento da entrevista o agricultor faz uma reclamação em relação aos produtos destinados à alimentação escolar municipal, afirmando ser muito inferior a quantidade de alimentos pedidos pelo PMAE em comparação aos alimentos destinados às escolas estaduais. Ainda que o número de escolas estaduais seja bem menor que as municipais, as estaduais, segundo os entrevistados, costumam pedir o dobro do que é destinado ao PMAE:

Porque o outro desafio também, claro que a gente tem que pegar o PMAE, a gente não consegue ainda entender como esses cálculos são feitos, eles fazem uma per capita que pra uma escola de 200 alunos vai cinco pé de alface, é óbvio que essa conta de 5 pé de alface pra 200 alunos é muito pouco, mas aí eles fazem uma per capita e argumenta que ta certo. (Entrevista realizada em 06/03/2024).

Tal observação a respeito do baixo número de alguns itens adquiridos pelas escolas e entregues pela agricultura familiar também apareceu ao longo da entrevista com a auxiliar de cozinha:

Ai tipo assim, se chega dez pé de couve são cinco pra amanhã cinco pra tarde. Você concorda quando eu vou picar folha não rende nada pra esse tanto de menino. Então assim, se todos comer não dá.

E acrescenta:

Aí tem que dividir metade pra gente da tarde, metade da manhã. Aí tipo assim, nessa questão eu acho pouco, porque por exemplo. Porque o que a gente entende que foi passado que a gente entende é assim, se o lanche é arroz, feijão e alface, todas as crianças têm que ter esse arroz, feijão com alface. Até que todas não vão comer, mas todas tem que ter esse acesso, não pode tipo assim três salas comeu tudo ou chegou na minha vez só tem arroz e feijão. Não é justo, tem que ser pra todos esses alfoces geralmente não dá, essas coisas geralmente não dá, porque cinco pé de couve, cê vai picar, por mais que cê fica ali toda vida, porque a gente não tem um tempo, picar fininho se cê afogar acabou...Então assim, não vai três sala. Então assim, a questão de folhas eu acho pouco mesmo. (Entrevista realizada em 26/03/2024).

Outro agricultor familiar que estava trabalhando no dia de minha visita à cooperativa também me forneceu relatos sobre sua percepção com relação à produção para alimentação escolar:

É, eu acredito que tipo assim, a nossa função da gente produzir e levar...a gente tenta trabalhar com melhor alimento mais possível pra colocar na mesa dos alunos. E eu acredito que é bastante importante porque hoje em dia tá muito difícil achar produtores, querem fazer a coisa mais certa possível, né? E eu acredito também que é bastante importante porque alimentação mais saudável nas escolas ajuda na saúde das crianças, né? Que é o nosso futuro. Então acho que é um papel muito importante isso que a gente está fazendo e a gente tem que fazer com amor, com carinho né? Com dedicação e nós estamos aqui pra somar, né? E quanto mais a gente nem eu, eu não gosto de pensar só em mim, eu gosto de pensar bastante no próximo também, então quanto mais a gente conseguir ajudar o próximo é melhor. Tanto com um alimento mais saudável quanto também em outros meios também, tá? (Entrevista realizada em 06/03/2024).

No que diz respeito ao ambiente escolar a auxiliar de cozinha e gestora escolar também contribuíram com suas opiniões sobre a importância da alimentação escolar. Sobre a aplicação do PNAE e aquisição de alimentos de agricultura familiar a gestora escolar afirma:

Então, ele tem um Programa Municipal de Alimentação escolar, né? Que é uma equipe de profissionais contratado aí pela prefeitura né? De nutricionistas e de outras áreas né? De outros profissionais de outras áreas. Que administra isso né? Eu sei que tem agricultura familiar né? Que agora começou acho que foi recentemente, não sei se foi recentemente já tem alguns jovens parece que esse é um trabalho com agricultura familiar né? E o que eu acho muito bacana, porque isso querendo ou não estimula né o mercado pro pequeno agricultor né roda né assim e estimula a economia. E o único problema é porque nem sempre eles conseguem nos atender dentro do tempo hábil, do tempo que precisa né muitas vezes às vezes chega na data ou às vezes faltou a produção deu certo. Quando é em pequena escala têm essas questões mas é raro acontecer, sempre repõe, se faltou por exemplo um determinado gênero alimentício ele repõe aquele mesmo gênero certo? Não deixa sem, a gente não fica sem. (...) Eu acho que é positivo, porque chega uns alimentos frescos, sempre tem uma verdura ou uma fruta, né? E não tem todos os dias. Mas duas ou três vezes na semana tem. Sempre tem verdura. Agora eles inseriram o peixe também, a tilápia que agrada muito os meninos também. Né? Eu acho que foi positivo. De maneira geral. Eu não tenho nenhuma crítica a fazer assim

agora. A crítica seria essa questão de às vezes não chegar na hora, quando precisa. Mas aí tem reposição. (Entrevista realizada em 26/03/2024).

A auxiliar de cozinha, por sua vez, quando questionada sobre a ligação da alimentação escolar e agricultura familiar afirma não ter conhecimento da legislação, mas também relata sua opinião sobre a alimentação escolar:

Eu acho superimportante, porque a gente sabe que hoje em dia as realidades estão totalmente diferentes, tipo daqui eu tô presenciando coisas que eu nunca vi, igual eu te falei os alunos aqui come três, quatro vezes. Eu não como nem duas vez. Então assim, é fundamental, indispensável né. Tipo assim, igual eu tô te falando que vem alunos sem alimentar. E tipo assim, até mesmo, eu penso que pra o desenvolver dentro da sala né. Cê pegar uma criança. Barriga vazia, com fome, as vezes a concentração dela ali vai ser diferente de um que tá com a barriguinha cheia, alimentado, tá tranquilo. Eu acho fundamental sim, tem que ter. O que tiver pra oferecer, o que a gente tiver alcance de mandar, acho que tem que introduzir, mesmo que tem uns que não come tem que fazer. (Entrevista realizada em 26/03/2024).

Tanto a gestora como a auxiliar de cozinha trabalham na escola há pouco tempo, visto que a escola é nova. Desse modo, não responderam as questões que diziam a respeito à evolução da política nos últimos anos.

Como citado no capítulo um dessa pesquisa, o CAE tem a função fiscalizadora. Assim, a entrevista com o presidente do CAE Uberlândia buscou contemplar a temática da fiscalização com o intuito de entender como ocorre essa fiscalização na prática. Para isso, coloco aqui trechos da legislação municipal de orientam o CAE da cidade, antes de adentrarmos as respostas do entrevistado membro do conselho.

