

**FACULDADES INTEGRADAS DE TAQUARA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
NÍVEL MESTRADO**

**MARCELO LAUER MOTA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO VALE DO  
PARANHANA:**

**Contexto da Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para o  
Desenvolvimento Regional**

**TAQUARA**

**2021**

MARCELO LAUER MOTA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO VALE DO  
PARANHANA:  
Contexto da Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para o  
Desenvolvimento Regional**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional, pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT)

Orientador(a): Prof (a). Dr.(a.) Aleteia Hummes Thaines

TAQUARA

2021

MARCELO LAUER MOTA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO VALE DO  
PARANHANA:**

**Contexto da Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para o  
Desenvolvimento Regional**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional, pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT).

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

---

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

---

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

---

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Dedico essa dissertação primeiramente a minha mãe (*in memoriam*) e meu pai que seu maior sonho era ver seu filho formado e hoje estou graduado e pós graduado, dedico também à minha esposa e meu filho e dedico também a todos os amigos que de alguma forma me auxiliaram para que eu pudesse chegar ao final da minha dissertação.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me iluminado e me dado a sabedoria para que assim pudesse concluir mais esta etapa na minha vida, mesmo com muito sacrifício, mas com muito orgulho de ter chegado até aqui.

Agradeço a minha mãe (*in memorian*) e ao meu pai, ambos de origem muito simples mas muito batalhadores, pelo dom da vida e mesmo sem estudo sempre deram o seu suor e sem medir esforços me deram todo o estudo que conseguiram, para que eu pudesse ter um ponto de partida e chegar até aqui.

Sou também imensamente grato a minha esposa Rafaela e ao meu filho João Pedro por serem compreensivos em tantos momentos de ausência, que quando eu poderia estar curtindo com eles estive dedicado aos estudos acadêmicos.

À minha orientadora Aletéia, muito persistente, que nunca desistiu e sempre apostou na minha capacidade, que ao seu modo (com algumas *carraspanas*) muito compreensiva e dedicada, onde, em vários momentos me motivou para que eu “não deixasse a peteca cair” e me ajudou a me erguer e seguir nessa caminhada com muitas pedras mas com um resultado brilhante.

À minha equipe de trabalho (do Departamento de Administração) no IFRS/Campus Rolante por serem sempre compreensíveis e apoiadores na divisão das atribuições para que a sobrecarga fosse menor e assim proporcionar uma facilidade para que pudesse produzir intelectualmente. Aos meus gestores, nesse período, que sempre muito incentivadores me permitiram para que assim eu chegasse até aqui. E ao IFRS por sua política de qualificação que disponibiliza bolsas para qualificação em todos os níveis.

Aos meus amigos que me ajudaram e apoiaram para que pudesse enfrentar todos os percalços da vida durante essa etapa que se conclui.

A todos (as) que responderam a minha entrevista para que assim eu pudesse ter material para essa composição, que mesmo em meio a uma pandemia mundial que assolava o planeta se dispuseram a me atender e com muita cordialidade e respeito responderam aos quesitos da entrevista semiestruturada aplicada a eles.

E por fim, mas não menos importante (jamais), agradeço à FACCAT por ter me proporcionado grandes momentos de enriquecimento do conhecimento, com uma estrutura eficiente, um super corpo docente, de alto gabarito como diz meu pai e aos meus colegas discentes pelos debates acalorados, pela divergência de opiniões (que

enriquece o debate e proporciona o crescimento intelectual) e pelas conversas nos almoços e cafés.

## RESUMO

Na história do Brasil é recente a criação ou manutenção de Políticas Públicas efetivas direcionadas para o agricultor familiar. Uma das principais ações governamentais desse tipo liga a produção familiar com a aquisição de alimentação para as escolas públicas. Nesse ponto é que surge a problemática do trabalho pois visa-se identificar quais assertivas e dificuldades que os municípios do Vale do Paranhana apresentam ter no processo de gestão desses programas. Aqui identificou-se a criação de políticas públicas auxiliares que beneficiam os produtores locais, bem como percebeu-se dificuldades na participação de outros produtores nos processos licitatórios. Como objetivo geral busca-se apresentar o contexto de funcionamento das Políticas Públicas de alimentação escolar no ano de 2019 e os reflexos advindos da aquisição de produtos da agricultura familiar para o desenvolvimento regional, no Vale do Paranhana. Desenvolveu-se três objetivos específicos para essa situação, o primeiro é o de apresentar o contexto das Políticas Públicas voltadas para a alimentação escolar. O segundo visa identificar as diretrizes nacionais dos programas de alimentação escolar. Já o terceiro objetivo almeja demonstrar como se dá a gestão municipal das Políticas Públicas nacionais de alimentação escolar na região do Vale do Paranhana. Para cumprir tais objetivos desenvolveu-se uma entrevista semiestruturada com os gestores municipais dos Programas de aquisição de alimentação escolar, após aplicou-se a metodologia da análise de conteúdo, nos princípios de Bardin (1977), para apresentar a situação das Políticas Públicas de aquisição de alimentos no Vale do Paranhana. Seguindo os objetivos estruturou-se três capítulos, um de contextualização histórica da política e das Políticas Públicas no Brasil, outro dos programas específicos ligados a alimentação escolar e por fim um capítulo de análise das entrevistas semiestruturadas e de indicação dos reflexos das Políticas Públicas na agricultura familiar e no desenvolvimento regional. Percebeu-se que na região a legislação é seguida, porém em alguns casos ela é superada, com algumas gestões municipais fazendo mais do que o mínimo para sua implantação, o que gera um ambiente seguro para o desenvolvimento das propriedades rurais e, conseqüentemente, o desenvolvimento regional. Sem esquecer que isso fomenta o interesse das novas gerações para a manutenção das propriedades familiares.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Alimentação escolar. FNDE. PNAE.

## RESUMEN

En la historia de Brasil, la creación o mantenimiento de Políticas Públicas efectivas dirigidas al agricultor familiar es reciente. Es en este punto que surge el problema del trabajo, que busca identificar qué aseveraciones y dificultades que tienen los municipios de Vale do Paranhana en el proceso de gestión de estos programas. Aquí se identificó la creación de políticas públicas auxiliares que benefician a los productores locales, así como se notaron dificultades en la participación de otros productores en los procesos de licitación. El objetivo general es presentar el contexto de funcionamiento de las Políticas Públicas para la alimentación escolar en 2019 y las consecuencias derivadas de la adquisición de productos de la agricultura familiar para el desarrollo regional, en Vale do Paranhana. Se desarrollaron tres objetivos específicos para esta situación, el primero es presentar el contexto de las Políticas Públicas orientadas a la alimentación escolar. El segundo tiene como objetivo identificar las directrices nacionales para los programas de alimentación escolar. El tercer objetivo, por otro lado, apunta a demostrar cómo se lleva a cabo la gestión municipal de las Políticas Públicas nacionales de alimentación escolar en la región de Vale do Paranhana. Para cumplir con estos objetivos, se desarrolló una entrevista semiestructurada con los responsables municipales de los Programas de Adquisición de Comidas Escolares, luego de lo cual se aplicó la metodología de análisis de contenido, siguiendo los principios de Bardin (1977), para presentar la situación de la Adquisición Pública. Políticas de alimentación en el Valle de Paranhana. Siguiendo los objetivos, se estructuraron tres capítulos, uno de contextualización histórica de la política y las Políticas Públicas en Brasil, otro de programas específicos relacionados con la alimentación escolar y finalmente un capítulo que analiza entrevistas semiestructuradas e indica las consecuencias de las Políticas Públicas en la agricultura familiar y regional. desarrollo. Se notó que la legislación se sigue en la región, pero en algunos casos se supera, con algunas administraciones municipales haciendo más que lo mínimo para su implementación, lo que genera un ambiente seguro para el desarrollo de las propiedades rurales y, en consecuencia, la regional. desarrollo. Sin olvidar que esto fomenta el interés de las nuevas generaciones por mantener las propiedades familiares.

**Palabras clave:** Agricultura familiar. Comidas del colégio. FNDE. PNAE.



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Mapa do Vale do Paranhana.....	56
---	----

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Número de alunos atendidos em cada município .....	58
<b>Gráfico 2:</b> Valores repassados PNAE 2019 .....	66

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Dados Vale do Paranhana .....	56
--	----

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>POLÍTICA, POLÍTICA PÚBLICA E SUAS DEFINIÇÕES</b> .....	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>A política e suas concepções</b> .....	<b>17</b>
<b>2.2</b>	<b>O Estado e as suas nuances</b> .....	<b>19</b>
<b>2.3</b>	<b>Estado de bem-estar social / bem comum</b> .....	<b>23</b>
<b>2.4</b>	<b>As Políticas Públicas</b> .....	<b>24</b>
<b>2.5</b>	<b>As áreas que envolvem as Políticas Públicas</b> .....	<b>28</b>
2.5.1	Políticas Públicas distributivas .....	29
2.5.2	Políticas Públicas Redistributivas .....	30
2.5.3	Políticas Públicas regulatórias .....	30
2.5.4	Políticas Públicas Constitutivas .....	31
<b>2.6</b>	<b>Atores envolvidos no processo de elaboração de Políticas Públicas</b> .....	<b>31</b>
2.6.1	Atores estatais .....	33
2.6.2	Atores privados .....	34
<b>2.7</b>	<b>Processo de elaboração e implementação das Políticas Públicas</b> .....	<b>35</b>
<b>2.8</b>	<b>A relação entre as Políticas Públicas e o desenvolvimento regional</b> .....	<b>36</b>
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR</b> .....	<b>38</b>
<b>3.1</b>	<b>Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</b> .....	<b>38</b>
<b>3.2</b>	<b>Políticas Públicas e a Agricultura Familiar, a importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)</b> .....	<b>41</b>
<b>3.3</b>	<b>Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar</b> .....	<b>46</b>
<b>4</b>	<b>APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO VALE DO PARANHANA</b> .....	<b>49</b>
<b>4.1</b>	<b>Metodologia – entrevista semiestruturada e análise de conteúdo como suporte quantitativo e qualitativo</b> .....	<b>49</b>
4.1.1	Entrevista semiestruturada .....	50
4.1.2	Análise de conteúdo .....	52
<b>4.2</b>	<b>Panorama geral das entrevistas semiestruturadas</b> .....	<b>54</b>
<b>4.3</b>	<b>Contexto e informação</b> .....	<b>57</b>
4.3.1	Relação de alunos atendidos nos municípios do Vale do Paranhana .....	58
4.3.2	Repasse a partir de Políticas Públicas de alimentação escolar .....	60
<b>4.4</b>	<b>Programas e gestão</b> .....	<b>64</b>

<b>4.5</b>	<b>Produtos e desenvolvimento regional.....</b>	<b>70</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>79</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>83</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>92</b>
	<b>APÊNDICE A – QUESTÕES DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA.....</b>	<b>93</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A História do Brasil mostra uma grande aproximação com o meio rural, porém muitas vezes um cuidado maior apenas com o grande agropecuarista. Fausto (2019) retrata que desde o início da colonização brasileira pelos portugueses, o governo-geral ou o Estado brasileiro focou suas medidas políticas no desenvolvimento da agricultura extensiva, seja com a cana de açúcar ou posteriormente (a partir do século XIX) o café. É recente a criação ou manutenção de Políticas Públicas efetivas direcionada para o chamado agricultor familiar. Uma das principais ações governamentais desse tipo deu-se apenas na primeira década do século XXI, onde através da criação de uma lei<sup>1</sup> ligou-se a produção familiar com a aquisição de alimentação para as escolas públicas.

Nesse contexto é que surge a temática da dissertação, a qual busca apresentar, a partir da percepção dos gestores municipais, o gerenciamento das Políticas Públicas de alimentação escolar no Vale do Paranhana no ano de 2019 e a ligação destas medidas para com o desenvolvimento regional das propriedades agro familiares.

Selecionou-se o recorte do ano de 2019 por alguns motivos, dentre os quais foi o último ano que apresentou uma normalidade pré-pandemia mundial de Covid-19. Outros motivos deram-se devido a 2019 ser o momento de consolidação de gestões municipais, antes de um novo período eleitoral local (2020), sem esquecer também da instauração das agendas políticas de um novo governo federal. Dessa forma este ano representa um contexto de continuidade e reafirmação de pautas políticas que proporcionam um ambiente mais estável de recorte para análise.

Baseado nessa delimitação temática instaura-se a problemática do trabalho que aborda “Quais as assertivas e as dificuldades que os gestores municipais apresentam ter no processo de gestão dos programas e das políticas públicas de aquisição de merenda escolar?”

Dentro do campo das assertivas surgiram pressupostos do trabalho intersetorial e a criação de outras políticas ou medidas locais que potencializam o desenvolvimento

---

<sup>1</sup> Aprovada no dia 16 de junho de 2009, a Lei nº 11.947, que, entre outros objetivos, discorre sobre o atendimento da alimentação escolar, contribuiu para a formação de hábitos alimentares saudáveis aos escolares. Tal medida torna imperativo o uso de no mínimo 30% do total dos expedientes financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento em Educação aos estados e municípios para a obtenção de gêneros alimentícios procedentes da agricultura familiar.

das propriedades ligadas a agricultura familiar. Já nas dificuldades relatadas surgem premissas da falta de continuidade no gerenciamento das próprias propriedades familiares ou o desconhecimento da burocracia para a participação dos processos licitatórios.

No que tange a problemática do trabalho e o processo de desenvolvimento do mesmo, criou-se como objetivo geral a instância de apresentar o contexto de funcionamento das Políticas Públicas de alimentação escolar no ano de 2019 e os reflexos advindos da aquisição de produtos da agricultura familiar para o desenvolvimento regional do Vale do Paranhana. Seguindo a estrutura necessária desenvolveu-se três objetivos específicos: o primeiro é o de apresentar o contexto histórico das Políticas Públicas voltadas para a alimentação escolar no Brasil. O segundo visa identificar as diretrizes nacionais dos programas de alimentação escolar e quais os programas que estão vigentes. Já o terceiro objetivo almeja demonstrar como se dá a gestão municipal das Políticas Públicas nacionais de alimentação escolar na região do Vale do Paranhana de acordo com as percepções dos gestores municipais.

Fundamentado nos objetivos propostos a presente dissertação insere-se num contexto relevante de discussões sobre a manutenção e revisão de políticas públicas atuais, bem como num ambiente de análise dos efeitos dessas medidas à nível regional. Entender essa conjuntura é de suma importância para a relevância do trabalho, por isso constrói-se uma narrativa histórica para situar a relevância da presente pesquisa.

A partir da década de 1960, com a Revolução Verde e o aumento da indústria de Base, o Brasil passou a desenvolver um conjunto de indústrias de insumos para a agricultura. Nessa onda o governo se viu impelido a desenvolver políticas de incentivo nesse ramo, sobretudo de novas tecnologias produtivas. O estabelecimento disso visava aumentar a produtividade agrícola, no entanto tais mudanças proporcionaram um êxodo rural e exigiram maiores investimentos financeiros por parte de quem ficou no campo. O governo acompanhou essa lógica e passou a desenvolver um sistema de crédito rural e outros benefícios para os grandes produtores (REIS, 2016).

Esse contexto perdura em muitas instâncias da vida no campo hoje, mesmo sendo inegável a importância da agricultura familiar para a alimentação da nação. Todavia com a passagem de governos e o fim do regime ditatorial civil-militar passou-se a instaurar novos alinhamentos políticos no que condiz a importância do agricultor

familiar na estrutura socioeconômica brasileira, sobretudo nos governos da primeira década dos anos 2000.

Nessa conjuntura as medidas legais para assistência às propriedades agro familiares estão em consonância com as Políticas Públicas de aquisição de merenda escolar. Entender e apresentar essa relação e a forma com que é gerida no vale do Paranhana, torna-se essencial para identificarmos as potencialidades do desenvolvimento regional baseado nessa área de atuação.

Para aliar o cumprimento dos objetivos propostos com a relevância do tema optou-se por realizar uma entrevista semiestruturada com os gestores municipais responsáveis pela manutenção das Políticas Públicas de aquisição de alimentação escolar. A partir das entrevistas e do material resultante aplicou-se a metodologia da análise de conteúdo nos princípios de Bardin (1977).

Assim como os objetivos, a presente dissertação exhibe a estrutura de três capítulos. No primeiro aborda-se o conceito de Política e Política Pública, é um capítulo teórico e de discussão histórica, pois abarca o sentido conceitual das palavras sem esquecer de contextualizar eles com o panorama geral do Brasil. Neste ponto explica-se sobre o papel do Estado, o que são as Políticas Públicas e como elas são desenvolvidas.

O segundo capítulo trata das Políticas Públicas específicas da alimentação escolar, apresentando o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e outras medidas que o dão suporte e assistência.

Já no terceiro capítulo, apresenta-se a discussão do trabalho pautado pelas entrevistas semiestruturadas e os dados dos municípios. Ele é dividido em três subcapítulos, cada um apresentando uma categoria de análise diferente. Na primeira categoria busca-se a informação e contextualização da região, apresentando os dados e os elementos necessários para embasar a discussão. Na segunda categoria visou-se analisar o gerenciamento dos programas e a garantia do funcionamento deles dentro do município. Já na terceira buscou-se entender a relação e a opinião dos entrevistados para com o relacionamento entre as Políticas Públicas e os agricultores familiares.

Durante todo o processo analisou-se situações específicas e destacou-se percepções dos entrevistados para com a situação regional. Porém sempre mantendo o foco de apresentar os reflexos das Políticas Públicas de aquisição de alimentação escolar nas propriedades de agricultura familiar e a relação disso com o



desenvolvimento regional. Reitera-se que a presente dissertação não visa comparar os municípios, apenas apresentar o contexto que cada um está inserido e a forma com que as Políticas Públicas de aquisição de alimentação escolar são geridas.

## **2 POLÍTICA, POLÍTICA PÚBLICA E SUAS DEFINIÇÕES**

O brasileiro é um povo que historicamente assiste como um simples espectador os acontecimentos históricos do país, Carvalho (2019) explicou tal fenômeno e ainda remeteu esse processo a uma “bestialização” da vida pública nacional. Por conseguinte, a história do país exhibe vários casos da participação em revoltas e no que concerne à política, porém Fausto (2019) trata isso como alguns núcleos de revolução locais, com maior contundência na região Nordeste do país. De acordo com Schawarcz (2018) esse contexto de “pacacidade” frente à política e seu entendimento é algo que vem cobrando um alto preço nos últimos anos em todo o mundo, sobretudo na América Latina e em especial no Brasil (SCHWARCZ, 2018).

Isso não quer dizer que o brasileiro não entenda, não fale e não participe da política em seus âmbitos públicos, mas que muitas vezes ele desconhece o sentido da política ou não tem a devida noção do que é e para que servem as Políticas Públicas.