A legislação municipal que dispõe sobre o Conselho de Alimentação Escolar é a Lei nº 13.386, de 21 de setembro de 2020, nela além das competências gerais já trazidos pela Lei nº 11.947/2009 há alguns pontos particulares a respeito das funções do CAE que são importantes de serem aqui expostos. O Art.1 dessa legislação municipal coloca o CAE como um “órgão colegiado, de controle social e caráter permanente, com funções deliberativa, fiscalizadora e de assessoramento” (Uberlândia, 2020). Sua composição conta com sete membros e seus respectivos suplentes, seguindo as regras já citadas anteriormente, e a designação desses membros é feita pelo Prefeito mediante a decreto. O mandato atual se iniciou em 2021 e vai até 2025 (quadriênio) na cidade. Acerca das competências específicas dessa legislação (13.386/2020) o Art.6 nos traz:

Art. 6º Compete ao CAE, além das competências previstas pela legislação específica: I – acompanhar, fiscalizar e supervisionar o cumprimento das diretrizes da alimentação escolar estabelecidas na legislação vigente; II – acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; III – zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas e sanitárias, bem como a aceitabilidade dos cardápios

oferecidos; IV – elaborar, alterar ou atualizar o seu Regimento Interno quando necessário, e zelar pelo cumprimento do mesmo; V – supervisionar a divulgação em locais públicos do montante dos recursos financeiros do PNAE transferidos ao Município; VI – acompanhar a execução físico-financeira do PNAE, zelando pela sua melhor aplicabilidade; VII – noticiar qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE à Secretaria Municipal de Educação, ao FNDE, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas da União e demais órgãos de controle; VIII – propor ações educativas que perpassem pelo currículo escolar, abordando temática relacionada à alimentação, nutrição e desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional; IX – acompanhar a adequação e infraestrutura das cantinas, refeitórios e depósitos das unidades escolares em funcionamento e em construção; X – acompanhar e zelar pela correta utilização de Equipamentos de Proteção Individual – EPI e Equipamentos de Proteção Coletiva – EPC pelos manipuladores de alimentos nas cantinas das unidades escolares, conforme normas próprias, devendo informar aos órgãos competentes na hipótese de constatação de alguma irregularidade; XI – incentivar e exigir o cumprimento da legislação vigente para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural e suas organizações; XII – manter arquivo do CAE atualizado, na forma impressa e digitalizada; XIII – receber e apurar denúncias sobre a alimentação escolar; XIV – estabelecer parcerias com o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER, Programa Municipal de Alimentação Escolar – PMAE/SME, FNDE e outros congêneres; XV – fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado; XVI – divulgar as atividades do CAE através dos órgãos de comunicação oficial do Município e/ou outros meios; XVII – promover a formação contínua dos conselheiros do CAE; XVIII – promover a oferta de alimentação adequada e saudável nas escolas; XIX – realizar visitas periódicas nas escolas, registradas em planilhas e relatórios; XX – receber e analisar o Relatório Anual de Acompanhamento da Gestão do PNAE, emitido pelo Poder Executivo, contido no Sistema de Gestão de Conselhos – SIGECON *online*; XXI – emitir parecer conclusivo acerca da execução do Programa no SIGECON *online*; XXII – analisar e monitorar a prestação de contas e demais atos relacionados à correta utilização dos recursos financeiros advindos do FNDE; XXIII – realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares; XXIV – acompanhar o controle de estoque e armazenamento dos gêneros alimentícios na unidades escolares e a estocagem no órgão de armazenamento e distribuição do Município; XXV – analisar o cardápio da alimentação, observando a cultura alimentar, o perfil epidemiológico da população atendida, a vocação agrícola da região e o atendimento à alimentação especial em lei, bem como o disposto nas normas de regência; XXVI – fiscalizar e acompanhar a entrega dos gêneros alimentícios no órgão de armazenamento e distribuição do Município e propor medidas para otimizar o processo de recebimento e entrega nas unidades escolares e organizações parceiras, buscando minimizar o desperdício, prezando pela qualidade dos mesmos; XXVII – fiscalizar a manipulação de alimentos nas unidades escolares; XXVIII – incentivar a formação contínua dos manipuladores de alimentos da alimentação escolar e recomendar ao Poder Executivo a criação e manutenção de um espaço permanente de formação desses servidores; XXIX – realizar reuniões ordinárias mensais do CAE e reuniões extraordinárias, quando necessário; XXX – acompanhar a

realização de processos licitatórios e chamadas públicas oficiadas para aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE; e XXXI – elaborar, executar e avaliar o Plano de Ação Anual do CAE. (Uberlândia, 2020).

A cerca da escolha dos membros que participam do CAE Uberlândia, o presidente conselheiro entrevistado conta:

O CAE aqui de Uberlândia ele foi criado por uma lei municipal em 1996, então nós temos aí esse período todo da constituição do CAE. E o CAE ele tem seus representantes...vou falar primeiro da composição do CAI que eu até já citei antes: 14 membros, sete titular e sete suplente, e aí nós temos 4 segmentos. O segmento docente/discente dos trabalhadores da educação que são dois cargos titular e dois suplente. O segmento da sociedade civil organizado, dois titular e dois suplente. O segmento de pais de aluno mesma forma. E o segmento do Poder Executivo que é um membro de cada um, um titular e um suplente. E nós, pra facilitar o nosso trabalho, a gente solicitou na prefeitura desde um tempo atrás que...é... nomeasse, ela nomeia. Os outros são votados dentro do seu segmento. Então... é...existe eleições. E no Poder Executivo nós pedimos que fosse enviado então pessoal representando a vigilância sanitária. Até pra ajudar no processo de fiscalização né? E o segmento docente e trabalhador da educação hoje é feita a eleição no sindicato dos trabalhadores, SINTRASP. E ele que faz esse trabalho. Seguimento da entidade civis organizada organizado o CEC você já ouviu falar, Conselho da entidade Comunitária de Uberlândia, ele reúne as associações de moradores de bairro e ali é feito a eleição. Então ali sai dois titular e dois suplente e aí ele encaminha isso para o CAI, com a cópia da eleição. E os cargos tá o Fulano e titular... E o segmento de pais de alunos a eleição é feita nas escolas. Através do Conselho Escolar, né? É Conselho Escolar. Então é mais ou menos essa é a composição. Aí quando entra lá, tomou posse esses quatorze vão eleger o presidente e o vice. Que isso que vão representar o CAI perante a sociedade e perante o FNDE também. E nós temos atribuições, vou deixar isso com vocês se ele precisar, né? E ele trabalha muito e no sentido que a merenda escolar é do aluno. Pra gente evitar que o professor ou o próprio servidor vai lá comer a comida que ela é paga, né? Eu leio aqui. A resolução diz que é para o aluno. Então ele fiscaliza também. De forma que seja cumprida a lei. Essa lei. Que nós somos responsáveis e...é... e solidário. A gente responde qualquer irregularidade nós também estamos...é...respondendo criminalmente, civilmente, do jeito que for. (Entrevista realizada em 27/02/2024).

Já sobre o processo de fiscalização e acompanhamento nas escolas, o entrevistado do CAE especifica a forma de operação do CAE Uberlândia:

Nós dividimos em duplas. Então cada dupla vai fazer uma visita na escola. Nós temos um relatório, três páginas, baseado no que diz a resolução e a lei 11. 947. Então ele tem o quesito pra vir fiscalizar. Chegou lá ele vai tá OK. E o que os ponto positivo e negativo da escola, as recomendações que o CAE, e a gente assina esse documento, quem foi, né? Representando o CAE. E a diretora também assina e fica uma cópia. E esse relatório nós encaminhamos para o a Secretaria Municipal de Educação pra ela tomar as providências seja ela falta de alimento ou falta de ASG ou problema de equipamento, de cocção, panela, é freezer, geladeira, liquidificador que não esteja... panela de pressão, estrutura, vazamento, tem vazamento de gás, fogão tá com vazamento, queimador, com problema. Então tudo isso aí a gente informa. (Entrevista realizada em 27/02/2024).

Outra parte da fiscalização e monitoramento feita pelo CAE Uberlândia, segundo o entrevistado membro do CAE, é o acompanhamento da aceitabilidade do cardápio nas escolas municipais:

A gente além de fazer toda fiscalização, nós vemos aceitabilidade da merenda. Porque as vezes ela faz uma receita, porque o PMAE ele produz essa receita e manda. Para as escolas. E aí às vezes não tem uma certa receita que não tem aceitabilidade. Sobra tudo. E não pode. Porque isso aí é público, né? Então a gente fala oh tem que informar o PMAE houve essa sobra pra que tome outra providência, digamos em vez de fazer desse jeito por que que não se faz de outro jeito? Um exemplo, não gosta do ovo? Faz uma farofa. Sei lá um outro tipo de coisa né? Uma farofa abobrinha com ovo e assim vai as vezes melhora né? Um outro jeito. (Entrevista realizada em 27/02/2024)

O entrevistado do CAE ainda afirmou que o cardápio só é repassado as escolas sob aceite do CAE, então toda a parte de preparação do cardápio passa pela aprovação do CAE antes de ser destinada as escolas. Recentemente ocorreu uma mudança operacional a fim de facilitar essa aprovação, agora as reuniões mensais do CAE têm a participação de membros do PMAE a fim de agilizar as decisões e tirar dúvidas. As reuniões acontecem uma vez por mês ao longo de todo o ano, inclusive fora dos meses letivos. Há ainda as reuniões entre PMAE, CAE e os diretores de escola para repassar cardápio e a sazonalidade dos produtos.

Ainda na temática da fiscalização, o entrevistado A conta da atuação do próprio FNDE de maneira presencial na cidade:

Nós temos, o FNDE também que é uma coisa importante, ele aparece de vez em quando e vem de sem avisar e fazer auditoria. Então nós fomos auditado pelo FNDE pelo CECANE e eles chega aqui e vasculha tudo que você pensar, viu? Vê o de ata, de documento, tudo que ele precisar. Aí ele faz e a secretaria também. Então eles fica aí uma semana e é documento correndo pra lá pra cá. (Entrevista realizada em 27/02/2024).

Acerca das prestações de conta o presidente do CAE explica as divisões que ocorrem no âmbito municipal. Segundo o conselheiro, o processo de contratação e pagamento dos agricultores familiares é feito pela Secretaria Municipal de Educação, bem como a parte de prestação de contas. No início do outro ano o CAE junto a responsável financeira da Secretaria Municipal de Educação avalia e fiscaliza tudo que foi feito no ano anterior para, assim, repassar ao FNDE:

É. E aí no final do ano, agora mais ou menos já vamos entregar a prestação de conta do ano passado. Então um monte assim de documento que nós tamo estudando, avaliando. Aí nós passamos pros conselhos, pros conselheiros, a gente discute. Chama a responsável pela diretora financeira vai lá também dá uma explicada sobre as dúvidas que tiver, e a prestação de conta ela é feita no site do FNDE. Aí eu tenho uma senha, só do presidente pra fazer. É aberto é um é um questionário, nós temos que preencher em torno de umas quarenta e poucas questões. E lá é aí tem um parecer você considera aprovado, é com ressalva, sem ressalva ou não aprovado. Se não aprovar a verba do governo

não vem. Aí ele tem que ver onde teve o problema, sanar. E hora que tiver sanado aí isso pode vir ar verba. Libera. Então tem tudo isso aí é um e a gente tem que ficar esperto se não a gente responde solidário, né? É. A gente vai preso junto. (Entrevista realizada em 27/02/2024).

Outro apontamento feito pelo entrevistado A e sobre a competência do trabalho do CAE e o reconhecimento por parte do FNDE. Ele contou que no ano de 2017 o CAE Uberlândia foi considerado o CAE mais atuante do Brasil e que de tempos em tempos recebem ligação de outros CAE para pedirem ajuda nos processos. Essa rede de relações entre os CAE da região ocorre devido aos cursos de treinamento oferecidos pelo CECANE do IF Sul de Minas, que de tempos em tempos oferece capacitação aos conselheiros por meio de reuniões regionais. Assim, apesar da região não ter um CECANE, quem atende o Triângulo Mineiro é o CECANE Sul de Minas.

4.2. Os desafios: as dificuldades enfrentadas para aquisição de alimentos provenientes de agricultura familiar e a manutenção de uma alimentação saudável nas escolas

As entrevistas semiestruturadas, como já mencionado anteriormente, contaram com algumas perguntas em comum para todos os entrevistados, dentre elas quais as dificuldades por parte das instituições em adquirir e entregar produtos da agricultura familiar e quais as estratégias utilizadas para superá-las. Desse modo, foi possível analisar a percepção dos atores envolvidos no processo de alimentação escolar.

A principal dificuldade para adquirir e entregar os produtos provenientes de agricultura familiar na perspectiva do conselheiro do CAE é a logística:

O maior problema é a logística, né? De entrega. Isso aí é segunda, igual, chega tudo lá na DAD. A DAD é um departamento de distribuição dessa alimentação. Então segunda-feira eles vão lá e entrega tudo, aí eles começam fazer a separação do quantitativo para cada escola, cada escola tem uma caixinha lá onde eles coloca o que vai ser entregue. Agricultura familiar ela entrega os folho. Então é couve, é frutas, então é entregue pela agricultura familiar. Então esse é um roteiro dele. E DAD também entrega. Essa parte de legumes. Frutas, bananas. É... agora tá entregando a goiaba por exemplo, que não tem hoje é sazonalidade, que eles passa também pro PMAE é ó nesse mês nós vamos produzir dependendo do tempo produz a goiaba, banana. Já no mês que vem é mamão, é laranja, é. (Entrevista realizada em 27/02/2024).