A presente dissertação não visa adentrar na seara dessa discussão histórica da participação populacional nos rumos do país, porém como trabalho acadêmico é impossível começar uma discussão sem apresentar uma contextualização histórica e os princípios basais de conceitos como política, Estado e Políticas Públicas.

### **2.1 A política e suas concepções**

Talvez dois dos conceitos mais difíceis de se definir em poucas linhas sejam política e cultura. Geertz (2008) infere que cultura é toda e qualquer interferência ou relação humana com outro ser ou consigo mesmo, cultura poderia ser vista como toda a produção humana, seja de pensamento ou de ações. Arendt (2002) tem uma percepção parecida com isso quando escreve sobre política, pois o cerne desse conceito reside exatamente na relação entre os seres humanos e suas organizações sociais.

Política é muito mais que as estruturas organizacionais de um local ou um Estado, ela é um dos sentidos da vida humana em sociedade. Exatamente por isso, Abbagnano (2012) trata que a palavra em si deriva do termo grego “politikos” que num sentido amplo designava os cidadãos que viviam na polis, ou seja, na cidade.

Arendt (2002, p. 7) vai contextualizar a ideia de política em sociedade inferindo que “a política trata da convivência entre diferentes. Os homens se organizam politicamente para certas coisas em comum, essenciais num caos absoluto, ou a partir do caos absoluto das diferenças”. Nesse sentido os homens tendem a organizar sua vida e a de seus iguais em comunidades e sociedades, nesse embate e na construção dessas regras sociais é que reside a política, é na interação humana que ela surge como motivo e ação.

Discutir o conceito e o sentido do termo política é uma tentativa de entender o ser humano e como ele se relaciona com aquilo que é externo a ele. Porém esse contexto exhibe uma forma da política que muitas vezes não revela sua profundidade. É surpreendente as diferenças de correntes sobre a filosofia da política e que até mesmo Platão as vezes não chega ao ponto nevrálgico dessa questão (ARENDR, 2002).

Tais percepções demonstram o quanto o conceito é complexo e ao mesmo tempo permeia a profundidade do sentido da humanidade. Na presente dissertação seguir-se-á a concepção de Arendt (2002) de que a Política é o meio pelo qual o ser humano quer se fazer visto e luta por meios de melhorar sua vida e a de seus iguais através de um constante jogo de poder, e que muitas vezes isso é uma ação natural e não um conjunto complexo de pensamentos calculados. Essa ideia corre lado a lado com o sentido aristotélico do conceito de que o “homem é um animal político” e por isso sua vida é permeada e muitas vezes moldada pela política, no que concerne à organização das normas sociais.

Porém esse sentido básico muitas vezes é o único que fica superficialmente exposto para as pessoas de uma forma geral. Quando se fala em política ou simplesmente menciona-se a palavra, a chance de se ter uma resposta “ruim” é grande, pois o termo foi banalizado e assumiu tons pejorativos e preconceituosos. Arendt (2002, p. 9) demonstra que após a metade do século XX a política assumiu essa roupagem, porque mesmo sendo algo que acontece diariamente, “nós”, enquanto cidadãos, não a compreendemos ou não “sabemos – pelo menos *ainda* – nos mover politicamente”.

Como tudo na vida aquilo que não é entendido passa a ser temido, somando isso a todo o contexto de corrupção no Brasil, os quais para Carvalho (2019) estão em nossa cultura desde o início da colonização portuguesa. Passa-se a viver um cotidiano de aversão a tudo que está ligado ao conceito geral, cria-se um forte

preconceito arraigado no senso comum populacional e que a atual sociedade não consegue superar. Um exemplo disso são as graves polarizações “políticas” dos últimos anos.

Arendt (2002, p. 10) analisou estruturas sociais modernas<sup>2</sup> e interpretou que:

Por trás dos preconceitos contra a política estão hoje em dia, ou seja, desde a invenção da bomba atômica, o medo de a Humanidade poder varrer-se da face da Terra por meio da política e dos meios de violência colocados à sua disposição, e — estreitamente ligada a esse medo — a esperança de a Humanidade ter juízo e, em vez de eliminar-se a si mesma, eliminar a política.

Logo, o conceito de política tem múltiplas faces e nesse trabalho será tratado como a organização estrutural do Estado e os meios de participação da população em geral nesse processo. Com isso Estado é percebido como uma aplicação oficial da política e um meio de organizar as pautas da própria sociedade.

Não há uma perspectiva fácil de superação do preconceito para com a política, nem mesmo uma forma simplificada de aumentar a participação popular no processo cotidiano de fiscalização e cobrança dos representantes eleitos. Todavia o presente trabalho visa municiar o leitor com perspectivas sobre a atuação política geral no processo de desenvolvimento regional ligado a Políticas Públicas e alimentação escolar proporcionada pela agricultura familiar. Para isso, após iniciar a discussão sobre o sentido da política precisamos compreender o papel do Estado, do poder público nisso tudo.

## **2.2 O Estado e as suas nuances**

A ideia de Estado muitas vezes está ligada com o poder controlatório da sociedade, aquela força, que segundo Foucault (2014), invisivelmente permeia o cotidiano guiando algumas pautas e tensionando outras. Sendo que essa lógica se manifesta através do que Arendt (2002) chamou de corpos políticos, as estruturas responsáveis por personificar a política e dar vazão as decisões tomadas pelos representantes.

---

<sup>2</sup> Sociedades modernas no sentido de estarem em um contexto histórico denominado de modernidade, contexto no qual não tem ligação ao período de marcação histórica vigente, o contemporâneo. Por isso utilizando a lógica de Marshal Berman (1986) moderno tem o sentido de uma sociedade com determinados avanços tecnológicos e que vive um espectro socioeconômico e político determinado por vieses sólidos e discerníveis. Todavia hoje a sociedade da década de 2020 exibe uma acentuada mudança tecnológica e conceitos que cientistas sociais como Bauman (2002) vão tratar como pós-modernos, pois a lógica de vida é muito mais interconectada e fluída do que 70 anos atrás.

Por mais que a lógica dos conceitos de política e poder sejam concomitantes ao surgimento das primeiras civilizações, a ideia de Estado não o é. Pois a premissa base de um poder controlador e integrado surge com as sociedades modernas europeias, no contexto formativo dos Estados Nacionais pós-renascimento cultural e comercial (KRITSCH, 2002).

Nesse ponto trata-se as sociedades modernas como a tentativa embrionária de mesclar o poder controlador com a força de um sistema socioeconômico, tudo isso manifestado na figura de um soberano. Tal premissa tornou-se pública desde a publicação da obra “O príncipe” de Nicolau Maquiavel, sendo que essa mesma lógica foi intensamente estudada após o século XVI por inúmeros filósofos como Hobbes, Locke, Marx, Weber, Habermas, etc. (PESSOTO; RIBEIRO; GUIMARÃES, 2015).

Antes de 1884, a palavra *nação*, significava simplesmente ‘o agregado de habitantes de uma província, de um país ou de um reino’, e também um estrangeiro. Mas agora era dada como ‘um Estado ou corpo político que reconhece um centro supremo de governo comum’ e também ‘o território constituído por esse Estado e seus habitantes, considerados como um todo’ – e, portanto, o elemento de um Estado comum e supremo é centra e taus definições, pelo menos no mundo ibérico. A nação é o conjunto de habitantes de um país regido por um mesmo governo (HOBSBAWN, 1991, p. 27-28).

A importância do Estado e seus representantes foi tamanha que apenas em meados do século XX começou-se a questionar tais focos de pesquisa. Isso colocou a perspectiva positivista em xeque e tratou de apresentar vieses culturalistas para o mundo. O que acabou diminuindo o prestígio do conceito de Estado como fonte primordial da lógica histórica e passou-se a analisar a diluição desse poder regulatório entre as relações interpessoais presentes nas sociedades (PESSOTO; RIBEIRO; GUIMARÃES, 2015).

Contudo essa lógica de um “estadocentrismo” é muito mais pertencente aos europeus do que aos latino-americanos. Devido aos processos formadores dos Estados Nacionais na América serem muito mais impostos por uma elite do que construídos pelo “grosso populacional” (PESSOTO; RIBEIRO; GUIMARÃES, 2015). Salvo o episódio do Haitianismo, que foi o único processo de independência e soberania nacional guiado por escravizados e libertos.

[...] Para nós, que nos formamos historicamente dentro de uma tradição ocupada pela noção de Estado, custa muito pensar uma sociedade sem Estado, apesar de que os americanos falam em “stateless society”, sociedade sem Estado. Para nós, é quase impossível pensá-la, porque nascemos no Império português, subjugado por um Estado todo poderoso. Às vezes nos

esquecemos, por isto, que na verdade não se trata de uma situação necessariamente permanente (...)

É que o Estado nacional independente no Brasil nasceu depois da transferência do Estado imperial português para este país. Foi a única situação na América Latina em que o Estado da Metrópole se deslocou, com D. João VI e toda sua burocracia, para uma colônia (...) E quando se dá o processo da Independência o Estado nacional herda esse aparelho estatal do Império português (CARDOSO, 1977, p. 84).

Nessa conjectura de embates históricos regados por princípios iluministas, lógicas dominatórias e escravocratas, lutas por poder, anulação das sociedades nativas, criação de heróis, formação de identidades nacionais e a adequação de novos modelos políticos, é que surge o Brasil no século XIX (FAUSTO, 2019).

De acordo com Pessoto, Ribeiro e Guimarães (2015) é nesse caldo de lutas, disputas e contradições que se manifesta e desenvolve-se o conceito de Estado no Brasil ao longo dos séculos XIX, XX e XXI. Esse contexto aliado a heterogeneidade cultural local foi terreno rico para embates teóricos e práticos do tipo de Estado que configurar-se-ia como dominante no país. Aqui tem-se três posições teóricas que permeiam o caso brasileiro do desenvolvimento do Estado. Tais concepções são à “esquerda marxista, socialdemocrata (pós Segunda Internacional) e os liberais. Afinal foram essas posições que informaram o debate sobre o Estado e seu papel nas Ciências Sociais brasileiras” (PESSOTO; RIBEIRO; GUIMARÃES, 2015, p. 12).

Na perspectiva esquerda-marxista, Gramsci (1975) infere que o Estado deve ser entendido como aquele que detém a força organizacional da sociedade e que assegura o controle da violência para a exploração do proletariado perante a burguesia. Logo, o Estado seria um processo organizacional que após a revolução proletária deveria ser extinguido. Porém dentro de todas as vertentes e interpretações marxistas há contradições nesse processo de abolição, exclusão ou superação do Estado.

Uma dessas dicotomias internas fica exposta com a defesa dos sociais democratas (pós Segunda Internacional) quando utilizam o termo Estado, como argumento evasivo para justificar uma dominação da população. Eles não defendem uma extinção do Estado como os marxistas, mas sim uma manutenção dele para assegurar a mudança de foco das classes dominantes e dominadas (PESSOTO; RIBEIRO; GUIMARÃES, 2015).

Contudo novamente entra-se nas bordas imperceptíveis do conceito e nos deparamos com as perspectivas de Easton, (1982, p. 141).

Que raios então é o Estado? Não é somente poder político, isto é, práticas de classe. Não é a relação de forças de classes ou luta de classe. Não é uma “entidade intrínseca”. Não é uma Coisa. Não é um Sujeito. Não é um conjunto de funções. Não é os aparatos governamentais ou ideológicos, ainda que só se manifeste através deles.

Entende-se que o Estado por mais que tenha uma representação física e estrutural de poder, ele reside assim como o “mercado” num plano diferente da realidade palpável. O próprio Marx (2011) em sua obra “O 18 de brumário de Luís Bonaparte” compreende essa intangibilidade tangível do Estado e o trata como uma instância autônoma da própria realidade. Nesse sentido a Revolução Proletária ganha ainda mais relevância, pois deveria superar e extinguir estruturas que guiam e arregimentam a sociedade em rumos que não são escolhidos por ela mesma.

Em contraposição ao desejo de superação do Estado surgem as teorias liberais, onde querem apenas uma estrutura legítima que assegure o Estado de direito à propriedade e mantenha o “monopólio da violência” (PESSOTO; RIBEIRO; GUIMARÃES, 2015). No cerne desse desejo Habermas manifesta-se defendendo que a “sociedade continua tendo como fundamento a disponibilidade privada dos meios de produção; por isso, a vida econômica regula-se, em princípio, sobre as instituições clássicas do direito privado” (HABERMAS, 1979, p. 381).

Nesse ponto de defesa do Estado como fundamento básico para as sociedades e como um meio institucional de controle social legítimo, surge a ideia da primazia do Estado de bem-estar social. Essa ideia permeia tanto teorias de “esquerda” quanto de “direita”. Discute-se o que é Estado, sua função, sua tangibilidade, sua extinção ou superação, mas em ambos os espectros políticos não se discute sua função primordial de assegurar as condições de bem-estar social.

O Estado não deve ser entendido como um epifenômeno das determinações econômicas em última instância, mas como um elemento de peso fundamental na organização e conformação da realidade social em sua totalidade. Ou seja, um ator em sua plenitude no agir e interagir com as demais forças que competem pela definição dos rumos do futuro da sociedade onde se insere. (PESSOTO; RIBEIRO; GUIMARÃES, 2015, p. 14)

Parte-se da lógica que a política é a manifestação das interações e decisões humanas, enquanto o Estado torna-se a estrutura legítima para assegurar essa situação seja por meio de controle pacífico ou do uso da violência. Sendo que há vários processos “globais” que se manifestam com especificidades em cada país, um caso disso é o Estado de Bem-Estar Social e a sua importância para os rumos da política e o desenvolvimento das Políticas Públicas brasileiras.

## 2.3 Estado de bem-estar social / bem comum

Cada país ou sociedade passa por amplos processos desenvolvendo suas próprias especificidades. O estado de bem-estar social não podia ser diferente no Brasil. Para Draibe et al. (1993) o Estado de bem-estar social é um conjunto de práticas incorporadas pelos governos nacionais pós-crise de 1929, onde o mundo passou por uma readequação dos princípios econômicos.

Nesse mesmo contexto tivemos a ascensão de regimes nazifascistas em praticamente todos os continentes do mundo. Todavia o Estado de bem-estar foi uma das ferramentas de revisão da atuação da máquina governamental para assegurar direitos pós-segunda guerra que haviam sido retirados de algumas sociedades nos anos de 1930 (HOBSBAWN, 1991).

Seguindo essa lógica o Brasil sofreu consequências diretas desses processos, seja no período Vargas nos anos 1930 ou com a eclosão da ditadura civil-militar nos anos 1960 (FAUSTO, 2019).

A população brasileira esteve à mercê de grandes estruturas políticas e até hoje discute-se a real importância e entendimento da massa populacional nesse jogo. Todavia os acontecimentos históricos se consolidaram e os governos subsequentes desenvolveram os princípios da doutrina do bem-estar social. Claro que cada um com medidas próprias. Não se pode negar a repressão e a censura no período ditatorial, da mesma forma não tem como ignorar a institucionalização da corrupção em governos recentes. Todavia em ambos os casos, pendendo hora para um hora para outro lado da balança política, os governos trataram de seguir princípios que auxiliavam partes da população em seus programas. Nesse caso precisamos entender o que é o conjunto generalista de medidas do bem-estar social (CARVALHO, 2019).

Um Estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado (através da política e da administração) num esforço para modificar o jogo das forças do mercado em pelo menos três direções: primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias uma renda mínima independente do valor de mercado do seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, restringindo o arco de insegurança, colocando os indivíduos e famílias em condições de fazer frente a certas 'contingências sociais' (por exemplo: a doença, a velhice e a desocupação), que, de outra maneira, conduziriam a crises individuais ou familiares; e terceiro, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de status ou classe, sejam oferecidos os padrões mais altos de uma gama reconhecida de serviços sociais (BRIGGS, 1961, p. 228).



Na presente dissertação não se busca entender o processo histórico político brasileiro, apenas contextualiza-lo no âmbito do entendimento do Estado, sua atuação política e a intencionalidade da criação de Políticas Públicas nacionais. Por isso não se discute diretamente vieses do espectro político, apenas visa-se apresentar as medidas tomadas e interpreta-las no que condiz vantagens ou desvantagens para o desenvolvimento regional a partir da instauração de Políticas Públicas de alimentação escolar.

E nesse contexto a busca por medidas que assegurem o bem-estar social podem ser visualizadas em vários momentos. Seja com a “Revolução verde” e o “Milagre econômico” dos anos 1970, seja com a redemocratização e a constituição cidadã de 1988 ou ainda com os processos de Políticas Públicas e distribuição de renda da primeira década dos anos 2000 (FAUSTO, 2019).

Um outro detalhe é que o Estado de bem-estar social também é chamado de “Welfare State”, pois foi uma criação derivada do Keynesianismo americano pós-crise de 1929 e ele tem a seguinte definição: “A essência do ‘Welfare State’ é um padrão mínimo - garantido pelo estado - de renda, alimentação, saúde, alojamento e instrução, assegurado a qualquer cidadão como um direito político e não como beneficência” (WILENSKI, 1975, p. 13).

Nesse caso é função básica do Estado desenvolver maneiras de manter a população com o “mínimo” assegurado. Sendo que a forma mais direta de isso ser feito é através de programas sociais ou das Políticas Públicas. Mas o que vem a ser uma política pública?

## **2.4 As Políticas Públicas**

A primeira questão para entender as Políticas Públicas é compreender o próprio papel de sujeito político que todos as pessoas têm. Por conseguinte, com a obtenção de um lugar de vez e voz na participação política, o indivíduo se incorpora na estruturação das agendas políticas e pode vir a ser alguém que efetivamente discute e opina sobre os critérios, rumos e processos decisórios de seu local de vida. Sendo que essa atuação pode dar indícios sobre como o Estado organizará sua política institucional para atender as demandas populacionais (BOBBIO, 1987).

Dentro desse processo de criação, discussão e efetivação de demandas é que se faz necessário pensar o público e entender que as esferas políticas devem sempre

agir para o bem-estar social e para assegurar a aplicação dos direitos humanos básicos, sem esquecer o Estado de direito e o bem-estar social.

Nesse sentido uma política pública é aquele fato ou demanda que a população deve ter como direito assegurado por meio de medidas governamentais. Porém a garantia desses direitos é um percurso político complexo criado na relação entre demanda social e discussões políticas. Nessa ótica deve-se levar em consideração os espaços públicos de discussão e os próprios agentes representantes da sociedade como um todo, pois

A pressuposição de uma sociedade civil heterogênea [*como a brasileira*] implica também a reflexão em torno das desigualdades socioeconômicas presentes no contexto brasileiro, que seguramente influenciam os espaços públicos e o diálogo sociedade civil-Estado. Nesse sentido parece ser fundamental reflexões em torno da participação da sociedade civil nos espaços públicos, quais entidades compõem os espaços públicos, quais os critérios que definem as escolhas de representantes nas entidades e como se dá a relação das entidades da sociedade civil e dos governos (ZIMMERMAN, 2009, p. 15).