Entretanto, afirma que a criação da DAD auxilia atualmente na melhoria da logística. Já no que diz respeito à manutenção de uma alimentação saudável, o entrevistado conta uma das medidas tomadas para diminuir o consumo de alimentos pouco nutritivos e os desafios ainda enfrentados:

Nós tínhamos na época que nós começamos os barzinho dentro da escola, vendendo salgado, refrigerante, bala, sorvete, chocolate e a merenda escolar fazia por fazer. E hoje não, tá inverso, e nós fizemos um trabalho muito forte de acabar com isso aí ou fazer a venda de produto ou alimentos saudáveis. O salgado é no forno. Um suco natural, uma salada de frutas, é uma quitanda, né? É. Mas nesse sentido, e hoje acho que praticamente diminuiu noventa por cento e fechado. Então, e essas dez estão dentro do que a gente pede, né? Nós fizemos a lei do barzinho e tá ainda lá pra ser aprovado. Falando da alimentação saudável e nutricional para os alunos, até como forma de auxiliar os diretor a impedir dos pais mandar porque os pais mandam, principalmente o fundamental. Do infantil não, porque lá não entra alimentação se não ser saudável, é só da escola mesmo. Mas do fundamental que é quatro ano pra cima, você vê os pais mandando tudo quanto é coisa. A gente chega lá fiscalizar, você olha na mesa do colega lá, da mesa da do refeitório, você vê um pratinho e vê três lá scni, com e tal e o outro ali de olho um pedindo já. Então isso aí que a gente ainda tá com dificuldade de acabar com esse processo. Então, mas existe um trabalho do PMAE de conscientização, chama os pais, faz reuniões pra que haja uma conscientização do pai deixar só a merenda. Aí quando ele chegar na casa dele ele pode né? Mas pelo menos durante a escola ele vai ter uma alimentação que vai balancear. Mais nutritiva de fato né? É o que ele come bem de dia a noite, a tarde é contrabalanceia isso. (Entrevista realizada em 27/02/2024).

Já do ponto de vista dos agricultores e gestores da cooperativa as principais dificuldades estão ligadas à sazonalidade dos produtos, às mudanças climáticas e problemas com pragas, à falta de compreensão das escolas acerca da logística de distribuição e a falta de agricultores para dar conta da produtividade. E a superação dessas dificuldades, segundo eles, se daria por meio do diálogo e entendimento dos gestores:

Entrevistada cooperativa: Sazonalidade é uma delas né? Às vezes tem um determinado produto que a escola exige naquele período é complicado, né? Então esse ano, acho que é atípico porque tem um ataque muito grande de insetos, então não sei se pode falta um pouco de chuva, mais sol então assim as roças estão afetando muito né de produção. É vagem, abobrinha, então assim é muito então isso atinge o produtor que vai atingir lá na entrega final né então é uma das dificuldades. E a dificuldade também talvez seja entendimento às escolas né? Todas querem um produto de manhã, todos querem produtos no mesmo horário. Então assim, acaba também sendo uma dificuldade, né? Mas a gente acredita que não é só uma cooperativa, são as outras também. E superação talvez seja esse diálogo, né? Com elas. Então quando a gente disse, é ter um diálogo maior a gente supera esse período esse produto está ruim vamos passar pro mês seguinte né? Tem um período mais adequado, esfria, acaba um pouquinho com algum alguns insetos então isso tudo começa a melhorar as águas né? Igual tá assim janeiro, fevereiro, março, as hortaliças fica pequeno depois aumenta de tamanho... então sempre é superado. (Entrevista realizada em 06/03/2024).

Entrevistado agricultor: Sim é nossa maior dificuldade hoje até então não é nem tanto só as pragas, mas a mão de obra da gente anda muito difícil hoje

em dia de conseguir gente trabalhar com nós. Eh e outra nós estamos lutando aí contra praga, doenças, né? Não é fácil, mas é possível controlar. Eh é bastante a gente está quase todo dia praticamente pulverizando, tentando um controle biológico daqui ou tudo ali. Sempre tentando colocar novos tipos de bactéria pra combater pra praga não criar resistência só de um tipo de bactéria, tá? Dá aquele fungo que a gente tá tratando e em questão de praga doença, sim, é possível trazer um controle bom, é possível, mas a pessoa tem que dedicar bastante pra não deixar atacar a lavoura. (Entrevista realizada em 06/03/2024).

A nutricionista responsável pela agricultura familiar no PMAE, por sua vez, acredita que os empecilhos que dificultam o processo de aquisição e destinação dos alimentos provenientes de agricultura familiar são as faltas no fornecimento, a sazonalidade e a comunicação com os agricultores. Além disso, ela também aponta as estratégias traçadas por parte do programa para tentar superar esses problemas:

Um ponto muito positivo que ajudou a gente tem que inclusive ajudou a gente a atingir a marca dos 30% é fazer essas reuniões iniciais, né. E também algumas reuniões ao longo do ano, então antes de começar a gente já mostra qual é o nosso interesse, quais produtos, qual que é a quantidade e a gente conversa com eles pra tentar entender se aquilo é viável para eles também. E também a gente vê a questão da sazonalidade desses produtos, pra que a gente possa fazer um planejamento com base naquilo que a gente tem disponível. Então acho que isso é um ponto muito forte que a gente consegue atingir...manejar bem, pra que a gente atinja nosso objetivo. Algumas dificuldades que a gente tem..é a instabilidade do fornecimento, então se tem alterações climáticas, geadas ou calor muito intenso, isso acaba comprometendo o fornecimento. Em relação a sazonalidade também, então início do ano, fevereiro e março, a gente tem uma produção na região muito pequena, então os produtos ainda não estão prontos para serem fornecidos e a gente acaba ficando desabastecidos né, e na reunião inicial eles haviam feito uma previsão de que teria esse produto e esse produto não tem, então a gente acaba ficando desabastecidos e isso acaba refletindo lá nas escolas. Então esse é um ponto bem difícil da gente conseguir organizar. A questão dos produtos serem mais sensíveis né, então eles não estão em uma estufa, eles tão ali numa produção familiar mesmo, então eles sofrem mais com a geada e também tem essa questão que tem que respeitar o tempo do produto. (...) É... nos cardápios também as vezes a gente tem alguma dificuldade em relação aos hortifrutis... então está planejado que vai ter mexerica. Mas aí o produtor de mexerica por exemplo falou que estava previsto pra fevereiro, mas só vão conseguir entregar a partir de março. Então, já estava no cardápio, né? Isso inclusive é uma dificuldade que eu não falei lá no momento da dificuldade que eles falam que tem o produto, aí eles deixam pra avisar a gente na sexta-feira anterior à entrega, que não tem. Então a gente não consegue é nem acionar a empresa da licitação que ela precisa também é de um período ali pra se organizar né? E a gente acaba ficando sem o produto das duas fontes. Então a gente tem essa dificuldade também e aí acaba comprometendo também aquele planejamento do cardápio. Do cardápio a gente coloca lá falando, né? Que os hortifrutis eles são sujeitos a essas variações que eles podem ser substituídos, mas às vezes não tem também pra substituir, caso esse produto não tenha sido entregue. Então acaba ficando mais complicado também. (Entrevista realizada em 13/03/2024)

A gestora escolar e a auxiliar de cozinha colocam como principal dificuldade para alimentação escolar a falta de funcionários na escola e relatam as adequações que têm sido feitas com as oscilações na entrega de alimentos. A auxiliar de cozinha expõe sua visão:

Assim, a dificuldade assim... No meu ponto de vista hoje na minha situação é o funcionário mesmo. Porque tipo assim, às vezes falta... como tá sem funcionário às vezes a gente tem que dar conta de uma demanda maior. Então fica bem mais puxado, bem mais difícil e às vezes a gente tem que sair de lá pra acudi aqui de fora. Até a diretora as vezes tá limpando aqui fora porque não tem funcionário. Então assim, o que eu acho mais dificuldade hoje, na realidade é isso, em questão de alimento é igual eu te falei, até hoje eu não presenciei falta, sempre tem alguma coisa, o que acontece é se trocar, né? Ah, hoje era beterraba, mas não tem, vamos dar uma cenoura, porque tem cenoura. Ah, hoje era banana de fruta, mas nossa, não chegou banana, mas tem uma mexerica, uma maçã. Então, assim, tem que tá atendendo aqui. Não vem em grande quantidade, por exemplo, a parte de folhas, eu acho muito pouco.

Quando questionada sobre uma mudança no perfil dos alunos ou então da própria oferta das escolas ter aumentado a auxiliar de cozinha responde:

Tipo assim pra mim falar assim, depende de escola pra escola, depende de quantidade de pessoas. Eu trabalho em creche. A creche totalmente diferente, lá chegava bastante, lá nunca faltava, mas eu acho que é porque lá a quantidade era pouca, acho que é por isso. E aí como lá era pouco as vezes abastecia lá e como uma escola ou outra é grande igual aqui, aí tem que esperar ter bastante pra trazer. Mas assim, é igual eu te falei, aqui como eu tenho pouco tempo, né? Começou fevereiro, agora tá começando a chegar, mas acredito que tá atendendo, tipo assim, nunca ficou sem nada, tipo assim, vamos servir só arroz e feijão, vamos servir só carne e arroz... sempre tem arroz, sempre tem feijão, sempre tem carne e sempre tem uma verdurinha, às vezes não tem a do cardápio. Que as vezes vamos supor é arroz e feijão e beterraba. Ai não tem uma beterraba, mas tem uma cenoura, então vamo dá uma cenoura. Aqui assim, não tava vindo com abundância e vindo muito, mas assim não teve nada, eu não presenciei não. (Entrevista realizada em 26/03/2024).

A gestora escolar também destaca a falta de funcionários e como isso impacta a entrega das refeições aos alunos. E apesar de ter um posicionamento crítico em relação à terceirização dos funcionários de serviços gerais, ela entende tal medida como uma solução para demanda atual da escola:

Outra questão é a falta de funcionários, né? Pra é muitos funcionários doentes, né? Hoje aqui estão de atípico por exemplo, hoje teve uma falta assim ó, fora da média, né? Fora da média. Então, hoje o horário do almoço a gente tem duzentos e trinta e seis crianças. Tinha três profissionais porque faltaram quatro. Então esses são os desafios né? Na cozinha eu estou com três ASG só é muito pouco, aí não tem quem limpa a escola no fim da tarde. Tem vez que a gente tem que reduzir o cardápio porque não tem funcionário suficiente pra dar conta de fazer esse lanche entendeu? Aqui a escola não terceirizou ainda. Eu não sei... eu sou terceirização que é precarização do trabalho. Eu sei que essas pessoas que vão que virão, né? Dessas empresas terceirizadas elas ganham menos e trabalham mais. Mas a que que vem aqui, né? No caso que são contratadas pela prefeitura, muitas afastam e não tem outras pro lugar. Então isso se torna um problema, né e aí eu estou doida pra terceirizar porque

é isso a empresa terceirizada é assim ó faltou vai outro funcionário lá trabalhar no lugar. E aqui pra nós a falta de funcionamento da cozinha da limpeza ela é terrível porque a escola fica suja não dá pra seguir o cardápio né? Então esse é o desafio. (Entrevista realizada em 26/03/2024).

No que diz respeito ao projeto pedagógico da escola a gestora também conta como a temática da alimentação é trabalhada e aponta uma dificuldade na manutenção da horta que ela acredita ser um bom trabalho de estímulo à alimentação saudável. Quando questionada a inclusão da alimentação no projeto pedagógico da escola a gestora diz:

Incluimos. Tem até o projeto Comer Consciente que é proposto pelo PMAE o ano passado. Professor de ensino religioso trabalhou esse projeto. Né? Porque houve a introdução também do uso da faca. Eu acho que foi o ano passado, acho que foi o ano passado mesmo que eu to na direção desde o ano passado e chegaram essas facas aqui pra nós. Agora no resto da rede eu não lembro, mas aí o professor Diniz trabalhou, eu até pedi fizesse uma aula prática com os meninos que fosse lá ensinar usar o garfo, a faca, o prato de vidro, que agora não é mais a cumbuca de alumínio, né? É um prato de vidro. É trabalhar essa questão das boas maneiras da etiqueta mesmo, bem como a questão da alimentação saudável. (Entrevista realizada em 26/03/2024).

E complementa:

A gente pretende experimentar começar também que aquela introdução na pista quente, né? Que é o as crianças mesmo se servirem pra estimular a autonomia. Só que a gente vai pedir que os professores antes trabalharem com os meninos, né é do desse uso consciente dessa pista né? Pra não ser desperdício de alimento. A gente tinha uma horta, tinha um professor que estava à frente dessa horta, ele plantava com os meninos, mas agora eu estou com dificuldade, por que ninguém quer assumir essa horta. Então, e a horta ela gera custo, tentei fazer uma horta social, encaminhei bilhete pros pais, as vezes pedi alguém vir aqui cuidar dessa horta até vender fazer uma venda assim a gente fala venda social, dois reais, um real e a pessoa ficar com esse dinheiro, fica um pouco pra escola fica um pouco daquela pessoa que vai cuidar. Mas eu não consegui essa parceria, ninguém demonstrou interesse. (Entrevista realizada em 26/03/2024).

Ressalta também as dificuldades para gestão da horta e a falta de orçamento:

Então como a escola é nova nós não recurso próprio ainda. Eu não tenho condição, que se eu pudesse eu pagaria um jardineiro pra vir aqui uma vez ao mês, cuidar da horta, mas eu não tenho esse recurso ainda, a gente não tem uma caixa de colar. Infelizmente eu vou até tirar aquela zona de lá, que podem se tornar até perigoso por conta da dengue, né? Vou te que tirar. Acabar com aquela horta, né (Entrevista realizada em 26/03/2024).