A partir dessa ideia, uma política pública surge com uma demanda da sociedade alinhada a obrigação do governo de assegurar os direitos básicos a vida, como a alimentação saudável aos estudantes. Entretanto isso é um processo que tem como primeira fase a participação da sociedade e seus representantes na estruturação das agendas políticas, reunindo todas as problematizações e as reconhecendo como demandas reais. Posterior ao levantamento, discussão e efetivação vem a materialização da política pública e conseqüentemente sua execução (NOGUEIRA, 2006).

Conquanto após a criação e estabelecimento da lei responsável pela política pública, avalia-se os resultados obtidos com tal realização e elenca-se pontos fortes e elementos a serem melhorados. Logo as Políticas Públicas estão sempre sujeitas a modificações para melhor se adequar as demandas sociais (NOGUEIRA, 2006). Resumidamente, mesmo que as Políticas Públicas sejam oriundas do Governo, a problematização e materialização dela são conseqüências de um grande jogo social com diversos atores (SARAIVA, 2006).

De forma gradativa e progressiva a Administração pública vem se obrigando a mensurar as suas atividades, principalmente no que tange as aplicações dos recursos, pois é de interesse nacional que o país consiga se desenvolver e não ter uma retração ou crise por má gerenciamento. Muitos países viveram ou vivem à mercê de governos inescrupulosos ou mesmo ditatoriais, sejam de espectro fascista ou socialista, onde

os direitos humanos e o bem-estar social não estão na primeira pauta das discussões. Todavia o contexto da preocupação da Administração para com as Políticas Públicas gerais se deu principalmente no período pós-guerra (2ª) (RUA, 1998).

De modo geral assegurar os direitos políticos, sociais e civis oneram, tempo e custos ao Estado, porém isso é uma das suas funções básicas (STRINGARI, 2015). O poder público algumas vezes pode considerar ser impossível atender todas as demandas dos indivíduos, mas isso não pode ser justificativa para a não efetivação dos direitos básicos a vida e do padrão de vida estabelecido, referenciado na qualidade de vida média em cada sociedade (FALSARELLA, 2012).

Não se contesta a necessidade de mensuração ou valorização de algo. Em se tratando de Políticas Públicas, há motivos importantes, como a responsabilidade com a ética, à transparência que deve a Administração dar aos seus atos, de modo que deve ter como princípio (o decisor) de aperfeiçoar as Políticas Públicas propostas inicialmente e promover e/ou ampliar a participação civil (RUAS, 1998).

Todavia nas últimas décadas grande parte dos governos nacionais passaram a desenvolver Políticas Públicas, seja pela busca do Estado de Bem-Estar Social ou até mesmo pela pressão das agendas globais. O certo é que o Brasil seguiu essa premissa, o país desenvolveu mais Políticas Públicas conjuntamente com um controle do teto de gastos (SOUZA, 2006).

Porém mesmo dentro desse espectro de criação e consolidação de algumas Políticas Públicas o Brasil ainda vive um cenário de incertezas. De acordo com Souza (2006) o mesmo acontece com outros países da América Latina, que após a década de 1980 passaram a apresentar processos de redemocratização ou mesmo de democratização nacional.

De forma geral Souza (2006, p. 21) infere que:

Ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar Políticas Públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Respostas a este desafio não são fáceis nem claras ou consensuais. Elas dependem de muitos fatores externos e internos. No entanto o desenho das Políticas Públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública.

Esse é um dos argumentos que esboçam explicações sobre o problema de efetivação ou maior desenvolvimento das Políticas Públicas no Brasil. Todavia a característica principal da implementação das Políticas Públicas se passa na atuação

e no poder do Estado. Sem um Estado coeso e democrático, as Políticas Públicas de impacto e relevância para o bem-estar da maior parte da população ficam à mercê da flutuação do poder.

Schwarcz (2018) infere que a história política do Brasil carece um pouco de coesão e planos a médio e longo prazo em áreas essenciais à vida. Há uma alteração constante de poder e mesmo uma disputa acirrada na manutenção de um Estado democrático de direito. Vive-se um tempo de apenas 30 anos democráticos e mesmo assim já se depôs 2 presidentes, sem contar os sistemas de corrupção interna e os péssimos gerenciamentos de outros planos governamentais.

Nesse contexto as características das Políticas Públicas nacionais podem ter uma variação pois perpassam vários campos como: economia, administração, direito, ciências sociais e humanas. Por mais que elas atravessem e são atravessadas por várias estâncias de aplicação, “estão diretamente associadas às questões políticas e governamentais que mediam a relação entre Estado e Sociedade” (DINIZ, 2019, s.p.).

Logo, a principal característica de uma política pública está atrelada ao poder do Estado e sua aparelhagem funcional. Pois é através dessa relação que elas se traduzem em:

Políticas econômicas, políticas externas (relações exteriores), políticas administrativas e tantas outras com referência nas ações do Estado. Invariavelmente, as Políticas Públicas que mais se aproximam da vida cotidiana são as políticas sociais – comumente organizadas em Políticas Públicas setoriais (como por exemplo, saúde, educação, saneamento básico, transporte, segurança etc.) (DINIZ, 2019, s.p.).

Outros autores como Peters (1986) apresentam percepções semelhantes pois para ele a política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Já Dye (1984) infere que a caracterização de política pública gira em torno da ideia de presença e ausência, ou seja, “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Nessa perspectiva as Políticas Públicas estão ligadas a percepção do fazer e da ausência de ação também. Pois o não fazer também pode ser uma política de Estado, ou em alguns casos um silenciamento de Estado.

Em síntese as Políticas Públicas podem ser definidas a partir de um conjunto de elementos:

Das diversas definições e modelos sobre Políticas Públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais:  
A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.

A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.

A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.

A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.

A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 36-37)

Política Pública é a medida ou ação que visa assegurar efetivamente os direitos populacionais para obtenção de uma maior qualidade de vida geral. Nesse sentido, em um país que ainda luta com sérios problemas de divisão de renda, alguns milhares, quiçá milhões abaixo da linha pobreza, índices de desenvolvimento estagnados, gastos dúbios com medidas políticas, estabelecer uma discussão sobre as Políticas Públicas de alimentação escolar, pode ser um bom argumento para entender a aplicação delas em níveis municipais.

Até este ponto discutiu-se os conceitos de política, de Estado e de Políticas Públicas. Passou-se pela atuação de macro corpos políticos e adentrou-se na discussão das demandas sociais e da participação da população. Sendo que esse último ponto foi intensificado no país pós-redemocratização (final década de 1980). Agora discutir-se-á as questões próprias das Políticas Públicas, como seus tipos, atores e áreas de atuação, desloca-se o foco da conceituação interna dos termos para a efetivação dos planos e da atuação política do Estado frente as demandas sociais e populacionais.

## **2.5 As áreas que envolvem as Políticas Públicas**

Políticas Públicas perpassam e permeiam inúmeros espaços da sociedade, estão presentes em discussões ou silenciamentos recorrentes, porém não é qualquer agenda política que se transforma em política pública. Theodor Lowi (1964; 1972) vai tipificar o que efetivamente são os formatos dessa área, partindo da premissa básica de que a política pública faz a política.

Essa ideia vai de encontro com algumas outras percepções elencadas neste trabalho. Porém mesmo nesse embate fica claro que nas sociedades contemporâneas pós-modernas as Políticas Públicas são uma das ferramentas mais presentes no Estado. Por conseguinte, validam os planos de governo e dão os direcionamentos

políticos para toda a sociedade, seja pelo que é escolhido ou pelo o que é deixado de lado, essa relação simbiótica estabelece uma lógica de criador e criatura que não podem ser desassociados.

Dentro dessa relação dialógica Lowi (1972) explica que as Políticas Públicas estão em um desses quatro tipos:

- Políticas distributivas: decisões tomadas pelo governo que geram mais impactos individuais do que universais, pois privilegiam certos grupos ou regiões, em detrimento do todo;
- Políticas regulatórias: são aquelas mais visíveis ao público, envolvendo diretamente questões burocráticas e grupos de interesse;
- Políticas redistributivas: é o tipo que atinge o maior número de indivíduos, pois impõe perdas para alguns e ganhos para outros grupos sociais, em geral são as políticas sociais universais como o sistema tributário e previdenciário, por sua ampla atuação são as que tem um encaminhamento mais difícil;
- Políticas constitutivas: estas lidam com procedimentos sociais.

Cada um desses tipos vai atuar, representar ou conglomerar etapas específicas do processo dos sistemas políticos. Nesse ponto sociedade e Estados complexos figuram muitas vezes com um autonomia relativa, o que faz com que os mesmos tenham um espaço próprio de atuação, que normalmente está permeável a influências externas e internas (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985).

Nessa lógica de independência ou interdependência relativa, a tipificação das Políticas Públicas precisa ser um pouco mais esmiuçada.

### 2.5.1 Políticas Públicas distributivas

De acordo com Lowi (1972) as Políticas Públicas distributivas desconsideram a limitação de recursos públicos e buscam beneficiar apenas uma parcela da população. Dentro dessa situação Tude, Ferro e Santana (2015) inferem que é mister ter o cuidado de não utilizar tal ferramenta como uma barganha social e configurar uma pratica de clientelismo, beneficiando sempre os mesmos grupos em troca de vantagens variadas.

Esse tipo de política pública é caracterizado por um pequeno grau de conflito dos processos políticos, pois questões de caráter distributivo tendem a distribuir

vantagens para grupos sociais e não acarretam custos diretamente perceptíveis para outros grupos. Essa relação é vista de forma consensual e com indiferença amigável entre grupos sociais, pois oportuniza que diferentes questões de especificidade regional possam ser contempladas individualmente (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987).

As políticas distributivas tornam-se essenciais num país como o Brasil, que além de suas dimensões continentais, vai exibir um amplo espectro de heterogeneidade cultural, social e econômica em suas diversas regiões.

### 2.5.2 Políticas Públicas Redistributivas

Em contraposição as políticas distributivas, as redistributivas visam atingir amplos contingentes sociais. Conforme Tude, Ferro e Santana (2015) elas atuam numa equação equivalente, ou seja, as suas consequências diretas de redistribuição de recursos mantem uma relação de perdas e ganhos estáveis, um jogo de resultado zero.

Todavia essa aparente estabilidade de recursos é bem diferente da relação conflitiva desse tipo de política pública, pois a gangorra de poderes e pautas sociais é diretamente pendida para um lado a depender do plano de governo aplicado. Windhoff-Héretier (1987, p. 49) infere que essa orientação para o conflito sustenta um objetivo claro, que é “o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade”.

O processo político de redistribuição de recursos visa estabelecer uma condição mais equigal na sociedade, todavia qualquer ameaça a determinados grupos ou mesmo a visualização de vantagens a outros menos privilegiados pode resultar em uma polarização e uma gama de conflitos a serem contornados (FREY, 2000).

### 2.5.3 Políticas Públicas regulatórias

Entre os quatro tipos de Políticas Públicas elencados por Lowi (1972) as regulatórias são as mais reconhecidas e envolvem majoritariamente a administração pública e toda a máquina burocrática estatal, bem como os grupos de interesse ligados as propostas efetivadas.

Segundo Frey (2000) as políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Já os custos e benefícios das propostas não pode ser calculado previamente, pois depende da consolidação da proposta. Custos ou benefícios podem tanto ser equilibrados entre os grupos e setores sociais quanto penderem mais para um ou outro, isso ficando claro apenas no próprio processo de atuação da proposta. Já os conflitos advindos da aplicação de determinada política podem, se modificar conforme ela receba uma configuração específica. Então diferentemente de outros tipos as políticas regulatórias têm algumas consequências condicionadas a própria aplicação da proposta.

#### 2.5.4 Políticas Públicas Constitutivas

De acordo com Tude, Ferro e Santana (2015) as Políticas Públicas constitutivas incorporam os outros três tipos de políticas e são as responsáveis pelos aparelhos necessários para que as outras entrem em vigor.

Além da nomenclatura de Lowi (1972) esse tipo de política recebeu dois nomes, políticas estruturadoras ou modificadoras de regras. Estas nomenclaturas estabelecem a ideia de que é este tipo de política que determina as regras do jogo, normatizando os processos e conflitos políticos envolvidos. Para Frey (2000) é essa política pública que efetiva e regulamenta as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

A partir da concepção dos quatro tipos de política pública e a sua determinada estrutura discute-se que são os atores envolvidos no processo de criação e aplicação delas na sociedade. O Estado é a figura central nisso, mas quais outras forças o acompanham e lançam luz sob pautas a serem atendidas ou agendadas?

## 2.6 Atores envolvidos no processo de elaboração de Políticas Públicas

Quando se menciona o termo Política Pública é indissociável a noção de que o Estado é reconhecidamente um ator necessário ao processo. Todavia há outros grupos de interesse que podem se envolver na elaboração das Políticas Públicas, tais como os movimentos sociais que terão maior ou menor influência no processo a depender da força política e das coalizões de interesse (SOUZA, 2006).



Novamente fica claro a importância da noção política defendida por Arendt (2002), pois mesmo a presença constante de movimentos sociais e de fenômenos como a globalização, a “diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular Políticas Públicas e de governar não está empiricamente comprovada” (SOUZA, 2006, p. 27).

Essa relação de política – poder – sociedade, permeia constantemente o jogo de poder e a escolha das Políticas Públicas. Essa dinâmica envolve um processo de elaboração a partir das pautas de grupos de interesse.

De acordo com Tude, Ferro e Santana (2015) tais grupos estabelecem relações de aproximação e tendem a se unir e reivindicar interesses comuns sobre outros grupos que compõem a sociedade. Outro fator que pode ocorrer nesse processo é um natural afastamento entre os grupos com pautas divergentes. Todavia o sistema político tem a responsabilidade de equilibrar essas conglomerações e disputas, gerenciando os conflitos através de quatro premissas:

Estabelecer sob que regras esses grupos disputariam sua influência sob o processo político; Balancear os interesses divergentes e estabelecer os compromissos entre as partes; Fazer valer os compromissos e materializá-los em Políticas Públicas; Garantir a efetividade desses compromissos e sua permanência para a sociedade (TUDE; FERRO; SANTANA, 2015, p. 22).

Nessa lógica o Estado tem o dever de ser o fiel da balança entre as pressões dos grupos, porém em um ambiente de volatilidade do poder isso torna-se um trabalho árduo e que muitas vezes variará de uma lógica maquiavélica para um sentido de ausência de grupos necessitados ou então uma participação ativa de grupos sociais na redistribuição dos recursos nacionais. Tudo pode ficar numa área “cinza” a depender da lógica e noção de sociedade humana que os representantes políticos terão.

Nesses casos tem que se ter um cuidado para não configurar uma agenda política que prejudique a população, a economia ou o estado de bem-estar social da nação. Pois são os formuladores de política os responsáveis em selecionar as perguntas levantadas pelos atores do processo e em dar as devidas respostas a todos os grupos independente de suas influências.

Para além do Estado há uma multiplicidade de atores sociais que participam da construção das Políticas Públicas, principalmente nas fases de formulação e avaliação. “Esses atores, cada um à sua maneira, procuram influenciar esse processo

dentro do jogo político e podem ser divididos em atores estatais e atores privados” (TUDE; FERRO; SANTANA, 2015, p. 22).

### 2.6.1 Atores estatais

Os atores estatais no processo de desenvolvimento das políticas são aqueles ligados à Administração Pública e que estão envolvidos com a máquina burocrática do Estado ou ocupam cargos do sistema legislativo ou executivo, sendo que os políticos (eleitos) são os principais representantes dos atores estatais (TUDE; FERRO; SANTANA, 2015).

A agenda política de campanha é o que faz com que determinados políticos sejam eleitos no processo eleitoral brasileiro. São suas ideias e propostas nesse período que darão um norte sobre o que aquela figura pública procurará defender em seu mandato. Contudo as Políticas Públicas são definidas na esfera do Poder Legislativo, o que faz com que recaia o poder direto de decisão nas costas de vereadores e deputados, sem esquecer todo o jogo político de acordos e concessões que permeia o contexto da política nacional.

Entretanto Tude, Ferro e Santana (2015) inferem que mesmo que a definição das Políticas Públicas seja uma atribuição da esfera Legislativa, é o Poder Executivo que efetivamente as coloca em prática. “Em princípio, a burocracia é politicamente neutra, mas frequentemente age de acordo com interesses pessoais, ajudando ou dificultando as ações governamentais” (TUDE; FERRO; SANTANA, 2015, p. 22).

Na lógica dos atores estatais há três forças que guiam o Poder e as decisões. Um é a esfera legislativa, onde ocorrem as discussões e a defesa das pautas que anteriormente foram levantadas. O segundo é o poder Executivo que literalmente chancela a prática do que foi aprovado e irá ser aplicado, seja no município, no estado ou no território nacional. Por fim temos a própria máquina burocrática do Estado, que não é um órgão impessoalizado, mas sim um organismo vivo que se funde com o funcionalismo público e que pode agir de acordo com múltiplos interesses, seja do Estado, de grupos sociais ou interesses pessoais.

Poderia dizer que do outro lado do cabo do poder estão os atores privados, porém esse processo envolve atores complexos e não simplesmente dicotômicos. Há várias direções e cabos que guiam a tomada de decisões da criação e efetivação das

Políticas Públicas, então em outros pontos da sustentação do poder estão presentes um grupo de atores privados.

### 2.6.2 Atores privados

Os atores privados, diferentemente dos estatais não estão atrelados à Administração Pública, mas nem por isso abstém-se do processo de participação das decisões do Estado. Um conceito político surge nessa relação, o Lobby, que é a caracterização da atividade de exercer pressão sobre alguma esfera pública para influenciar a tomada de decisões do próprio poder público (FARHAT, 2007).

Essa prática é normalizada na estrutura política brasileira e muitas vezes tende a um caminho perigoso para a democracia, mas que mesmo assim por outros vieses ainda é essencial ao processo democrático de tomada de decisões (FARHAT, 2007).

Os principais atores privados que estão envolvidos no processo de elaboração das Políticas Públicas são elencados por Tude, Ferro e Santana (2015, p. 23) como:

Organizações não governamentais;

Mídias em geral;

Movimentos sociais;

Sindicatos;

Corporações empresariais;

Associações da sociedade civil;

Grupos políticos;

Entidades representativas, etc.

Entre todos os atores privados, um dos que tem maior poder de atuação e influência no processo político, são os grandes empresários. Pois eles detêm os meios de produção e são os guardiões de partes essenciais dos motores econômicos nacionais. Além dessa capacidade monetária, por serem os geradores de empregos, eles também tem a capacidade de diálogo e interferência nas pautas dos grupos sociais ligados a seus funcionários e até mesmo aos sindicatos. Faz-se essa análise para lembrar que muitas vezes as pautas sociais e regionais estão atreladas a um “poder” maior e não ao bem da comunidade em questão e isso interfere diretamente na tomada de decisões e a criação de Políticas Públicas que beneficiem o desenvolvimento local.

Mesmo com esse jogo de poder condicionado as forças políticas e econômicas as Políticas Públicas seguem um processo de elaboração e implementação definido. As inferências sobre o condicionamento das forças dos atores envolvidos no processo dão-se pela própria inconstância dos processos democráticos brasileiros. Como visto anteriormente, o país oscila muito em sua polarização política, não conseguindo estabelecer Políticas Públicas que perdurem para além dos planos de governo e das pressões dos setores abastados da sociedade.

## **2.7 Processo de elaboração e implementação das Políticas Públicas**

“Políticas Públicas” são princípios que guiam ações do poder público, elas também podem ser vistas como regras e procedimentos que mediam as relações entre a sociedade e o Estado. Essa relação precisa ser explicitada através de sistemas e documentos, bem como ser efetivada por leis, programas ou linhas de financiamento (TEIXEIRA, 2019).

Contudo, as Políticas Públicas devem ter como foco principal solucionar problemas econômicos e sociais, através de medidas da administração pública, a caráter de proporcionar o desenvolvimento do país. Nesse contexto, as Políticas Públicas como um conceito, surgiu no meio das pesquisas acadêmicas, sendo que nos Estados Unidos, o estudo a cerca destas políticas, manifestou-se independentemente dos baldrames que fundamentavam o papel do Estado, com destaque em ações governamentais. Todavia na Europa, os estudos e as pesquisas voltavam-se a análise sobre as instituições estatais e o Estado, deixando a produção do governo em segundo plano (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010).

Independente da premissa de surgimento das discussões conceituais em diferentes locais do mundo, as Políticas Públicas são percebidas, de acordo com Teixeira (2019, p. 3), como um processo sequencial:

[...] as Políticas Públicas são tomadas como resultado de um processo que se desenvolve em etapas, em um ciclo político que se repete. Nesse sentido, o importante não é uma explicação de como funciona o sistema político, mas sim a compreensão dos modos da ação pública, demonstrando as continuidades e/ou as rupturas, assim como as regras que são essenciais para funcionamento das Políticas Públicas.

Nesse caso o procedimento de influência ocorre de forma mútua entre as metas objetivadas e os processos efetivados para alcança-las, isso define o conceito de

implementação. Existem várias formas de chegar no objetivo, mas todas elas podem ser traduzidas como planejamento e estruturação do aparelho administrativo e dos recursos disponíveis, sejam eles humanos, financeiros, materiais ou tecnológicos (SILVA, 2009).

São apresentados uma variedade de modelos tanto de elaboração como de implementação de políticas públicas por diversos autores, mas a relevância neste estudo reside na sua trajetória de maneira que possa chegar aos resultados esperados. Qualquer que seja a visão sobre o dinâmico e complexo processo por onde passa a política pública é clara a necessária preocupação com a implementação, pois é nesta fase de execução que permitem que as metas definidas no processo de formulação sejam alcançadas com sucesso (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010, p. 6).

O essencial para o processo de elaboração de Políticas Públicas é sua relação entre metas, objetivos e processos. Já sua implementação depende desse estabelecimento

## **2.8 A relação entre as Políticas Públicas e o desenvolvimento regional**

Norteando a administração pública, Políticas Públicas, proporcionam ferramentas para manter consonância com os anseios e bem-estar da sociedade, Estado e atores sociais, pois é delas a função de efetivar um bem estar social amplo entre os indivíduos de determinado país (TEIXEIRA, 2019).

O adimplemento de Políticas Públicas mostra-se um investimento do Estado no desenvolvimento regional através da distribuição e redistribuição do poder político e das forças de investimento.

As Políticas Públicas orientam as ações da administração pública, com a utilização de métodos e normas para estabelecer a sinergia entre administração pública e sociedade, entre Estado e atores sociais. A partir da sua elaboração e implementação, as Políticas Públicas demonstram a execução do poder político, que envolve a distribuição e redistribuição de poder, os processos de decisão e seus conflitos, além da repartição de custos e recursos para oferta de bens e serviços públicos (LIMA; SOUZA, 2012, p. 30).

O desenvolvimento regional tem relação com as Políticas Públicas de várias formas. Tangenciando o tema deste trabalho, percebe-se que políticas como Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação (PNAE), incentivam a agricultura familiar fortalecendo a economia local.

As contribuições na área de Políticas Públicas têm se acentuado nos últimos anos. Mesmo não havendo um consenso com relação a conceituação de Políticas Públicas, compreender que estas surgem com a diferenciação social

é muito significativo. Rua (2013) acredita que essa é uma característica das sociedades modernas, onde seus membros possuem atributos, ideias, valores e interesses diferenciados, e por isso, também desempenham papéis distintos na sociedade. Isso faz, segundo a autora, que se perceba o quão complexa e geradora de conflitos é a vida em sociedade. Uma das formas de conter esses conflitos de convivência, pode ser a adoção de Políticas Públicas. E quando a sociedade se organiza e sinaliza determinadas demandas, o Estado precisa intervir para resolução (SILVA; JUNIOR, 2015, p. 2).

Para minimizar os conflitos e proporcionar uma dignidade igualitária de acesso a vida é que encontra-se um eixo importante do estabelecimento das Políticas Públicas. Com o estabelecimento de alguns Projetos, pode-se no Brasil desenvolver eixos produtivos essenciais à nação, como a agricultura familiar. Dessa forma se faz necessário apresentar-se quais são as Políticas Públicas de alimentação escolar efetivas no país, para então analisar-se os efeitos delas ligado ao desenvolvimento regional no Vale do Paranhana.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

A discussão e compreensão das Políticas Públicas de alimentação escolar no Brasil são essenciais, pois a sociedade, como um todo, muitas vezes não entende o sentido e a importância de uma política pública. Esse contexto social pode ser prejudicial ao desenvolvimento econômico e regional local. Partindo desse pressuposto é que visa-se apresentar o que é e quais são as principais Políticas Públicas de alimentação escolar no Brasil.

Nesse sentido o próximo passo é apresentar o principal programa nacional ligado a alimentação escolar.

#### **3.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

Os primeiros dados acerca da alimentação escolar no Brasil foram registrados na década de 1930, durante o Governo de Getúlio Vargas. Para assegurar direitos e minimizar a desnutrição infantil, os Estados com maior capacidade financeira deram conta de fornecerem alimentação saudável para seus alunos. Essa foi uma primeira medida nacional, mas ainda assim localizada nos centros mais ricos (RIBEIRO *et al.*, 2013).

Dessa forma, o governo tomou a iniciativa de promover algo que agisse diretamente na alimentação da população. Tomou-se algumas medidas, a primeira delas foi a determinação de aumento do salário mínimo e posteriormente teve-se a criação do Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS). Essas duas iniciativas tiveram o objetivo de atuar na melhoria da alimentação da população, ambas criadas em 1940, em maio e agosto respectivamente e são consideradas as primeiras Políticas Públicas que abarcam a alimentação no país. Já em 1945, o governo funda a Comissão Nacional de Alimentação (CNA – autônomo – desmembramento do Ministério da Educação e Saúde Pública) constitui-se o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), o qual posteriormente foi vinculado ao Ministério da Educação (MEC) (RIBEIRO; *et al.*, 2013). Essas duas últimas medidas apostaram sua manutenção a partir de ajudas internacionais (PEIXINHO, 2013).

Na esteira das iniciativas das primeiras políticas públicas de alimentação escolar, o governo federal criou em 1955 a Campanha da Merenda Escolar o que

posteriormente ficou configurado como o embrião do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A Campanha foi oficializada por meio do Decreto Presidencial n. 37.106<sup>3</sup>, de 31 de março de 1955, assinado pelo então presidente da república Sr. João Fernandes Campos Café Filho.

Vale ressaltar a atuação do deputado federal Josué Apolônio de Castro (Josué de Castro) nesse processo, pois ele que participou ativamente da criação dessas medidas foi posteriormente, nos anos 1950, presidente do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO*). Esse conselho objetivava a conscientização do mundo para o problema da fome e promoção de ações para a resolução desse problema (PEIXINHO, 2013).

Ainda, segundo Peixinho (2013), no interstício de 1955 a 1970 atores internacionais participaram ativamente no Programa Nacional de Alimentação Escolar, sendo dado um *start* em 1950 com a descentralização de fundos oriundos do *United Nations Children's Fund* (UNICEF) que é nacionalmente conhecido como Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI). Já na década de 60 surgia a estrutura do PNAE sob a responsabilidade do governo e com alcance em todo o território brasileiro, porém ainda pouco palpável e sem muita regularidade, pois não levava em consideração a aceitação da alimentação oferecida nas escolas. Mesmo assim o país obteve auxílio dos Estados Unidos da América que conjuntamente com a ONU ajudavam a atender a demanda da alimentação escolar brasileira. Claro que esse contexto também pode ser ligado às alianças internacionais oriundas da corrida desenvolvimentista proporcionada pela Guerra Fria (FAUSTO, 2019).

Já na segunda metade dos anos 70 acontece a “fusão” da CNA com o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), que passa a se responsabilizar pela complementação alimentar dos escolares das séries iniciais das escolas públicas, que mais tarde, em 1979 a partir de diretrizes do PRONAN e gerido pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) vinculado ao Ministério da Saúde, passa-se a chamar efetivamente de PNAE.

---

<sup>3</sup> Institui a companhia da Merenda Escolar. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando das atribuições que lhe confere o art. 87, item I, da Constituição, DECRETA: Art. 1º É instituída, na Divisão de Educação Extraescolar do Departamento Nacional de Educação, do Ministério da Educação e Cultura, a Campanha de Merenda Escolar (DECRETO n. 37.106/55).



Inicialmente o PNAE foi instituído com o objetivo de melhorar o desenvolvimento pedagógico das crianças em idade escolar, bem como fornecer alimentos saudáveis para os estudantes. Numa época que o Brasil vivia a consolidação de sua modernidade, garantir o direito à alimentação básica das crianças nas escolas foi um ponto importante a ser criado. Por mais que o Programa ainda não tivesse sua abrangência total e nem estivesse em sua potencialidade máxima, a criação dele foi um passo necessário para sua atual funcionalidade.

O PNAE no começo tinha como tema a complementação da dieta dos estudantes em fases iniciais, de modo que visava garantir um quantitativo nutricional mínimo. Em suma o Programa visava:

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, p. 1).

Seguindo a linha do tempo, em 1979, durante o regime civil-militar, instituiu-se efetivamente a continuidade do PNAE. Contudo o direito à alimentação escolar para todos foi adquirido apenas em 1988 com a promulgação da Constituição Federal (CFB 88). A partir do início da década de 90 dá-se início ao processo de descentralização dos recursos financeiros do PNAE para os estados e municípios através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Já em 1994, através da Lei n. 8.913, é regulada a descentralização do PNAE juntamente com Programa Estadual de Assistência Estudantil (PEAES) e Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Contudo ocorreu em 2009 uma essencial conquista na jornada da consolidação das Políticas Públicas de alimentação escolar, nesse ano foi sancionada a Lei n. 11.947/09 que ampliou o PNAE e tornou obrigatório o investimento mínimo de 30% do total de recursos do FNDE para aquisição de alimentação escolar diretamente da agricultura familiar e semelhantes, conforme art. 14<sup>4</sup> da Lei nº 11.947/2009. Essa medida trouxe a oportunidade de investimentos e desenvolvimento local nos setores pertencentes a agricultura familiar, proporcionando a criação de um contexto de desenvolvimento regional.

---

<sup>4</sup> 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 [...]

Essa medida descentralizatória visa minimizar faltas de abastecimento, alinhando consumo com produção e alimentação. Isso busca formas de promover o desenvolvimento da agricultura local garantindo alimentação saudável, o que dá notoriedade devido ao alcance e regularidade geral (de todos os alunos) (ROSSETTI *et al.*, 2016).

A fim de acompanhar o desenvolvimento das Políticas Públicas de investimento na educação básica do país, principalmente no que tange o PNAE, pode-se acompanhar a CF/88, em seus artigos 211 e 212 de modo que estes determinam que a organização dos sistemas de ensino ocorrerá em regime colaborativo por conta das Entidades Executoras (E.E.), ou seja, governo federal, estadual, distrital e municipal.

De acordo com Lima *et.al.* (2016), o PNAE objetiva assegurar “merenda” escolar para os estudantes da educação básica das escolas públicas, de forma a suprir as demandas alimentares (na questão nutricional) durante o tempo que estão estudando. Um fato importante disso é que a verba destinada ao Programa é descentralizada, pois o repasse do recurso acontece diretamente aos estados e municípios, no caso de instituições federais o repasse é feito direto a essas. O valor é calculado e repassado de acordo com a base de dados disponibilizada pelo Educacenso, sempre com referência ao ano anterior (LIMA *et al.*, 2016).

O controle e fiscalização das verbas e repasses é feito pelos órgãos oficiais competentes, como Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), Ministério Público Federal (MPF) e outros. De maneira prática o repasse dos recursos se dá através do FNDE para as E.E. em parcelas que se iniciam no início do exercício financeiro da administração pública observando 200 (duzentos) dias de aula.

### **3.2 Políticas Públicas e a Agricultura Familiar, a importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

A partir de 1988 com a aprovação da nova constituição, iniciou-se um processo de transformações fundamentais no meio político oficial e nas ações sociais. Efetivou-se medidas que se destacaram na história do país, o que de certa forma pode ser questionável quando se compara presente e passado ou demandas passadas e atuais, aí se faz a importância da revisitação e melhoramentos das Políticas Públicas.

Nesse interstício dos últimos 20 ou 30 anos novas ligações entre sociedade civil e o Estado se concretizaram, as participações populares foram aceitas, agentes

políticos surgiram e obtiveram reconhecimento, Políticas Públicas foram institucionalizadas, novas lógicas de vida surgiram e a própria representatividade da sociedade mudou. Gohn (2004, p.10) infere que:

A temática da Esfera Pública auxilia-nos a entender a importância da sociedade civil organizada, pois ela é um dos atores fundamentais do Poder Local. A Esfera Pública adentra nos espaços públicos, dialogando com os seus grupos organizados e realizando parcerias em ações conjuntas com os mesmos.

Com essa ideia percebe-se que tanto o poder de representação da sociedade mudou quanto a própria sociedade, pois hoje vivemos em um país urbano. Essa afirmação é corroborada pela taxa total de população que habita áreas urbanas no país, cerca de 84,72% (IBGE, 2016). Essa informação foi retirada da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada em 2015.

Essa população majoritária impacta profundamente o setor agrícola familiar, pois mesmo o país tendo grandes extensões de terras agricultáveis, elas estão concentradas nas mãos de uma elite produtiva. De acordo com levantamentos as propriedades de agricultura familiar estão em uma pirâmide inversa no que condiz quantidade x acesso à terra, pois essas terras configuram cerca 77% do total das propriedades agrícolas no país, porém representam apenas 24% da área total destinada a agricultura. Logo, o agronegócio possui apenas 23% da quantidade total de propriedades, mas detém 76% da área total produtiva (IBGE, 2019).

É importante conceituar que população rural difere de agricultor familiar. De acordo com a Lei n. 11.326/2006, o Agricultor Familiar é o indivíduo que:

- Pratica atividades no meio rural;
- Detém renda predominante da propriedade rural;
- A maioria da mão de obra utilizada na propriedade seja oriunda de sua família;
- Não detenha mais que 04 módulos rurais.

O contexto da agricultura familiar impacta tanto no desenvolvimento quanto na representatividade dela nos meios sociais e políticos, pois em decisões parlamentares há uma tendência de maior representação para o setor do agronegócio, devido a concentração de renda desses produtores. Isso atinge diretamente as circunstâncias socioeconômicas de desenvolvimento familiar rural. Prontamente o estabelecimento da Lei nº 11.947/2009 proporciona um vislumbre de investimento direto no trabalho e no produto pertencente a agricultura familiar regional.

Por sua vez a agricultura familiar está continuamente buscando um lugar de fala nas discussões para elaboração de Políticas Públicas no país. Um fator que auxilia na sua busca é a de provar cada vez mais que ela é necessária para o desenvolvimento sustentável do meio rural. Isso deve ser visto como o desenvolvimento uno do tripé: economia, sociedade e meio ambiente. A agricultura familiar luta pela estruturação de Políticas Públicas direcionadas para o reforço de sua importância para o desenvolvimento social das comunidades que dependem delas (MÜLLER et al., 2012).

A agricultura familiar representa um grande grupo social atualmente, mais de 75% das propriedades rurais no país (IBGE, 2019). Porém esse grupo, historicamente no Brasil, ficou desamparado no quesito de políticas e incentivos públicos, mas esse cenário está em mudança, pois o cenário mundial busca incentivar o investimento nesse tipo de propriedade.

Abramovay e Morello (2010), afirmaram que devido as Políticas Públicas específicas para a agricultura familiar, houve muitas mudanças comportamentais desse público, os autores atribuem essa mudança as políticas de distribuição de renda, o que proporcionou melhor qualidade de vida para os agricultores. Além de toda a produção voltada para uma sustentabilidade, as propriedades familiares fazem a manutenção do meio em que vivem, principalmente com a redução da degradação oriundas da agricultura exploratória.

Em um contexto das modificações da terminologia, no passado os agricultores familiares eram tratados como “pequenos agricultores”, posteriormente às Políticas Públicas, para ser mais específico, após a CFB 88, aconteceu o reconhecimento dos seus direitos, assim essa parcela populacional passou a ser tratada como agricultura familiar. Em 1995 institucionalizou-se uma das principais Políticas Públicas direcionada a essa parcela populacional, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (GAZOLLA, 2004).

O PRONAF é um marco para a agricultura familiar, pois é um meio direto do governo federal dar apoio e suporte ao desenvolvimento desse setor produtivo. Ele valoriza diretamente esse grupo social e os reconhece como atores essenciais ao desenvolvimento rural do país (GAZOLLA, 2004).

Continuando a linha do tempo das Políticas Públicas voltadas para a agricultura familiar, teve a criação de um ministério específico em 1999, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Tal órgão federal foi o responsável pelo

reconhecimento em forma de legislação e parametrização em 2006 da agricultura familiar como categoria social e estrutura fundiária (GRISA; SCHNEIDER; 2015).

A criação do MDA deu maior perceptibilidade aos agricultores familiares, proporcionando um diferencial para o surgimento de Políticas Públicas voltadas ao grupo, inclusive cita-se a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais aprovada em 2006 como um princípio base para a formulação e direcionamento de outras Políticas Públicas para esse setor (BONNA; KATO, 2011).