O subcapítulo se propôs a trazer as diferentes opiniões dos atores que participam do processo de aquisição da agricultura familiar a fim de identificar como tal processo ocorre na prática destacando as dificuldades enfrentadas no dia a dia da alimentação escolar municipal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da problemática e dos objetivos propostos nessa pesquisa, entendo que foi possível responder às questões inicialmente colocadas, ainda que minha abordagem não esgote as questões colocadas por se tratar de um programa que está em execução. Tomando como base os referenciais teóricos sobre políticas públicas citados nesse trabalho, busquei explicar brevemente alguns de seus aspectos para chegar à identificação do PNAE enquanto uma “Política”, ainda que receba o nome de “Programa”. Além de definir uma forma para avaliar a execução do art.14 da lei 11.947 nas escolas municipais de Uberlândia, que foi a avaliação de eficácia com foco nos processos.

Dentro do período proposto para a análise foi possível identificar que somente no ano de 2022 o município conseguiu ser eficaz, atingindo e superando os 30% mínimos exigidos de alimentos adquiridos da agricultura familiar. Até o momento de conclusão dessa pesquisa não tive acesso aos dados oficiais referentes ao ano de 2023, não sendo possível confirmar se tal porcentagem permaneceu, aumentou ou diminuiu em relação ao ano anterior.

Entretanto, sob a ótica dos membros da COOPERCAMPRA entrevistados, essa porcentagem não teria sido mantida no ano de 2023, visto que alguns itens antes comprados foram retirados, o que representaria uma queda. Além disso, é importante destacar que, na visão dos agricultores cooperados, atingir a porcentagem de 43,98% no ano de 2022 só foi possível em função de um esforço feito entre diferentes departamentos da prefeitura e do estado ligados a assistência técnica rural, alimentação escolar e agricultores familiares no ano de 2021.

Por meio das entrevistas, que tinham como objetivo analisar e conhecer os diferentes processos e atores envolvidos na execução do PNAE no que diz respeito a aquisição de gêneros de agricultura familiar, foi possível perceber que o município conta com uma boa estrutura que executa o programa, bem como com um CAE ativo no que diz respeito à fiscalização e proposição de melhorias para uma alimentação escolar saudável. Os problemas destacados pela maioria dos atores com relação à aquisição dos alimentos de agricultura familiar estão ligados a questões de produtividade, que é afetada por condições climáticas, bem como algumas falhas na comunicação entre agricultores, gestores do programa e escolas. Contudo, as reuniões propostas pelo PMAE têm buscado melhorar essa comunicação, segundo os entrevistados. Já no que diz respeito à distribuição desses itens, a prefeitura também conta com uma boa estrutura (DAD/CAAF) para entrega dos alimentos e os agricultores familiares⁵⁹ também.

⁵⁹ Entretanto, no caso das escolas estaduais alguns distritos acabam por serem prejudicados nesse processo, já que fica a cargo somente dos próprios agricultores fazerem essa distribuição. Infelizmente não tive acesso a todas as cooperativas para poder identificar quais estruturas de distribuição eles possuem. No caso da COOPERCAMPRA,

No entanto, outras questões levantadas durante as entrevistas também parecem criar empecilhos a uma execução adequada do programa, como por exemplo a entrega de alimentos aos beneficiários, devido à falta de funcionários para cozinha e serviços de limpeza. Outro ponto relevante a ser destacado, que foi apontado pelos interlocutores da pesquisa, diz respeito à baixa aquisição de alguns alimentos provenientes de agricultura familiar pelo município. Tanto agricultores quanto a auxiliar de cozinha afirmaram ter alguns itens que vem em quantidades inferiores ao número de beneficiários a ser atendido. O agricultor entrevistado ainda afirmou que as escolas estaduais compram o dobro de alimentos em relação ao que é destinado às escolas municipais, ainda que existam mais alunos matriculados em escolas municipais do que em estaduais. São 60.912 alunos nas escolas municipais e 51.162 em escolas estaduais, segundo o Censo Escolar de 2023, publicado pelo INEP.

Ainda que não tenha realizado pesquisa de campo em mais escolas e nas outras três cooperativas que participam atualmente das chamadas públicas, foi muito importante para a construção dos resultados da pesquisa entrevistar as auxiliares de cozinha e os agricultores familiares que participam cotidianamente da alimentação escolar em seus diferentes estágios. Desse modo, a partir da visão que construí durante a pesquisa de campo⁶⁰ notei que na escola há uma falta de funcionários, o que acaba por sobrecarregar o trabalho das auxiliares de cozinha. Com relação à cooperativa, nota-se uma capacidade produtiva alta devido a quantidade de cooperados, além de contarem com duas agroindústrias, o que possibilita um escoamento de produção suficiente para o atendimento da alimentação escolar.

No que diz respeito à construção de um “desenho” dos caminhos da alimentação escolar e a identificação dos atores sociais e institucionais que participam dos diferentes processos de execução do Programa no âmbito municipal, foi possível por meio das entrevistas e contatos online identificá-los e organizá-los a partir das funções e ações realizadas por cada ator: FNDE, Secretaria Municipal de Educação/PMAE, EMATER, DAD/CAF, CAE Uberlândia, CECANE, Cooperativas e escolas.

Os levantamentos históricos realizados ao longo da pesquisa buscaram contextualizar e historicizar o surgimento do PNAE, a relação brasileira com a produção de alimentos e o agronegócio, o comportamento do Estado brasileiro ao longo do tempo em relação ao acesso à

cooperativa que pude visitar e realizar entrevistas, os serviços de distribuição dos alimentos as escolas são terceirizados.

60 Válido ressaltar que não pretendo generalizar minhas conclusões e falo a partir de uma perspectiva do que me foi apresentado nos espaços que tive contato.

terra, e como todas essas questões macrossociais impactam na execução de uma política nacional de aplicabilidade regional.

Desse modo, pretendi ao longo da pesquisa poder contemplar questões microssociais e locais (a formação de Uberlândia e sua composição econômica atual, bem como a sua ligação com o setor agroindustrial, a execução do PMAE nas escolas municipais de Uberlândia, a caracterização quantitativa do cenário escolar e dos produtores rurais no município) correlacionando-as com questões macrossociais (construção histórica do PMAE e suas etapas, formação agrária do Brasil e o papel dos agricultores familiares ao longo do tempo, as investidas estatais no desenvolvimento agroindustrial brasileiro) e questões intermediárias (o Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba em seu período de formação e sua relação com as questões agrícolas).

Por fim, concluo a pesquisa considerando que os objetivos inicialmente propostos foram atingidos, mas deixando em aberto uma série de novas perguntas no que diz respeito a alimentação escolar. Há muitos campos de estudo imbricados quando o assunto é o Programa Nacional de Alimentação Escolar que a presente pesquisa não contempla, como a questão da segurança alimentar e valores nutricionais da merenda, por exemplo. Assim, o trabalho propôs contribuir em alguma medida para a construção e melhoria da avaliação do que tem sido feito na cidade de Uberlândia em relação à alimentação escolar.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALONSO, Angela. "Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução." *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo* (2016)

ALTAFIN, I. Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar. Brasília, 2005. Disponível em:
http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/extensouniversitaria/contents/photoflow-view/content-view?object_id=1635678

BRANDÃO, Carlos Antônio. Triângulo: capital comercial, geopolítica e agroindustrial. 1989, 184 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Regional) UFMG. Belo Horizonte, 1989.