Outra conquista nesse segmento foi a abrangência de caracterização do agricultor familiar para além do minifúndio ou pequenas Unidades de Produção Agrícola (UPA). Com isso a mão de obra da família aplicada na UPA e a produção dessa relação pode ser comercializada em feiras, desenvolvida em cooperativas e também direcionada à compra do próprio Estado. Nessa última opção fica claro uma interferência benéfica do governo desde o início dos anos 2000, pois este vem estruturando Políticas Públicas nacionais que visam o fortalecimento, fomento da produção e sucessão rural. Há dois Programas de grande destaque nessa conjuntura, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (VARUSSA, 2018).

Após a regulamentação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, a aprovação de leis de 2006, normatizou-se um pacote de medidas voltadas às Políticas Públicas para a aquisição de alimentos saudáveis oriundos da agricultura familiar, isso configurou o PAA e consolidou a reformulação do PNAE (VARUSSA, 2018).

O PAA, de acordo com Swensson (2015) foi o pioneiro no que tange a aquisição de produtos da agricultura familiar no país, com objetivos simples e básicos:

- Garantia de acesso aos mercados pelo agricultor familiar;
- Fornecimento de alimentos com base na SAN para diversos públicos (hospitais, penitenciárias, escolas e etc.);
- Estocagem de forma estratégica de produtos agrícolas.

Esse programa é tido como uma política pública fundamental na garantia da SAN para o Fome Zero. Política essa que propicia a garantia de alimentação de qualidade aliada as discussões sobre a sustentabilidade da produção agrícola.

Essas Políticas Públicas voltadas para a agricultura familiar têm ganhado um grande destaque. Dias e Rocha (2015) afirmam que esses programas institucionais

de compras, aumentam e regulam os preços de produtos do setor primário proporcionando uma competição e preço justos para os consumidores e produtores.

Mesmo com a grande importância dos Programas de Aquisição de Alimentos e o Nacional de Alimentação escolar, Políticas Públicas que trabalham para a regulação dos produtos oriundos do setor primário acabam se detendo na apreciação dos Contratos de Opção de Vendas (COV) e o Prêmio para Escoamento de Produtos (PEP) (CRUZ; ALVARENGA, 2015).

Para Anjos e Becker (2014) Políticas Públicas devem abranger os agricultores mais pobres, regulando as movimentações dos mercados regionais. Tanto o PNAE quanto o PAA têm como finalidade o equilíbrio e segurança alimentar de diversos públicos, o que demonstra uma clara e óbvia ligação entre o desenvolvimento da agricultura familiar e a oferta de uma educação pública de qualidade.

Importante destacar também que os Programas além de fornecer uma alimentação saudável e de qualidade para os estudantes, têm por objetivo promover o fortalecimento do agricultor familiar. Isso tem a finalidade de ganhar espaço nos mercados e principalmente no mercado institucional das compras governamentais.

Assim, existe uma necessidade de demanda e de incentivo para esses geradores de emprego e renda, pois além dos fatores sociais, os quais esses agricultores são responsáveis, há os fatores ambientais que eles são incumbidos pela manutenção. Esse incentivo dá-se através da inclusão desses agricultores em programas governamentais (Políticas Públicas) que vislumbram a segurança alimentar nutricional.

Segundo Carmo (2003), dada as suas características de diversificação/integração das atividades vegetais e animais, e por trabalhar em menores escalas, a produção familiar pode representar o *lócus* ideal ao desenvolvimento de uma agricultura ambientalmente sustentável. Portanto, na transição para um padrão sustentável parece fundamental a expansão e o fortalecimento da agricultura familiar.

Nos últimos anos, nos meios acadêmicos brasileiros e no debate social sobre o papel da agricultura familiar e do agronegócio, tem sido comum apresentar esses dois "setores" como tendo interesses muito antagônicos. Vários estudos têm provado que, além de empregar um contingente significativo de pessoas, a agricultura familiar tem contribuído muito para as exportações e para o atendimento do mercado interno, em nada devendo às dinâmicas produtivas do agronegócio. Assim, parece equivocado associar agronegócio unicamente à agricultura patronal, bem como associar agricultura familiar exclusivamente à produção de subsistência (ASSAD; ALMEIDA, 2004, p. 28).

Adiante, entende-se que a baixa utilização de insumos químicos não aproxima esses produtores da agroecologia e nem, necessariamente, facilita a aplicação dos princípios da agroecologia, como pensam muitos autores. Vê-se também que pelo menos parte desses produtores poderia se beneficiar da transição pragmática para a agroecologia. No Sul, quase 80% dos estabelecimentos familiares efetuavam algum tipo de calagem ou de adubação nos solos com a utilização de fertilizantes químicos ou orgânicos. O modelo da revolução verde, baseado no tripé “sementes melhoradas ou híbridas, fertilizantes e maquinário moderno”, teve real incidência dentro do público dos agricultores familiares (EHLERS, 1996).

Portanto, na transição para um padrão sustentável parece fundamental a expansão e o fortalecimento da agricultura familiar. Principalmente no que se refere ao crédito agrícola, a agricultura familiar foi relegada a segundo plano. Mas, na transição para sistemas sustentáveis, é provável que a produção familiar seja muito mais vantajosa que a patronal, por sua escala (geralmente menor), pela capacidade gerencial, pela flexibilidade, pela mão-de-obra mais qualificada e, sobretudo, por sua maior aptidão à diversificação e à conservação dos recursos naturais (EHLERS, 1996).

É importante ressaltar o desenvolvimento da Agricultura Sustentável da Agenda 21 brasileira, que está sendo discutido por um conjunto de técnicos atuantes na área. Este movimento apresentou um levantamento da atual situação da agricultura no Brasil, observando os principais problemas e apresentando estratégias gerais, que irão orientar a construção da sustentabilidade da Agenda no que diz respeito ao tema nos próximos anos.

Em suma, algumas Políticas Públicas de destaque para a agricultura familiar estão conectadas ao próprio governo e a oferta de uma alimentação saudável, sustentável e de qualidade na rede pública escolar. Devido a isso faz-se necessário entender o que é o PRONAF, algo tão essencial para o desenvolvimento da agricultura familiar hoje no Brasil.

### **3.3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**

No Brasil a alimentação escolar teve início a partir de ações independentes da sociedade civil e em seguida por meio dos esforços de alguns estados e municípios até se chegar a um Programa de circunscrição nacional, disposto pelo Governo

Federal. Desde sua origem, a preocupação que motivava pais, professores, funcionários e diretores de escolas e outros agentes privados, e que alicerçou a concepção básica do Programa público, foi a desnutrição das crianças. No decorrer da segunda metade do século XX, a batalha disposta pelos produtores rurais de pequeno porte e labutadores do campo, por participação no orçamento do Estado, desencadeou a institucionalização da categoria “agricultura familiar”, compreendendo variados grupos, tornando o desenvolvimento rural difuso (TURPIN, 2009).

Datam da década de 1930 as primeiras ações governamentais direcionadas à alimentação e nutrição no Brasil, quando foram reconhecidas como graves problemas de saúde pública no país a fome e a desnutrição. Após vários inquéritos alimentares constatou-se que tanto a classe operária como a população como um todo tinham condições alimentares precárias. O Governo brasileiro tomou, então, algumas medidas que poderiam, em princípio, influenciar a alimentação dos trabalhadores, sendo a primeira a criação do salário mínimo em 1º de maio de 1940. A segunda medida foi a criação, em agosto de 1940, do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) destinado à melhoria dos hábitos alimentares do trabalhador brasileiro e que pode ser considerada a primeira política pública de alimentação do país. Na sequência, em 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) e, quase uma década depois, criou-se a Campanha Nacional da Merenda Escolar, contando com a ajuda de doações internacionais de alimentos (PEIXINHO, 2013).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) tem sua origem em 1996, sendo resultado das diversas reivindicações dos movimentos sociais, criado como política pública de incentivo ao desenvolvimento da pequena produção rural, tendo como objetivo o seu fortalecimento. Pelo longo de sua existência, o Programa passou por múltiplas emendas, necessárias para suprir suas dificuldades operacionais e sua consolidação representou avanço no que tange às Políticas Públicas para o meio rural. Apesar disso, diversos problemas são indicados por autores da área (ABREU, 2017).

A agricultura familiar, como conceito, embora institucionalizado de fato em 2006, tem origem em meados da década de 1980, quando essa pequena parte da produção que alcançava a incorporação de novas tecnologias, passou a reproduzir e acumular capital econômico, alterando o conceito de reprodução da unidade familiar e se tornando alvo de pesquisas. O aumento das relações no campo brasileiro trouxe a necessidade de redefinir o termo camponês, considerado uma categoria não



capitalista, para um conceito que coloca este agente integrado ao sistema econômico e aos mercados. O termo agricultor familiar representa uma categoria que se associa, não exclusivamente como fornecedor de matéria prima à produção e comercialização, mas como responsável pela produção de alimentos a preços estáveis, não tendo grande intervenção de oferta e demanda (TURPIN, 2009).

Aprovada no dia 16 de junho de 2009, a Lei nº 11.947, que, entre outros objetivos, discorre sobre o atendimento da alimentação escolar, contribuiu para a formação de hábitos alimentares saudáveis aos escolares. Tal medida torna imperativo o uso de no mínimo 30% do total dos expedientes financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento em Educação aos estados e municípios para a obtenção de gêneros alimentícios procedentes da agricultura familiar. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, com cobertura universal e gratuidade na oferta de refeições, considerado atualmente uma importante estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (FERIGOLLO, *et. al*, 2017).

O processo de compra e venda de produtos da Agricultura Familiar destinados à alimentação escolar, através do PNAE, tem gerado diversos resultados. No que condiz aos aspectos positivos destacam-se a inclusão dos agricultores em mercados novos, a valorização do cultivo de alimentos, a reconstrução de cadeias alimentares curtas, além das contribuições com a segurança alimentar dos agricultores e do educando acolhido. Já nas dificuldades elenca-se a ausência de compreensão da legislação pelos compradores e pelos fornecedores, a burocracia da operacionalização, o não implemento dos agricultores das requisições legais do PNAE e de outras legislações, como a sanitária, a falta de vontade política dos gestores, principalmente locais (WAGNER; GEHLEN; SCHULTZ, 2016).

Estabelecido a contextualização histórica dos Programas e das Políticas Públicas ligadas a alimentação escolar, parte-se para o próximo capítulo, onde estão inseridos os questionamentos e discussões sobre a forma com que tais elementos são aplicados nos municípios do Vale do Paranhana.

## **4 APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO VALE DO PARANHANA**

Este capítulo está estruturado em dois eixos, o primeiro apresenta a metodologia utilizada nesta dissertação, entrevista semiestruturada e análise de conteúdo. Já o segundo eixo abarca as unidades de análise proveniente da metodologia utilizada.

### **4.1 Metodologia – entrevista semiestruturada e análise de conteúdo como suporte quantitativo e qualitativo**

Após o desenvolvimento de uma base teórica fundamentada na revisão bibliográfica dos temas selecionados, realizou-se uma entrevista semiestruturada com os responsáveis municipais por organizar e gerir a compra de alimentos a partir das Políticas Públicas de alimentação escolar nos municípios do Vale do Paranhana.

As respostas advindas desse momento foram conglomeradas em três categorias distintas de análise, seguindo as bases da metodologia da análise de conteúdo nos preceitos de Laurence Bardin (1977) e Roque Moraes (1999).

Nessa relação metodológica a entrevista semiestruturada funcionou como o levantamento de dados. Estruturou-se 18 questionamentos básicos (Apêndice A), os quais foram aplicados aos gestores dos programas ou responsáveis nas secretarias de educação municipais no Vale do Paranhana. A partir das respostas juntou-se o material resultante e definiu-se o passo a passo de análise dos resultados seguindo o método da análise de conteúdo.

Com essa escolha não se visou comparar os municípios ou apontar possíveis decisões internas acertadas ou não, mas sim entender o todo e como os programas são gerenciados na região. Para então desenvolver um entendimento de como as Políticas Públicas de alimentação escolar podem proporcionar o aumento ou o processo de desenvolvimento regional, tanto em questão social quanto econômica.

Nos próximos itens apresenta-se especificamente o desenvolvimento dessas ferramentas metodológicas, bem como o funcionamento de cada uma e sua atuação dentro da presente dissertação.

#### 4.1.1 Entrevista semiestruturada

A entrevista semiestruturada tem como característica de destaque uma maleabilidade de condução, algo que faz com que a entrevista seja guiada através do roteiro, mas que não se fique preso a apenas um caminho (MANZINI, 2003).

Para Triviños (1987) e Manzini (1990) a entrevista semiestruturada parte da premissa de um roteiro estabelecido, mas que não se fica preso a apenas ele. Tem-se uma organização prévia com o entrevistado, mas pode ocorrer um direcionamento ou um enfoque em outros pontos relevantes conforme as respostas vão sendo dadas. Nessa perspectiva a perspectiva de se ter um roteiro pré-estabelecido com 18 questionamentos só serve como roteiro inicial, podendo ser alterado ou adicionado no transcorrer do processo.

Para a realização das entrevistas contactou-se no início do ano de 2020 as secretarias de educação municipais do Vale do Paranhana no intuito de poder estabelecer uma comunicação com os responsáveis por gerir as Políticas Públicas de alimentação escolar dentro dos municípios. Após o primeiro contato os órgãos públicos passaram o contato direto de cada responsável para que a entrevista fosse agendada.

Dos seis municípios em questão entrevistou-se cinco nutricionistas e um secretário de educação. Normalmente uma das atribuições das nutricionistas alocadas nas secretarias de educação é gerir e controlar a relação com as Políticas Públicas de alimentação escolar. Em apenas um local foi o próprio responsável pela secretaria que prestou a entrevista, devido a um processo político que o município estava passando.

As entrevistas seguiram os protocolos indicados, após um contato via telefone, pegou-se os dados dos responsáveis e encaminhou-se via e-mail o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Após esse contato marcou-se as reuniões presenciais e as assinaturas dos TCLE. Das seis entrevistas, cinco foram presenciais e apenas uma teve que ocorrer de maneira remota (online) através da plataforma do Google Meet, isso se deu devido o mesmo motivo de o município do entrevistado estar passando por um processo político local. Outro fato a destacar-se foi o cumprimento de todos os protocolos sanitários municipais e estaduais exigidos para uma reunião durante a pandemia de Covid-19.

Também devido a situação pandêmica os dados da pesquisa são referentes ao ano de 2019, pois houve drásticas alterações nos planos de governo para contenção e minimização dos problemas advindos da situação do Covid-19. Assim como a quebra da lógica da educação presencial, logo houve uma readequação das ações públicas para a manutenção do sistema educacional e, por conseguinte da alimentação escolar. Este trabalho não irá discutir essa situação excepcional e nem tratar as alterações de lei que impactaram e impactarão o sistema educacional e alimentar durante e após a Pandemia.

Para entender a situação das Políticas Públicas de alimentação escolar na região e poder compreender os reflexos da aquisição de produtos da agricultura familiar para o desenvolvimento regional selecionou-se a ferramenta metodológica da entrevista semiestruturada.

Essa escolha deu-se muito em torno do pressuposto de que os “questionamentos dariam frutos a novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes” (MANZINI, 2003, p. 2). Nessa lógica o trabalho não exhibe apenas uma versão pré-concebida das ideias ou situações, mas sim apresenta diversas visões à serem exploradas e analisadas pelo autor.

Outro ponto complementar a isso é de que os relatos advindos do roteiro e da linha guiada pelo entrevistador compõem uma visão sobre os fatos em si, que até então poderiam não ter sido trazidas a luz da discussão. Isso “favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...] além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações” (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

Manzini (1990) infere que essa ferramenta metodológica focaliza um assunto, sob o qual desenvolve-se um roteiro com perguntas principais, que podem ser complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias dos momentos da entrevista. Esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre, onde as respostas não estão condicionadas a um padrão de alternativas.

Conforme Manzini (2003) uma entrevista semiestruturada pode exibir cinco tipos básicos de questionamento, sendo que o primeiro tipo é o de perguntas “diretas” e informativas, já os outros quatro tipos podem ser elencados da seguinte forma:

Perguntas denominadas *consequências* como, por exemplo, ‘o que pode significar para a comunidade urbana, na qual vive a grande quantidade de pessoas, quem não sabe ler nem escrever?’; 2) perguntas avaliativas, do tipo, ‘como julga a resposta da vizinhança ao convite para participar da

organização de uma cooperativa?'; 3) questões hipotéticas, como, 'se você observasse que seus alunos brigam frequentemente entre si, qual seria seu comportamento como professor?'; 4) perguntas categoriais, se você observasse a respostas de seus vizinhos frente à possibilidade de organização de uma cooperativa, em quantos grupos nós poderíamos classifica-los' (TRIVIÑOS, 1987, p. 151).

A partir desses preceitos metodológicos as questões básicas da entrevista foram pensadas em três dos cinco eixos disponíveis, o informacional, o de consequências e o de avaliação. As perguntas diretas com o caráter de informar foram necessárias para ter-se os dados e valores essenciais para o entendimento do trabalho, pois Políticas Públicas lidam com repasses ou obrigações financeiras. Já os eixos das consequências e das avaliações serviram para compreender um pouco as pautas municipais, o gerenciamento e as decisões sobre a aplicação das Políticas Públicas, bem como estabelecer um caminho de avaliação e análise da relação entre a utilização dos produtos da agricultura familiar e o desenvolvimento regional local.

Com as entrevistas realizadas e os roteiros cumpridos, desenvolveu-se uma tabela informativa, separando cada município e suas respostas. Porém como o intuito do trabalho não é traçar comparativos ou apontamentos, aplicou-se a essas informações a metodologia, denominada de Análise de Conteúdo.

#### 4.1.2 Análise de conteúdo

De acordo com Kuhn (2017) a metodologia da análise de conteúdo serve para vários tipos de documentos, ela baseia-se na leitura do todo para entender e compor novas e específicas narrativas de elementos que antes poderiam estar desconectados ou desconexos. Ao invés de focar individualmente nas entrevistas ou nos municípios optou-se por desenvolver três categorias de análise que conglomeram as informações em macro contextos.