BRASIL, 2006. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm> Acesso em 10 ago 2023.

BRASIL, 2006. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm> Acesso em 10 ago 2023.

Brasil, LEI Nº 14.660, DE 23 DE AGOSTO DE 2023 (acessado 2024 jan 18). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14660.htm#art1

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF, 1988

BRASIL. DECRETO Nº 9.064, DE 31 DE MAIO DE 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm

BRASIL. LEI Nº 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm

BRASIL. Lei nº 11.346 de 15 set. 2006. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União. 18 set 2006.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. Diário Oficial da União, Brasília, n. 113, p. 2, 17 jun. 2009.

BRASIL. Medida Provisória n.º1.979-19 de 02 de junho de 2000. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2000; 03 jun.

BRASIL. Ministério da Educação (MS). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Caderno de Legislação 2022. [acessado 2024 jan18]. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e->

programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/CADERNODELEGISLAO2022atualizadaltimaverso.pdf

BRASIL. Ministério da Saúde. Guia alimentar para crianças menores de 2 anos / Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2005.

CENSO AGROPECUÁRIO: indicadores municipais de Uberlândia pelo link: <https://mapasinterativos.ibge.gov.br/agrocompara/> (acesso 23/01/2024).

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

DE OLIVEIRA GOBBI, Wanderléia Aparecida. AGRICULTURAL MODERNIZATION IN THE MINAS GERAIS STATES CERRADO: GOVERNMENTAL DEVELOPMENT PROGRAMS IN THE 1970'DECADE. Caminhos de Geografia, v. 9, n. 11, p. 130-149, 2004. Disponível em: < https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=AGRICULTURAL+MODERNIZATION+IN+THE+MINAS+GERAIS+STATE+%CC%81S+CERRADO%3A+GOVERNMENTAL+DEVELOPMENT++PROGRAMS+IN+THE+1970%E2%80%99+DECADE&btnG= > Acesso em: 10 ago 2023.

DI GIOVANNI, Geraldo & NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). Dicionário de Políticas Públicas. 1a Ed. São Paulo: Imprensa Oficial, 2013. P. 23-32; 143-145; 214-303.

JANNUZZI, Paulo de Martino. "Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas." (2016).

MARTINS, José de Souza. "O cativo da terra." (2018).

MESQUITA, Fernando Campos, and Sylvio Luiz Andreozzi–UFU. "O INICIO DO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO EM UBERLÂNDIA" Revista Eletrônica de Geografia, v.1, n.1, p.124-144, jan. 2009. Disponível em: < https://scholar.google.com.br/scholar?cluster=18099344684988052234&hl=pt-BR&as_sdt=0,5 > Acesso em: 10 ago 2023.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho apud Secretaria Municipal de Agronegócio, Economia e Inovação – SMAEI

OLIVEIRA, D. L. C. M. de / Selingardi-Sampaio, S. A EVOLUÇÃO DA AGROINDÚSTRIA EM UBERLÂNDIA (MG) /1970-2014: ESPECIALIZAÇÃO E EXPANSÃO DAS INDÚSTRIAS PROCESSADORAS DE SOJA, CARNES E COUROS. GEOGRAFIA, Rio Claro, v. 43, n. 3, p. 411-427, set./dez. 2018.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. 2011. 135 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em

Ciências da Saúde) - Escola Paulista de Enfermagem, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

PEREIRA, Wagner Roberto Caracterização do Programa Nacional de Alimentação escolar em municípios de Minas Gerais / Wagner Roberto Pereira — Alfenas, 2019.

PIRES, M.J.S.; RAMOS, P. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. REN, v. 40, n. 3, p. 411-421, jul.-set. 2009. Disponível em: <Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/367/315> >. Acesso em: 10 OUT 2023.

POMPEIA, Caio. Formação política do agronegócio. 2018. Tese de Doutorado. [sn].

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.) Políticas Públicas – Coletânea. Enap, Brasília, 2006.

SILVA, José Graziano da. O que é questão agrária. São Paulo; Editora Brasiliense, 1998.

SILVA, Sandro Pereira. *Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar*. No. 2529. Texto para discussão, 2019.

UBERLÂNDIA. Lei nº 13.386, de 21 de setembro de 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/2020/1339/13386/lei-ordinaria-n-13386-2020-dispoe-sobre-o-conselho-de-alimentacao-escolar-cae-revoga-as-leis-n-s-8929-de-14-de-janeiro-de-2005-e-10370-de-17-de-dezembro-de-2009-e-da-outras-providencias> (acesso 10/01/2024).

7. APÊNDICES

A) ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADAS – PMAE

1. Informações particulares:

- Idade:
- Gênero/sexo:
- Qual sua função dentro da instituição?
- Quanto tempo trabalha nessa instituição?

2. Perguntas gerais:

- Conte como é o processo de aquisição de alimentos provenientes de AF e sua destinação as escolas (desde a chegada da verba ao PMAE até a distribuição nas escolas);
- Desde 2009, com a implementação da Lei 11.947/2009, como você percebe a aquisição desses gêneros alimentícios vindos de AF? (Acha positivo ou negativo? Percebeu alguma mudança significativa na merenda escolar?)
- O ano de 2022 representou uma superação da porcentagem mínima no município, a que você atribuí essa superação? E acredita que o ano de 2023 e 2024 também terão porcentagens de aquisição acima dos 30%?
- Vocês enfrentam dificuldades para adquirir e entregar esses produtos de AF? Se sim, quais são e quais são as estratégias usadas para superá-las?

3. Perguntas direcionadas:

- Segundo o Art.14 da Lei 11.947/2009 é necessário a compra de no mínimo 30% de alimentos provenientes de AF, desde que ano vocês conseguiram atingir essa porcentagem mínima? Qual o principal desafio para manutenção dessa porcentagem mínima?
- Qual a diferença entre PMAE e PNAE?
- Qual a funcionalidade do PMAE? (Qual a função do PMAE no processo de alimentação escolar? são gerenciados por quem? Quantas pessoas compõe o quadro de funcionários? Há subequipes para diferentes funções? Quais são os cargos presentes na instituição? Qual o trabalho de cada um?)
- Atualmente o PMAE atende quantos alunos na cidade?
- Quais são os mecanismos de **monitoramento** e **fiscalização** do PMAE? Quem são os responsáveis por essa função? Há outras instituições que fazem esse trabalho de

fiscalização e monitoramento da alimentação escolar na cidade? Há produção de banco de dados com essas informações coletadas na fiscalização e monitoramento?

- Como é feita a prestação de contas do que foi gasto com alimentos provenientes de AF?

B) ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADAS – CAE

1. Informações particulares:

- Nome:
- Idade:
- Gênero/sexo:
- Escolaridade:
- Naturalidade:
- Qual sua função dentro da instituição?
- Quanto tempo trabalha nessa instituição? Como veio a ocupar esse cargo?

2. Perguntas gerais:

- Conte como é o processo de aquisição de alimentos provenientes de AF e sua destinação as escolas (desde a chegada da verba até a distribuição nas escolas);
- Desde 2009, com a implementação da Lei 11.947/2009, como você percebe a aquisição desses gêneros alimentícios vindos de AF? (Acha positivo ou negativo? Percebeu alguma mudança significativa na merenda escolar?)
- Vocês enxergam dificuldades por parte das instituições em adquirir e entregar esses produtos de AF? Se sim, quais são e quais são as estratégias usadas para superá-las?

3. Perguntas direcionadas:

- Qual o trabalho do CAE em Uberlândia? Quantas pessoas estão envolvidas? Quais são suas funções?
- Vocês fazem fiscalização e monitoramento da aplicação do PNAE na cidade? Nas escolas estaduais, municipais e federais? Quais são seus mecanismos de atuação? Há outras instituições que também fazem essa função?
- Busco realizar o caminho da alimentação escolar, você saberia me dizer quem são os atores sociais e institucionais que estão envolvidos nesse processo?
- Descreva sua rotina de trabalho no CAE
- Segundo o Art.17 da lei 11.947 “Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no [§ 1º do art. 211 da Constituição Federal](#): VI - fornecer instalações físicas, recursos humanos e recursos financeiros que

possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população; (Redação dada pela Lei nº 14.734, de 2023) Vigência. Dessa forma, ocorreu alguma modificação no financiamento de vocês? Como a estrutura do CAE Uberlândia é mantida e custeada?

C) ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADAS - Gestor escolar**1. Informações particulares:**

- Idade:
- Gênero/sexo:
- Qual sua função dentro da instituição?
- Quanto tempo trabalha nessa instituição?

2. Perguntas gerais:

- Conte como é o processo de aquisição de alimentos provenientes de AF e sua destinação as escolas (desde a chegada da verba até a distribuição nas escolas);
- Desde 2009, com a implementação da Lei 11.947/2009, como você percebe a aquisição desses gêneros alimentícios vindos de AF? (Acha positivo ou negativo? Percebeu alguma mudança significativa na merenda escolar?)
- Vocês enfrentam dificuldades para adquirir esses produtos de AF? Se sim, quais são e quais são as estratégias usadas para superá-las?

3. Perguntas direcionadas:

- Qual a relação da escola com a alimentação escolar? Ela está inclusa no projeto pedagógico da instituição?
- Aqui na escola vocês realizam alguma ação de conscientização da alimentação saudável para além da merenda escolar? (Como hortas na escola, aulas direcionadas para falar sobre alimentação saudável e agricultura familiar, por exemplo)
- Quantos funcionários da escola estão envolvidos direta e indiretamente com a alimentação escolar?
- Quantos alunos são atendidos por essa instituição? Há turno matutino, vespertino e noturno?
- Como é feita a prestação de contas do que foi gasto com alimentos provenientes de AF?

D) ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADAS – Merendeira**1. Informações particulares:**

- Idade:
- Gênero/sexo:
- Qual sua função dentro da instituição?
- Quanto tempo trabalha nessa instituição?

2. Perguntas gerais:

- Conte como é o processo de aquisição de alimentos provenientes de AF e sua destinação as escolas (desde a chegada da verba até a distribuição nas escolas);
- Desde 2009, com a implementação da Lei 11.947/2009, como você percebe a aquisição desses gêneros alimentícios vindos de AF? (Acha positivo ou negativo? Percebeu alguma mudança significativa na merenda escolar?)
- Vocês enfrentam dificuldades para adquirir esses produtos de AF? Se sim, quais são e quais são as estratégias usadas para superá-las?

3. Perguntas direcionadas:

- Qual sua relação com a produção de refeições? Desde quando trabalha com esse ofício?
- O que você pensa em relação a alimentação escolar? Qual a importância dela para o desempenho dos alunos?
- Você vê essa ligação entre alimentação escolar e produtos da agricultura familiar? Ou dentro da cozinha não há essa distinção?
- Conte um pouco de como é sua rotina de trabalho
- Você tem conhecimento da lei que busca fazer essa aproximação entre alimentação escolar e agricultura familiar?

E) ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADAS – Cooperativas e Associações

1. Informações particulares:

- Idade:
- Gênero/sexo:
- Qual sua função dentro da instituição?
- Quanto tempo trabalha nessa instituição?

2. Perguntas gerais:

- Conte como é o processo de aquisição de alimentos provenientes de AF e sua destinação as escolas (desde a chegada da verba até a distribuição nas escolas);
- Desde 2009, com a implementação da Lei 11.947/2009, como você percebe a aquisição desses gêneros alimentícios provenientes de AF para as escolas? (Acha positivo ou negativo? Percebeu alguma mudança significativa na merenda escolar?)
- Vocês enfrentam dificuldades para fornecer esses produtos de AF? Se sim, quais são e quais são as estratégias usadas para superá-las?

3. Perguntas direcionadas:

- Quais são as implicações legais para que vocês possam participar dessas políticas públicas desatinadas a AF? (Necessitam de algum cadastro prévio, alguma regulamentação?)
- Além das escolas, para que outras instituições vocês fornecem alimentos? Participam de outras políticas de beneficiamento de produtores rurais?
- Descreva como é a rotina de trabalho da cooperativa
- Como vocês fazem a divisão de quem produz o que para o fornecimento de alimentos as escolas e para inscrição nas chamadas públicas?

F) ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADAS – AGRICULTORES FAMILIARES

1. Informações particulares:

- Idade:
- Gênero/sexo:
- Qual sua função dentro da instituição?
- Quanto tempo trabalha nessa instituição?

2. Perguntas gerais:

- Conte como é o processo de aquisição de alimentos provenientes de AF e sua destinação as escolas (desde a chegada da verba até a distribuição nas escolas);
- Desde 2009, com a implementação da Lei 11.947/2009, como você percebe a aquisição desses gêneros alimentícios provenientes de AF para as escolas? (Acha positivo ou negativo? Percebeu alguma mudança significativa na merenda escolar?)
- Vocês enfrentam dificuldades para fornecer esses produtos de AF? Se sim, quais são e quais são as estratégias usadas para superá-las?

3. Perguntas direcionadas:

- Qual sua relação com a produção de alimentos? Desde quando trabalha com esse ofício?
- Quem trabalha junto com você?
- Descreva sua rotina de trabalho
- Como vocês fazem a divisão de quem produz o que para o fornecimento de alimentos as escolas e para inscrição nas chamadas públicas?
- Você tem conhecimento da lei que busca fazer essa aproximação entre alimentação escolar e agricultura familiar?
- O que você pensa sobre a alimentação escolar?
- Qual a importância do seu trabalho para alimentação escolar?