A partir da realização das seis entrevistas semiestruturadas aplicou-se os cinco passos característicos da Análise de Conteúdo conforme Bardin (1977): 1) Preparou-se as informações; 2) Criou-se unidades de conteúdos; 3) Classificou-se as unidades em categorias específicas; 4) Descreveu-se as categorias; 5) Interpretou-se as informações. Nesse processo focou-se no viés qualitativo, apesar que não se renegou dados quantitativos, principalmente na comparação de valores e quantidades de estudantes assistidos pelas Políticas Públicas de alimentação escolar. Um ponto relevante a destacar é que as informações advindas das entrevistas foram conferidas

em portais públicos de informação, como o portal da transparência e plataforma do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

No primeiro passo metodológico planejou-se em um arquivo excel todas as perguntas e respostas advindas das entrevistas semiestruturadas, organizando cada coluna de acordo com o município que representava. Dessa forma a totalidade das informações estava a vista e o autor podia reorganizar as perguntas e respostas de modo a aglomera-las de acordo com os assuntos, esse fator representa a perspectiva da análise de conteúdo de poder moldar o material a ser analisado, de acordo com grupos e categorias (BARDIN, 1977).

A partir da planificação, releu-se todo o material novamente para identificar os pontos de convergência das respostas e assim organizar macro unidades de conteúdo. Percebeu-se que as respostas representavam duas grandes unidades, a primeira ligada a dados informativos e a segunda a opiniões dos entrevistados.

Dentro desse panorama separou-se os materiais de acordo com o tipo de informação que traziam, o que possibilitou a classificação das respostas de acordo com categorias específicas. Nesse processo criou-se três categorias que aglomeravam questionamentos semelhantes e tipos de respostas de um mesmo assunto. A primeira categoria ficou representada pelas respostas informativas e de dados situacionais e educacionais, algo menos subjetivo e mais direto. A segunda categoria tratou de respostas que denotavam o gerenciamento e aplicação dos Programas e Políticas Públicas da aquisição de alimentos para merenda escolar nos municípios do Vale do Paranhana. Por fim, a terceira categoria caracterizou-se por um material mais opinativo, ali caracterizou-se a percepção dos gestores perante a situação dos produtores agro familiares e as potencialidades que os entrevistados indicavam perceber para com o desenvolvimento local.

O quarto passo da metodologia consolidou a descrição do material dentro das três categorias estabelecidas. Esse ponto ligou-se diretamente a etapa metodológica final, que foi a interpretação das informações e a criação da narrativa do trabalho, porém nessa fase de interpretação dos dados:

O pesquisador precisa retornar ao referencial teórico, procurando embasar as análises dando sentido à interpretação. Uma vez que, as interpretações pautadas em inferências buscam o que se esconde por trás dos significados das palavras para apresentarem, em profundidade, o discurso dos enunciados (SANTOS, 2011, p. 386).

A partir desse fluxo metodológico estruturou-se o quarto capítulo desta dissertação, a qual aborda três categorias de análise. Na primeira categoria denominada de “Contexto e Informação” exhibe-se os números municipais, quantidade de estudantes, média de investimento, valor destinado a aquisição de alimentos. Tais dados são provenientes das informações vindas da entrevista semiestruturada e da busca por sua validação nas plataformas públicas de informação. Neste contexto busca-se situar o panorama situacional de cada município e a aplicabilidade das Políticas Públicas.

A segunda categoria “Programas e Gestão” trata diretamente dos programas contemplados no município, como é feito a aquisição dos produtos derivados da agricultura familiar e a relação de valores específicos para com essa parte.

Já a terceira categoria “Produtos e Desenvolvimento Regional” está ligada a relação com os produtores agro familiares e a escolha dos produtos. Nesse ponto infere-se também sobre as potencialidades e os reflexos diretos da aquisição de alimentos da agricultura familiar para o desenvolvimento regional.

Estabelecido o plano de fundo metodológico, a seguir, exibir-se-á gráficos pautados nas respostas da entrevista semiestruturada e na análise de conteúdo. Essas ações serão permeadas pelas inferências do autor enquanto apontamentos relevantes para os reflexos locais e o desenvolvimento regional.

## **4.2 Panorama geral das entrevistas semiestruturadas**

De forma geral as entrevistas apresentam dados generalizantes dos municípios para o ano de 2019. Todas as questões do roteiro prévio foram respondidas, também realizou-se questionamentos específicos de acordo com o surgimento de novas pautas ou assuntos durante a entrevista. Perguntas extras foram mais comuns na parte final da entrevista, pois nesse ponto os questionamentos eram mais amplos e dialogavam com as especificidades de cada local, principalmente na relação entre alimentação escolar, produtos da agricultura familiar e desenvolvimento local.

De todo o roteiro apenas dois questionamentos não tiveram uma resposta direta de alguns municípios, devido aos entrevistados não terem acesso, naquele momento, aos números. Tal acontecimento ocorreu em perguntas sobre o total de investimento na alimentação escolar e a parcela média de porcentagem de suplementação própria para complementação do recurso do FNDE. Nesse caso, as

informações ficaram em aberto, pois não encontrou-se registros delas (naquele momento) nas plataformas condizentes de acesso público à informação.

Com as informações obtidas constatou-se que todos os municípios seguem ao menos o mínimo exigido na legislação nacional, no que condiz alimentação escolar. Todavia alguns casos despertaram interesse devido a gestão pública efetivar um pouco mais do que o dobro exigido pela legislação. Isso pode ser um indicador de real preocupação com a qualidade da alimentação local, bem como com a obrigatoriedade de um investimento no desenvolvimento das propriedades agro familiares do município.

Reitera-se novamente que a presente dissertação não busca comparar e nomear os municípios ou gestores, mas sim trazer um panorama geral da região no que condiz à situação das Políticas Públicas de alimentação escolar e como elas refletem na agricultura familiar e no desenvolvimento regional. Para isso é necessário também contextualizar a região.

Nesse íterim o Vale do Paranhana é um conjunto de seis municípios que ficam geograficamente no Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, em uma média de 80 km da capital. Além disso o Vale está na borda da região metropolitana de Porto Alegre e é o ponto de ligação entre as regiões do Vale do Rio dos Sinos, Serra Gaúcha e Litoral Norte gaúcho (PARANHANA.ORG, 2020).

Os municípios que compõem a região são Igrejinha, Parobé, Riozinho, Rolante, Taquara e Três Coroas (FIGURA 1). Há uma diversificação dos setores produtivos, mas mesmo assim majoritariamente ligados aos setores calçadistas, de prestação de serviços e agropecuária familiar. A população da região gira em torno de 180000 habitantes, tendo uma média de 30000 pessoas por cidade (PARANHANA.ORG, 2020).



**Figura 1:** Mapa do Vale do Paranhana

**Fonte:** Blog Copa do Vale do Paranhana, 2014.

O levantamento dos números de habitantes é aproximado devido à ausência de um censo populacional atualizado. Os municípios não mantêm um controle atualizado dos fluxos populacionais, bem como o último grande censo brasileiro ocorreu em 2010, e o Programa marcado para acontecer em 2020 foi adiado e agora foi cancelado (ASCOM, 2021).

Todavia alguns números atualizados da região são importantes para compor o cenário de análise, tais elementos compõem o quadro 1 e são baseados pelos dados disponibilizados na plataforma do IBGE.

**Quadro 1:** Dados Vale do Paranhana

<b>Município</b>	<b>Área Territorial 2020</b>	<b>População Estimada 2020</b>	<b>Escolarização (6 a 14 anos) 2010</b>	<b>IDHM* 2010</b>	<b>PIB Per Capita 2018</b>
Igrejinha	137,548 km <sup>2</sup>	37.340	97,3%	0.721	R\$49.798,73
Parobé	108,707km <sup>2</sup>	58.858	96,6%	0.704	R\$21.283,76
Riozinho	239,562km <sup>2</sup>	4.676	96,5%	0.661	R\$26.746,67
Rolante	296,090km <sup>2</sup>	21.453	96,9%	0.688	R\$29.148,17
Taquara	453,328km <sup>2</sup>	57.584	97,1%	0.727	R\$22.810,98
Três Coroas	165,285km <sup>2</sup>	28.581	98,9%	0.710	R\$33.865,84

Fonte: IBGE, 2021.

O município com a maior representatividade econômica e desenvolvimento humano da região é Igrejinha. O com o menor índice de PIB per capita é o mais populoso também, Parobé. Os Índices de Desenvolvimento Humano na região estão dentro dos panoramas de Médio e Alto, de acordo com relatório do COREDE (2012).

A partir desses elementos iniciais é que se compõem a primeira categoria de análise, ela se configura por ter o objetivo de contextualizar e informar sobre os aspectos de cada município perante as Políticas Públicas de aquisição de alimentos e os reflexos que isso causa no desenvolvimento local.

### **4.3 Contexto e informação**

Nessa categoria de análise recortou-se cinco dos dezoito questionamentos iniciais. Estabeleceu-se como conjunto apenas os que tinham um caráter informativo e de contextualização do município frente às Políticas Públicas nacionais de alimentação escolar.

Os questionamentos que compuseram essa categoria estão descritos a seguir. Porém vale ressaltar que a as categorias dispostas não retratam os questionamentos em ordem, mas sim os aglomeram por assuntos. Sendo que isso reflete uma das características da metodologia da análise de conteúdo, que é a de reestruturar as fontes de informação para se ter uma visão do todo e não apenas partes isoladas (BARDIN, 1977).

Segue-se os questionamentos da entrevista semiestruturada que fazem parte desta categoria de análise:

- Qual o valor utilizado na aquisição da merenda escolar em 2019?
- Quantos alunos foram atendidos com a merenda escolar em 2019?
- Há alunos em situação de vulnerabilidade social que dependam da merenda enquanto refeição principal?
- Quais Políticas Públicas de alimentação escolar são executadas no município?
- Quanto de alimentos provenientes da agricultura familiar é utilizado?

A partir desses questionamentos gerou-se um conjunto de números e situações que serão apresentadas na forma de gráficos e discussões.

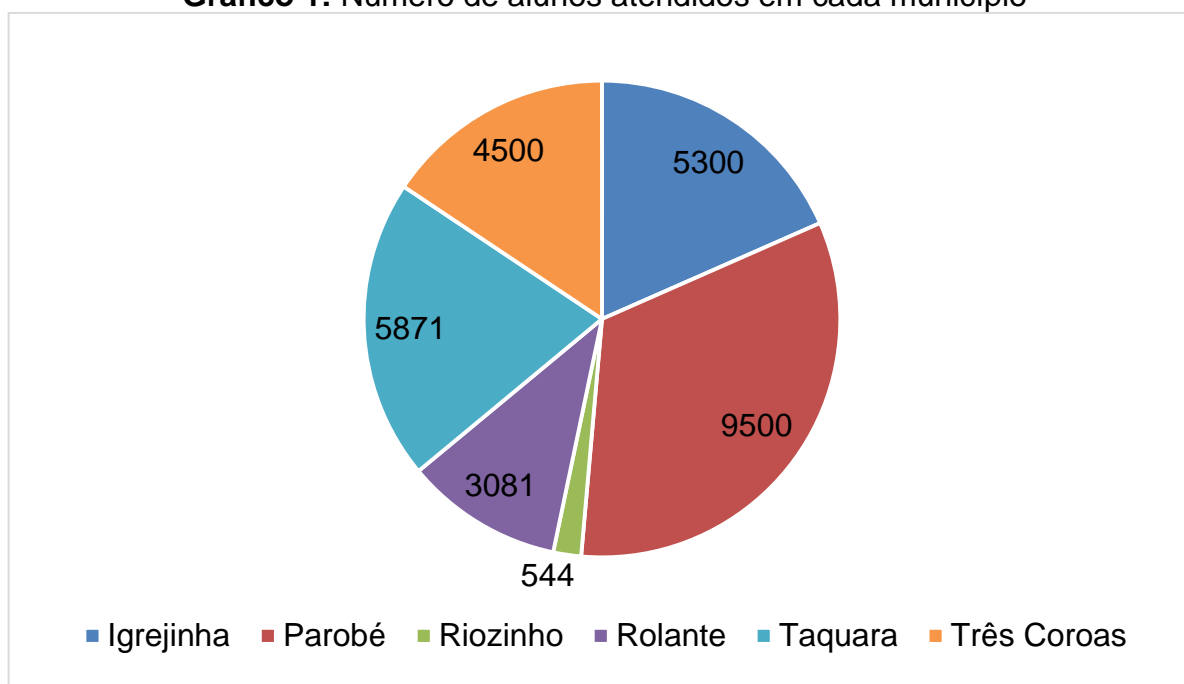
#### 4.3.1 Relação de alunos atendidos nos municípios do Vale do Paranhana

De acordo com levantamentos presentes nos sites das prefeituras municipais e no portal de informações do Vale do Paranhana (2021), a região conta com uma média aproximada de 180000 habitantes. Sendo que os responsáveis municipais informaram que as redes públicas educacionais atenderam em 2019 cerca de 28796 crianças em idade escolar. Nos casos municipais e de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9394/96, essa faixa etária representa crianças em idade dos 0 aos 15 anos. Sendo que dos 0 aos 5 são crianças pertencentes a Educação Infantil e dos 6 aos 15, crianças do Ensino Fundamental (BRASIL, 2021).

Nessa relação entre estimativa de habitantes e crianças atendidas nas escolas municipais percebe-se que cerca de 16% da população da região perpassa diariamente os ambientes escolares, quando a rotina é normalizada. Essa porcentagem populacional está alinhada com a média do Brasil, a qual segundo o IBGE (2018) era de 17,1% de crianças entre 0 e 15 anos. Essa estimativa gira em torno de 35,5 milhões de crianças no território nacional no período de 2018.

No gráfico 1 apresenta-se a quantidade de alunos atendidos por cada rede municipal da região do Vale do Paranhana em 2019. Os dados foram repassados pelos gestores e conferidos no Censo Escolar disponibilizado na plataforma do INEP.

**Gráfico 1:** Número de alunos atendidos em cada município



**Fonte:** Desenvolvido pelo autor com base no Censo Escolar do INEP (2019).

Tendo a ideia de que 28796 crianças são atendidas diariamente nas escolas públicas da região e que todas elas recebem a oferta de uma alimentação saudável e com parte proveniente da produção de famílias locais, percebe-se que aí há um ponto nevrálgico para entender a relevância deste trabalho. Todavia a manutenção de um mercado interno de consumo e a demanda constante podem ser elementos essenciais ao desenvolvimento local das propriedades agrícolas familiares.

Essa discussão permeará os próximos tópicos da presente dissertação, até lá precisa-se atentar um pouco mais para a relevância dos dados de número de crianças atendidas, pois são eles que validam o valor proveniente das Políticas Públicas nacionais de alimentação escolar e até mesmo a quantidade de recursos próprios que o município disponibiliza para a complementação da alimentação. Reitera-se que as fontes primárias de dados foram os próprios gestores municipais, sendo que checou-se as informações nas plataformas públicas de dados e gestão de recursos públicos.

Os extremos do atendimento figuram entre Riozinho e Parobé, respectivamente atendendo diariamente 2% e 33% das crianças da região. Conseqüentemente são os municípios de maior e menor demografia do Vale do Paranhana.

Porém outro dado que acompanha esse, de maneira inversa, é o de total de crianças em situação de vulnerabilidade. Parobé indicou que de todas as crianças atendidas cerca de 15% estão em situação de vulnerabilidade enquanto Riozinho divulgou um número muito maior, cerca de 40% das crianças atendidas pelo sistema público de educação encontravam-se em situação de vulnerabilidade.

De acordo com estudo da Fundação Abrinq (2019) estima-se que no Brasil mais de 9 milhões de crianças encontram-se em situação de extrema pobreza, o que geraria cerca 22,6% da totalidade de crianças no país dentro dessa faixa etária. Esses números gerais acabam sendo muito semelhantes ao encontrado no Vale do Paranhana, de acordo com os dados advindos das entrevistas realizadas no presente trabalho, pois os outros municípios apresentaram uma média de 20% de crianças atendidas nas escolas que estariam em situação de vulnerabilidade. Este número é relativamente alto, o que reforça a ideia da má distribuição de renda no território nacional.

A ideia da má distribuição de renda é algo recorrente em trabalhos de análise das Políticas Públicas e da história brasileira, Carvalho (2019) explica que o povo brasileiro muitas vezes exibe uma certa “pacacidade” frente as adversidades vivenciadas. Almeida (2007) vai ao encontro dessa ideia e amplia a percepção de que

o povo brasileiro, em um contexto geral, tende a encontrar soluções para viver. Sendo que isso muitas vezes interfere na lógica das estruturas como “deveriam ser”, pois o poder público é permeado pela mesma ideia que guia a população. Em suma, a falta de uma estruturação política mais transparente e que pense Políticas Públicas como algo essencial a vida e não como palanque eleitoral faz com que o país ainda sofra com uma parte considerável de sua população em situação de vulnerabilidade social (CARVALHO, 2019).

A partir desses números gerais estabelecidos, entende-se que para muitas crianças da região (e do país também) a qualidade da merenda escolar e a oferta das refeições no turno de aula são essenciais para se combater a fome. Isso é uma dura realidade encarada diariamente país afora e que precisa ser minimizada constantemente até sua extinção, pois os direitos humanos básicos devem ser assegurados sempre.

Nessa situação a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar local torna-se necessária para o desenvolvimento do próprio município. Ao adentrar essa ideia toca-se na pauta de quais Políticas Públicas estão efetivadas nos municípios e o quanto elas impactam no fluxo de investimentos locais. Tais pontos são trabalhados no próximo tópico, o qual representa uma subcategoria de análise sobre o contexto dos municípios do Vale do Paranhana.

#### 4.3.2 Repasses a partir de Políticas Públicas de alimentação escolar

Antes de discutir e apresentar efetivamente as Políticas Públicas aplicadas nos municípios, entra-se na seara dos repasses. Isso é uma escolha que compõem a narrativa da presente dissertação, pois primeiro infere-se sobre o panorama contextual da região, para depois discutir elementos mais reflexivos e gerenciais. Este ponto do trabalho trata de dois questionamentos específicos da entrevista semiestruturada. Os quais estão ligados ao total do valor utilizado para aquisição de merenda escolar em 2019 e o quanto desse valor foi derivado à agricultura familiar.

Tais questionamentos dão uma noção sobre o fluxo de valores nessa área, o que pode gerar novas compreensões para com os reflexos e investimentos na agricultura familiar local.

Dentro da vinculação estabelecida pelas Políticas Públicas tem-se o questionamento inicial do valor total utilizado na aquisição de merenda escolar para o

ano de 2019. Dos seis municípios metade apresentou os números e outra metade não os informou. Reitera-se novamente que não se visa elencar ou comparar os municípios em suas gestões, apenas informar os contextos gerais e o que for pertinente a análise.

Dentre os gestores que informaram os dados (ou pode-se encontrar os números nas plataformas de pesquisa) o valor anual de repasse para as políticas públicas de dois municípios girou perto de R\$ 1.000.000, enquanto outro foi de aproximadamente R\$ 1.500.000. Nessa relação um município investiu cerca R\$1,40 por dia na alimentação de cada estudante, enquanto outro destinou R\$0,50 para a mesma finalidade.

A equação exata para chegar-se a esse número de repasse é a do valor total destinado a aquisição de alimentação escolar, dividido pelo número total de alunos da rede pública municipal e então dividido novamente pela quantidade de dias letivos, que segundo a LDB 9394/96 é de 200 dias letivos.

A legislação brasileira vigente em 2018 calculava que o repasse aos municípios através do FNDE e do PNAE apresentava um investimento para a alimentação escolar abaixo do valor de R\$1,40 e aproximado do de R\$0,50. Todavia não se fez um levantamento das especificidades de cada área escolar, apenas dados generalizantes do atendimento na rede pública municipal. Isso impacta um pouco na interpretação dos dados finais, pois não se tem o número exato de crianças em ensino integral por exemplo. Mesmo assim os valores dão conta de leituras básicas sobre o todo municipal o que é complementado pelo panorama de repasses nacionais.

De acordo com o MEC (2018) as remessas de repasse em 2018 já consideravam alterações no novo valor per capita da alimentação escolar.

O valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino:

Creches: R\$ 1,07

Pré-escola: R\$ 0,53

Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64

Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36

Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32

Ensino integral: R\$ 1,07

Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00

Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53 (BRASIL, 2018, p. 1).

Percebe-se que mesmo o município que menos destina um valor diário para a aquisição de alimentação escolar geral, ainda o faz dentro dos valores médios gerais previsto na legislação.

Outro ponto de destaque da legislação vigente e que influencia diretamente a presente pesquisa é a porcentagem obrigatória de repasse para a aquisição de produtos da agricultura familiar. De acordo com o MEC (2018, p. 1) do total do orçamento do PNAE “30% deveriam ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico das comunidades”.

Conquanto os valores totais não foram divulgados por todos os municípios, o mesmo não ocorreu com o valor destinado exclusivamente para aquisição de alimentação escolar proveniente da agricultura familiar. Aqui todos os responsáveis informaram e demonstraram números, bem como constatou-se que todos os municípios do vale do Paranhana seguem a legislação e investem ao menos 30% do valor recebido.

O estabelecimento de um valor mínimo para a aquisição de alimentos provenientes diretamente da agricultura familiar vai de encontro ao negligenciamento histórico que o pequeno produtor tem no Brasil. Apenas com a consolidação das Políticas Públicas, supracitadas nesse trabalho, é que as propriedades familiares passaram a ter mais atenção e apoio. Essa é uma situação histórica delicada do país, pois exhibe uma herança colonial, governamental e um processo de modernização que tendeu a visar apenas os grandes e médios produtores rurais ligados ao setor exportador (GONÇALVES; SOUZA, 2011).

Porém os esforços governamentais iniciados na primeira década dos anos 2000, trazem transformações benéficas evidentes no desenvolvimento rural, sobretudo, pelo agricultor familiar (REIS, 2016).

Nessa lógica cabe relatar que apenas um município cumpre o mínimo de 30% exigido em lei, não obstante há um município que cumpre mais do que o dobro do proposto pela legislação. Esse foi o caso de Rolante que apresentou que 64% do valor total da aquisição da merenda escolar havia sido exclusivamente destinado à compra de produtos provenientes da agricultura familiar.

Isso é um caso digno de nota, porque é um indicativo da diversidade dos gêneros alimentícios ofertados na alimentação escolar, por causa da abrangência do

projeto ao longo do ano (10 meses) e a diversificação natural da produção agrícola, devido ao tempo de produção e ao clima variável do Estado.

Essa situação de dobro do investimento estipulado por lei dá-se muito pelas condições do município, segundo a entrevistada, houve o estabelecimento de parcerias e um investimento do poder público municipal na oferta de auxílio para a organização dos produtores locais ao longo de pelo menos duas gestões municipais. Tal contexto surgido em Rolante corrobora com a lógica da existência majoritária de pequenas propriedades rurais familiares em inúmeras regiões do país. Isso é também:

[...] condição fundamental para que haja sobrevivência para a economia de grande parte dos municípios brasileiros é, portanto, o principal agente propulsor do desenvolvimento comercial e, conseqüentemente, dos serviços nas pequenas e médias cidades do interior do Brasil. Se devidamente apoiada por políticas e ancorada em iniciativas locais, pode se transformar no grande potencializador de um desenvolvimento descentralizado e voltado para uma perspectiva de sustentabilidade (SANTOS, 2011, p. 10).

O estabelecimento de alinhamentos do poder público municipal para com os agricultores familiares é essencial para o desenvolvimento das pequenas propriedades.

Para os representantes dos agricultores, a parceria entre a alimentação escolar e a agricultura familiar é fundamental para o desenvolvimento local. 'Na medida em que há uma oportunidade de mercado, temos renda e sobrevivência no campo', afirmou Elisângela dos Santos Araújo, da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (BRASIL, 2018, p. 1).

O valor de aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar é um propulsor da manutenção dessas pequenas propriedades e um potente argumento para o contínuo investimento do poder público no aperfeiçoamento dessa área. Pois quanto mais o alimento for saudável e mais próximo for adquirido, toda uma cadeia econômica e sustentável local é beneficiada. Este é certamente um dos fatores que valida o investimento e a manutenção dos programas de alimentação escolar baseados na agricultura familiar. O gerenciamento dessa relação e quais programas são efetivados nos municípios do vale do Paranhana são a pauta da próxima categoria de análise.



#### 4.4 Programas e gestão

Nesta segunda categoria de análise selecionou-se seis dos dezoito questionamentos pré-estabelecidos. Neste ponto encontra-se o grupo de informações sobre quais Políticas Públicas são efetivadas no município na área da alimentação escolar, como são geridas as verbas e se há parcerias intersetoriais dentro do poder público municipal.

Esses questionamentos não são de ordem apenas informativa como os da primeira categoria, aqui há margem para a opinião dos gestores e explicações para além do cotidiano gerencial. Neste ponto pode-se observar como se dá o processo de efetivação dos programas e seu funcionamento efetivo.

Para exemplificar essa percepção os questionamentos dessa área foram os seguintes:

- Como se dá a gestão das Políticas Públicas nacionais de alimentação escolar em âmbito municipal?
- Qual(is) o(s) procedimento(s) adotado(s) para execução das Políticas Públicas de alimentação escolar?
- Há alguma parceria interinstitucional (EMATER, Secretaria da Agricultura e etc.) para aquisição da merenda escolar, principalmente no que se refere ao PNAE e PAA?
- Qual a porcentagem do orçamento (próprio) municipal é utilizada para aquisição de merenda escolar?
- O município recebeu verbas para o PNAE (FNDE) em 2019? Quanto?
- Qual o valor médio de suplementação anual para aquisição de merenda escolar, além do recurso do FNDE?

Esse conjunto de perguntas não será tratado com divisão de subcategorias, mas sim como um sistema todo, ou seja, não haverá subcapítulos, apenas explicações que seguirão uma linha de raciocínio levantada pelas respostas dos entrevistados.

De acordo com Schmitt (2005) a gestão das Políticas Públicas de aquisição da merenda escolar diretamente das propriedades familiares auxilia na resolução de uma das maiores dificuldades encontradas pelos agricultores desse segmento, que é a comercialização de seus produtos. Em conjunto a isso outros problemas surgem, da falta de compreensão do funcionamento dos mercados e da documentação

necessária para a concorrência de licitações, isso deixa os agricultores vulneráveis em vários momentos. Aí surge uma das funções das parcerias intersetoriais, que discutir-se-á logo mais.

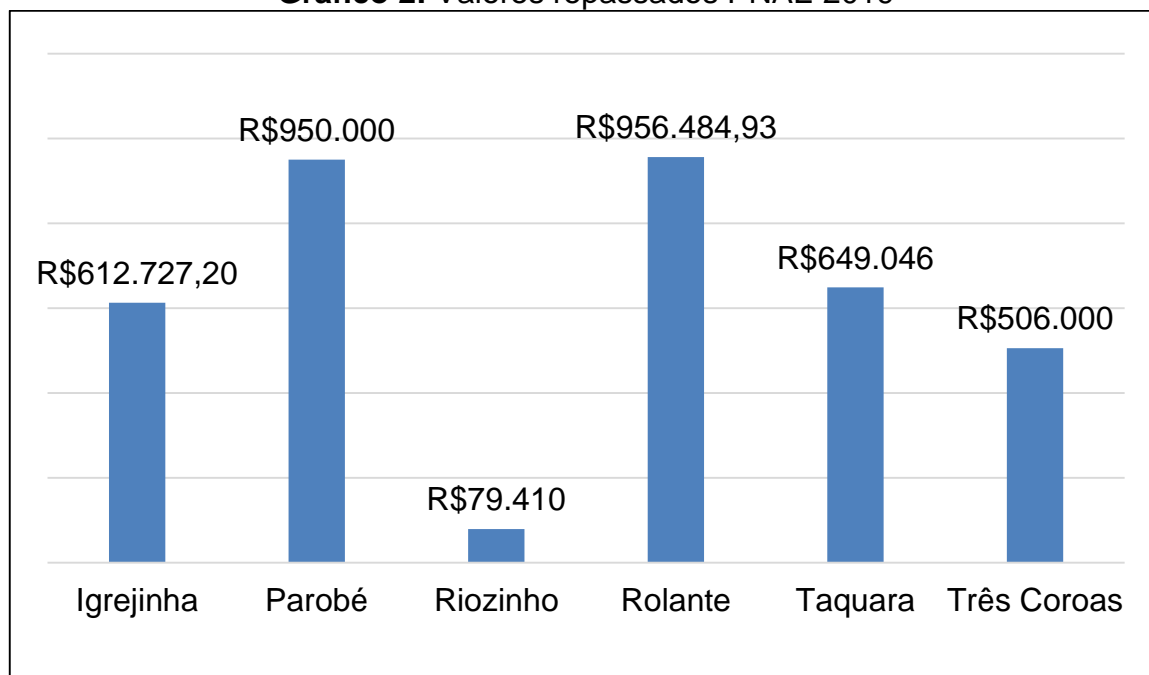
Em todos os seis municípios do Vale do Paranhana a gestão dos programas é centralizada na Secretaria de Educação e no trabalho das nutricionistas escolares. Em cinco dos seis municípios a aquisição da alimentação é centralizada apenas nas nutricionistas, sem a participação das escolas. Porém há um caso, no município de Igrejinha onde as “merendeiras” participam do processo de aquisição dos alimentos dando sugestões do que as crianças costumam “apreciar” mais.

Porém essas sugestões se dão apenas depois do processo de efetivação e execução das Políticas Públicas. Em todos os seis municípios do vale, o mesmo processo é seguido e respeitado ocorre uma Chamada Pública e um Pregão. Esses processos estão de acordo com a Lei nº 11.947/2009. (BRASIL, 2018)

Nessa etapa dois municípios destacam-se, Igrejinha faz um levantamento de preços junto ao CEASA, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e o mercado local. Enquanto que Rolante consulta apenas os preços do mercado local, como uma forma de gerar competitividade e reconhecimento dentro do espaço de produção das propriedades agro familiares locais.

Esse cenário de incentivo e competitividade é fundamental para o desenvolvimento das propriedades familiares rurais, pois está na garantia de acesso aos mercados tradicionais ou institucionais a importância das Políticas Públicas de incentivo. Esse devia ser o cerne de qualquer política agrícola de fortalecimento da agricultura familiar, aumentar as possibilidades e acesso para os produtores mais pobres desenvolverem-se (BAUIANAIN, 2006).

Seguindo a lógica da entrevista semiestruturada, após conversar sobre o sistema de efetivação das Políticas Públicas questionou-se os valores de verbas recebidas pelos municípios a partir do PNAE (através do FNDE) em 2019. Para essa informação criou-se o gráfico explicativo 2.

**Gráfico 2:** Valores repassados PNAE 2019

**Fonte:** Desenvolvido pelo autor com base nas informações dos gestores entrevistados.

Rolante mesmo não sendo o maior município da região, e conforme o gráfico 1, nem o que mais atende alunos na rede pública, foi a cidade que mais recebeu repasses provenientes do PNAE em 2019. Isso em consonância com o dado, abordado na categoria anterior, de que o poder público municipal investia 64% do valor na aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar local, torna-se um fator de atenção benéfica ao desenvolvimento local e regional, ligado a circulação de capital e ao fluxo de produção agro familiar.

É de suma importância para o desenvolvimento local que os agricultores familiares recebam apoio e sejam preparados para competir nas oportunidades criadas pelas Políticas Públicas. Investir na preparação do agricultor e da propriedade para habilitar a eles chances de aproveitar as ocasiões de mercado (NEVES; CHADDAD; LAZZARINI, 2000).

Vale ressaltar que o agricultor familiar não é um contumaz ou alguém passivo diante da vida. Então quando se refere ao preparo dele se está cobrando uma agenda de investimentos municipais e incentivo ao desenvolvimento pessoal e local de novas práticas, onde haja a oferta de palestras, atendimentos e orientações para que cada agricultor possa ter as habilidades administrativas necessárias para concorrer aos processos licitatórios.

Seguindo essa mesma linha surge o questionamento da existência ou não de parcerias interinstitucionais como EMATER, secretaria de agricultura ou outras instituições municipais para a aquisição da merenda escolar, principalmente no que concerne ao PAE e o PAA.

A existência dessas parcerias é uma ferramenta para desenvolver conhecimento sobre gestão administrativa e conseguir ter acesso aos mercados. É através dessa relação que o agricultor familiar pode construir um capital social que lhe ajude a ter um maior reconhecimento social, político e econômico e que o permita acessar recursos fundamentais e necessários para sua manutenção. (REIS, 2016).

Todavia, na lógica dentro do Vale do Paranhana tem-se os casos de Igreja e Riozinho que não há uma parceria formal entre órgãos ou setores distintos do poder público municipal, mas a EMATER, a secretaria da Agricultura e o Sindicatos dos Trabalhadores Rurais auxiliam na realização do processo de aquisição dos alimentos.

Em Três Coroas também não existe uma parceria formalizada, mas a Secretaria de Educação conta com o apoio da EMATER e da Secretaria de Meio Ambiente, esta segunda atua em conjunto com uma Cooperativa de agricultores que fornece 100% dos itens da agricultura familiar do município.

Na consolidação dessa parceria formal ocorre a união entre objetivos, interesses e ideais, o grupo de agricultores torna-se mais fortalecido, com maior representatividade e capacidade de articulação perante os interesses gerais (SENAR, 2006).

Com a organização social de uma cooperativa é possível promover uma agricultura familiar sustentável, valorizando o espaço rural e a economia local. “Por meio de organizações coletivas o agricultor familiar pode alcançar a figura jurídica para se fortalecer e ser reconhecido pela sociedade” (SPERRY; MERCOIRET, 2003, p. 89).

Nos outros três municípios da região não há uma cooperativa, mas existem parcerias formais estabelecidas. Em Taquara há a parceria com a Associação Taquarense de Agricultura Familiar (ATAF). Em Parobé há vínculos entre as secretarias da educação e da agricultura, além disso a secretaria da agricultura faz um trabalho junto aos agricultores, incentivando-os a produzirem os produtos que serão demandados para merenda escolar. Em Rolante ocorre uma tripla parceria, semelhante à de Parobé, mas ainda se adiciona a EMATER, essa combinação de forças tem o intuito de além do incentivo à produção agro familiar, atuar em conjunto

com os produtores rurais na regularização da documentação necessária e no treinamento deles para o desenvolvimento da propriedade.

Todos os municípios denotaram uma preocupação em auxiliar os agricultores familiares a participar das licitações. Isso pode ser um reflexo dúbio e duplo da situação, pois pode ser uma agenda política obrigatória para o município cumprir o mínimo exigido em lei ou pode ser o desejo por ter uma pauta de investimento e desenvolvimento local efetivo. O presente trabalho não visa mensurar ou julgar tais situações, apenas apresentar os reflexos do que realmente está estabelecido na região. Reis (2016) vai contextualizar uma situação parecida com essa.

O problema de fundo que motiva todos os outros é de natureza política, ou seja, se é decisão do poder público facilitar a vida do produtor familiar. Se for, eles vão fazer investimentos para viabilizar. Se não for, essa falta de motivação se espalha pela cadeia de execução do programa e o único objetivo passa a ser cumprir a meta de 30% seja lá como for (REIS, 2016, p. 76).

Os municípios apresentam diferentes níveis e estágios das parcerias locais para aquisição da merenda escolar. Bem como transparecem especificidades diversas no tocante ao planejamento de desenvolvimento das propriedades rurais locais.

Vale trazer uma situação de larga escala nesse ponto, pois mesmo que a região do Vale do Paranhana não seja composta por um número elevado de agropecuaristas extensivos. A região sul do Brasil apresenta um contexto generalizante de intensa integração entre os médios e pequenos agricultores com grandes indústrias do agronegócio. Dessa forma o agricultor familiar fica menos vulnerável, mas ao mesmo tempo muito mais dependente dessa relação comercial, pois atrela sua produção a compra de um produtor maior (BUAINAIN; GUANZIROLI, 2008).

Atendo-se ao viés do fluxo de investimento próprio ou da suplementação aos programas de aquisição de alimentação escolar tem-se os dois últimos questionamentos da atual categoria de análise. Ambos têm como foco informar-se sobre a porcentagem de orçamento próprio (municipal) e especificamente quantos por cento isso representa no valor total destinado a aquisição de merenda escolar anualmente.

Como ambos os questionamentos lidam com valores, alguns dos entrevistados não souberam informar o valor total, deixando assim perguntas sem respostas. Uma provável explicação para tal situação foi a de que os entrevistados não tinham acesso

a tal informação ou por serem informações que ainda precisavam de uma confirmação superior para serem divulgadas, naquele momento ainda não estavam disponíveis.

Nesse contexto três municípios não informaram se faziam suplementação orçamentária e nem a porcentagem que isso representava anualmente. Dos três outros municípios, um informou que não fazia nenhum tipo de suplementação, outro que fazia ela de acordo com a demanda anual, sem um valor fixo previamente e o outro relatou que suplementava aproximadamente R\$ 900.000,00 por ano em média.

Nesse processo vale mencionar a fala do representantes de um dos municípios que não faz suplementação orçamentária “um bom planejamento faz com que seja desnecessário a suplementação com recurso próprio para aquisição de merenda escolar” (ENTREVISTADO A).

Os seis municípios que compõem o Vale do Paranhana gerem os programas de aquisição de alimentação escolar dentro dos pressupostos das leis vigentes. Alguns municípios indicaram um maior cuidado na área de incentivo e normatização das propriedades agro familiares, principalmente para gerar um ambiente de maior desenvolvimento dessas propriedades em questão.

Aqui percebe-se um embrião da ideia de desenvolvimento local como reflexo das Políticas Públicas de aquisição de alimentação escolar. Todavia são reflexos condicionados a um plano governamental local, que pode ou não existir de acordo com as demandas de agenda pública. Percebe-se que há uma tendência de que quanto mais industrializado o município, menor o incentivo à agricultura familiar, essa noção dá-se pela apresentação dos números gerais ligados ao investimento com as propriedades locais.

Para Triches e Froehlich (2008), essa falta de compromisso dos gestores públicos em efetivar mais do que o mínimo exigido pelo PNAE, é um desperdício de potencial desenvolvimentista e mostra uma opção política que prejudica a eficácia de programas e Políticas Públicas essenciais a categoria afetada.

Nessa situação, de acordo com Reis (2016, p. 89), pode ocorrer de os políticos regionais e municipais:

[...] se utilizarem de argumentos burocráticos como um pretexto e como grandes entraves para as aquisições dos alimentos, sem dar a devida importância para um dos principais objetivos da lei 11.947, a intenção de contribuir nesse processo de compra, com o objetivo da desburocratização e facilidade na aquisição de produtos da agricultura familiar e não o contrário, como burocratizar ao máximo os editais, além de não divulgá-los de forma adequada.

Esse último argumento desencadeia as percepções analisadas na última categoria deste trabalho, que é propriamente as informações conglomeradas pelas perguntas derivadas da relação com os produtos adquiridos pelas Políticas Públicas e o próprio desenvolvimento local e regional da agricultura familiar. Será que há um reflexo prejudicial nessa relação ou os municípios estão tentando aproveitar melhor as potencialidades da agricultura familiar?

#### **4.5 Produtos e desenvolvimento regional**

Nessa última categoria de análise separou-se os questionamentos da entrevista que davam conta da maneira de definir os alimentos que seriam disponibilizados para as escolas. Bem como pareceres sobre a qualidade desses alimentos e a sua procedência. Essa última informação torna-se relevante quando busca-se entender quais os efeitos diretos da produção e aquisição de produtos provenientes de propriedades agrícolas familiares, pois garantir que sejam produtos locais potencializa o desenvolvimento regional e impede que a lei seja burlada por ofertas de produtos de outras procedências que não as de propriedades agro familiares.

Os cinco questionamentos que pautam essa categoria são os seguintes:

- Como se escolhem/definem os alimentos a serem adquiridos para consumo dos alunos?
- Há dificuldades à aquisição de alimentos cultivados por produtores familiares? Comente.
- As escolas relatam alguma dificuldade em relação aos alimentos adquiridos de produtores familiares? Comente.
- Em sua opinião, na qualidade de gestor, qual o impacto que o sr. (a) percebe, da aquisição de alimentos de produtores familiares para seu município e para a região do Vale do Paranhana? Comente.
- Você como gestor, quais as assertivas identificadas na execução dessas políticas?

Uma característica dessa categoria de análise é que os questionamentos da entrevista além de informarem trazem a perspectiva de comentários dos entrevistados. Enquanto na primeira apenas contextualizou-se os municípios e na

segunda interpretou-se os dados e opiniões, na terceira expôs-se a perspectiva e as opiniões dos entrevistados.

Essa opinião é uma das vertentes dos reflexos das Políticas Públicas de aquisição de alimentação proveniente das propriedades familiares da região. Esse caminho é pautado pelo resultado histórico complexo da agricultura familiar brasileira e a sua situação atual, onde há dificuldade de produção no pequeno agricultor e safra de exportação recorde perante os grandes agropecuaristas. Essa situação é uma soma de fatores políticos, sociais e econômicos que provocaram transformações, principalmente a partir da década de 1960, com a instauração da revolução verde nacional proporcionada pelo governo da época (REIS, 2016).

Retornando as questões da entrevista semiestruturada o primeiro questionamento dessa categoria de análise dá conta sobre como é o processo de escolha dos alimentos adquiridos para os alunos. No subtítulo anterior apresentou-se que a compra em cinco dos seis municípios é uma atribuição exclusiva das nutricionistas, porém a escolha dos alimentos leva em conta opiniões externas.

Neste ponto vale mencionar os casos de forma individualizada, pois é um processo importante para o entendimento dos reflexos da aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar.

Taquara e Três Coroas são os únicos locais que responderam de forma praticamente igual. Em ambos os municípios a escolha dos alimentos se dá a partir do respeito aos pilares do PNAE. Valor nutricional, regionalidade e sazonalidade dos alimentos. Em Igrejinha o cardápio é elaborado de acordo com a preferência do público consumidor, ou seja, das crianças, sem esquecer a legislação do PNAE referente aos micros e macros nutrientes, produtos da época e relação de custos. Em Riozinho acontece algo semelhante, a diferença é que o responsável não mencionou nada relativo ao gosto do público consumidor. Em outra categoria, Igrejinha já tinha mencionado uma preocupação sobre os alimentos com maior “saída” entre as crianças. Parobé vai ter uma abordagem com maior complexidade nesse caso, pois a nutricionista faz o planejamento em conformidade com a legislação e a secretaria da agricultura estimula os agricultores a produzirem esses alimentos. Visa-se criar a lógica de oferta e demanda dentro do próprio cosmo local. Por fim, Rolante desenvolve um cardápio elaborado pela nutricionista, baseado em valores nutricionais, disponibilidade local (cuidado para demandar o que realmente é produzido na propriedade e que não venha da CEASA por exemplo), em conformidade com a



legislação, mas com o cuidado de não ser muito repetitivo para não se tornar "enjoativo".

Rolante nesse ponto novamente exhibe uma política interna de incentivo as propriedades locais, pois no processo de aquisição dos alimentos há um reforço para que os produtos não venham de outras fontes que não seja de propriedades familiares locais. Essa visão é reiterada em vários pontos da entrevista, um cuidado com o desenvolvimento das propriedades locais e o seguimento dos pressupostos das leis vigentes.

Esse município em questão desenvolveu um projeto intitulado "Porteira para dentro", tal ideia foi desenvolvida em conjunto pela Secretaria Municipal de Agricultura, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a EMATER, o PNAE e o Programa de Desenvolvimento Econômico Local (DEL).

Estas entidades e os atores sociais envolvidos entendem como necessária a busca por alternativas para o rural e para as pessoas que vivem e/ou dependem dele, visto que a necessidade do rural não está relacionada apenas ao processo de produção de alimentos, seguridade alimentar ou geração de renda, mas, também, implica nas diferentes instâncias do desenvolvimento. [...] As atividades desempenhadas [pelo projeto] têm como objetivo, de modo geral, coordenar e executar programas que visem à promoção e valorização do homem do campo, fomentando o aumento da produtividade do setor agrícola e a melhoria das condições de vida e de trabalho da família rural (SCHWAB, 2020, p. 65).

Esse projeto ligado ao estabelecimento de infraestrutura para as propriedades rurais foi criado e regulamentado pela Lei Municipal nº 3210, de 04 de junho de 2013. O projeto "Porteira para dentro" tem o intuito de atender os produtores rurais de Rolante dando suporte com serviços de infraestrutura básica dentro das propriedades. Os serviços básicos a que se refere a atuação do projeto são elencados como construção e manutenção de estradas, construção e manutenção de pontes, bueiros, construção e recuperação de açudes e bebedouros para animais, terraplanagens e aterros para construção de casas e currais (SCHWAB, 2020).

Esse projeto é importante para o desenvolvimento rural do município de Rolante como um todo, porém seu enfoque está mais direcionado para o incentivo ao agricultor familiar. É nesse ponto que a ligação com as Políticas Públicas de aquisição de alimentos faz-se tão importante, pois demonstra uma agenda municipal voltada para o desenvolvimento local em uma relação direta com as Políticas Públicas.

Além do projeto melhorar a infraestrutura das propriedades, ele incentiva o agricultor familiar a regularizar a venda da produção via bloco de produtor rural, pois as horas-máquina que o agricultor receberá é calculado

proporcionalmente ao valor da venda de produtos via bloco de produtor. Ou seja, quanto mais vendas ele efetuar, maior será o seu benefício em horas máquina<sup>5</sup> (SCHWAB, 2020, p. 66).

Surita (2004) vai defender que o apoio ao desenvolvimento local sustentável, incentivando a aquisição de alimentos saudáveis e produzidos por agricultores familiares locais vai além de uma política pública. É o pagamento de uma dívida do Estado para com a sociedade, principalmente com a agricultura familiar, que muitas vezes é relegada ou mesmo marginalizada.

Como não é em toda região que se encontrou projetos designados ao suporte dos agricultores familiares. A aquisição de produtos de propriedades familiares, com uma produção que não é de larga escala, às vezes pode apresentar alguns pequenos problemas ou reclamações. Isso foi relatado por alguns entrevistados, nada de grande relevância ou que apresentasse um problema grave. Ocorreram quatro reclamações diferentes:

- Produtos muito maduros que eventualmente estragavam;
- Aparência e um pouco de qualidade;
- Necessidade em ter que descascar os produtos;
- Sujidades, como alguns produtos com barro.

Todas as reclamações possuem soluções próprias e nenhuma se configurou em um problema permanente. Os entrevistados relataram que os produtores justificavam prontamente os ocorridos e resolviam os problemas no futuro. Mesmo com essas reclamações houve relatos reiterados da constante qualidade dos produtos, pois como foi relatado: “Tratando-se de qualidade, as escolas relatam que sem dúvida é melhor do que dos produtos via licitação” (ENTREVISTADO B).

Ainda no espectro das dificuldades apresentadas tem-se a pergunta sobre a existência ou não de dificuldades da aquisição de alimentos efetivamente cultivados por produtores familiares.

Assim como no questionamento anterior é necessário tratar caso por caso aqui, pois tem-se especificidades municipais muito distintas nesses relatos. A representante de Igrejinha explica que encontra dificuldades no que condiz ao comprometimento dos agricultores, pois os produtores familiares têm resistência em substituir eventuais

---

<sup>5</sup> O projeto “Porteira para Dentro” não será especificado no atual trabalho, bem como a relação entre produção vendida (registrada) e a troca por horas máquina com a prefeitura. Porém todas as informações podem ser encontradas na Lei municipal nº 3210, de 04 de junho de 2013, no portal da Prefeitura Municipal de Rolante.

produtos com qualidade inferior a acordada nos processos legais, de modo que os produtos selecionados são destinados ao mercado privado que paga mais. Essa acaba sendo uma relação, algumas vezes, conflituosa, principalmente na busca por assegurar o que é estabelecido nos processos legais de contratação. Os entrevistados de Riozinho e Taquara inferem alguns elementos semelhantes a essa situação.

Já o entrevistado de Parobé relata que as dificuldades encontradas estão na relação de pequenas alterações no cardápio em decorrência do clima ou da produção. Em Rolante, além disso, a entrevistada complementa que as vezes o produto não tem a qualidade estipulada, muito em consequência de fatores externos como os acontecimentos climáticos locais, mas que isso não é generalizado, mas sim condicionado de caso a caso.

Em Três Coroas a entrevistada relata um caso diferente, pois não há nenhuma ponderação ou reclamação sobre a qualidade do produto adquirido. Pelo contrário, há menções positivas desse sistema, pois no município cerca de 80% do hortifrúti proveniente da agricultura familiar é repassado pela Cooperativa local. Isso corrobora com os relatos anteriores de que em Três Coroas os produtos dos agricultores familiares são superiores aos das licitações normais.

As cooperativas são um reflexo positivo da organização dos agricultores familiares. Sendo que:

O PNAE tem incitado o surgimento de novas organizações, seja para viabilizar o acesso ao programa, seja para, a partir desse engajamento, alcançar novos mercados e/ou mobilizar recursos políticos e econômicos. Quanto maior o envolvimento de associações, cooperativas, organizações não governamentais, entre outros atores sociais, e quanto mais elevado o grau de consolidação dessas instituições, mais efetivos são os resultados do PNAE. (MULLER, 2007, p. 36)

Após os questionamentos sobre possíveis dificuldades com os produtos e com o trabalho nas propriedades familiares, questionou-se sobre quais são as assertivas identificadas na execução das Políticas Públicas.

Em Igrejinha relatou-se a valorização do meio rural (agricultores saem de "vítimas para protagonistas") e um incentivo para desenvolvimento local e regional. Reconhecimento do agricultor como pessoa e ganhos financeiros (renda) substanciais. Sem contar o estímulo que ocorre nas escolas para que as famílias desenvolvam pequenas hortas.

Novamente os entrevistados de Parobé e Riozinho apresentaram argumentos semelhantes. Em ambos os municípios ocorre o fortalecimento da renda do agricultor

e desenvolve-se o compromisso dos agricultores em fornecer produtos de qualidade. Por fim a inclusão do hortifrúti no cardápio estimula a criança a consumir os referidos produtos de uma maneira constante e saudável.

As entrevistadas de Rolante e Taquara relataram que algumas assertivas desse processo de efetivação das Políticas Públicas alimentares perante os agricultores familiares estão na facilidade de aquisição dos produtos e a Segurança Alimentar e Nutricional. Sendo que isso incentiva o desenvolvimento de alimentos saudáveis e orgânicos provenientes de famílias da própria região.

Três Coroas vai exibir uma perspectiva mais funcional, o responsável municipal considera que o PNAE na grande maioria é bem executado. O valor repassado é baixo e sem ajuda do município acharia mais difícil compor a merenda escolar com maior diversidade.

Essas opiniões compõem uma tessitura de reflexos positivos e negativos na relação com os produtores familiares, porém sempre ocorre uma reiteração do valor desse processo e da importância dele para a qualidade da alimentação escolar e do desenvolvimento do município.

Essa situação compreende o último questionamento analisado nesta categoria, o qual dá conta da opinião do gestor sobre o impacto da aquisição de alimentos de produtores familiares para o seu município e para toda a região do Vale do Paranhana.

Em Igrejinha relatou-se que os agricultores se sentem mais valorizados, ocorre uma geração de renda para o agricultor familiar e essa relação acaba proporcionando o aumento do interesse dos filhos na sucessão e na manutenção da propriedade rural. No auxílio dessa lógica a secretaria de educação e os órgãos municipais efetuam um “cerco” para que os agricultores locais não distribuam produtos externos à propriedade rural. Isso acontece para que o produtor não busque o produto em outra fonte como a CEASA para fornecer ao município. O município insiste nesse cuidado para garantir uma relação transparente nos processos de aquisição da alimentação escolar e para consolidar o desejo de adquirir produtos orgânicos para fornecer aos alunos.

A preocupação e a insistência dos órgãos públicos no asseguramento da qualidade dos produtos e no desenvolvimento das propriedades locais são um reflexo da importância da agricultura familiar. Pois ela é geradora de empregos e de uma produção diversificada de alimentos. É inquestionável as relações com grades produtores ou outros mercados que protegem por um lado e cerceiam por outros. “No entanto, para proporcionar uma melhor qualidade de vida, renda e de trabalho para a

agricultura familiar, é necessário sobretudo que o governo esteja focado em protegê-los” (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 149).

Em Parobé o entrevistado indica que ocorre a inclusão social do agricultor, bem como a geração de renda e empregos nas comunidades interioranas. Também há o favorecimento da sucessão e a manutenção das propriedades familiares rurais. O gestor ainda identifica a necessidade de ampliação do valor disponível para aquisição de merenda escolar (com recurso próprio) e vê a necessidade de capacitação dos profissionais da merenda para a boa execução dos processos. Nesse ponto indicam-se uma formação continuada tanto dos agentes educacionais, quanto dos produtores familiares, para que haja um maior afinamento entre as partes, para assim potencializar o bom ambiente e parceria entre todos. Um ponto que merece destaque aqui, é que o entrevistado remete a necessidade de complementação própria, mas o município não o faz, utilizando apenas os recursos provenientes do FNDE.

Em Riozinho, o entrevistado relatou que os agricultores se sentem mais valorizados com a compra de seu produto. Como a cidade é a menor da região do Vale do Paranhana, muitas vezes “todos se conhecem” o que gera um orgulho no produtor rural por estar disponibilizando seu esforço para sua comunidade. Belik e Souza (2009) vão compor um argumento que corrobora com essa percepção do entrevistado. Para os autores,

[...] O PNAE tem a capacidade simultaneamente de levar e potencializar a afirmação da identidade, a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, a organização de comunidades, incluindo povos indígenas e quilombolas, o incentivo à organização e associação das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a valorização da produção familiar (BELIK; SOUZA, 2009, p. 18).

Em Rolante, nada diferente é relatado, pois o responsável exibe um pensamento alinhado com os dos outros entrevistados. Percebe-se que no município há a inclusão social do pequeno agricultor, entende-se que a consolidação das parcerias permite a geração e manutenção de renda nas comunidades agrícolas e fortalece o interesse na sucessão do comando da propriedade rural. Algo que potencializa essa situação é o próprio estabelecimento do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS) instituído em Rolante em 2013. O IFRS cria na região uma resposta na educação técnica, pois tal ambiente educacional tem como principal foco o desenvolvimento de cursos ligados a agropecuária.

Outra elemento que surge nas falas de alguns gestores, inclusive no de Rolante, é o desejo por adquirir e introduzir na merenda escolar alimentos orgânicos e saudáveis. Aqui novamente o IFRS tem uma parcela de desenvolvimento dos pressupostos teóricos e práticos, pois possibilita inúmeros cursos de extensão e palestras na área.

Alguns exemplos disso são cursos de extensão disponibilizados em 2019 pelo IFRS, retirados diretamente dos editais do site do Instituto (2019):

- Qualificação Profissional de Plantas Bioativas;
- Agricultura Ecológica I: Implantação de Hortas e Pomares;
- Agricultura Ecológica II: Manejo Fitossanitário;
- Técnico Integrado e Subsequente em Agropecuária;
- Agricultor Familiar (PRONATEC).

Com o advento do suporte indireto que o IFRS proporciona na região, a efetivação de Políticas Públicas ligadas ao desenvolvimento das propriedades agro familiares recebe um aporte interessante para serem aproveitadas pelas gestões municipais.

Essa lógica de investimento e preocupação com as propriedades familiares é algo que quebra um pouco a lógica do Ministério da Agricultura, porque tal órgão muitas vezes tende a fomentar muito mais o agronegócio, devido ao fluxo de capital. Todavia o Ministério não corrobora com essa percepção de contemplação maior ao agronegócio em detrimento do pequeno e médio produtor rural. Devido a essa perspectiva e a falta de mais Políticas Públicas que abarquem o produtor familiar é que o Brasil ainda exhibe grandes discrepâncias sociais e alta concentração de renda no país (REIS, 2016).

Todavia há situações que rompem essa lógica, como é o caso supracitado do estabelecimento do IFRS com foco agropecuário (e sustentável) na região do Vale do Paranhana. Aqui vale destacar os estudos de Mazoyer e Roudart (2010) que defendem que quando são instauradas medidas de proteção e incentivo aos pequenos produtores rurais, conseqüentemente ocorre um aumento da renda familiar e do poder de compra local. “A partir do momento que há uma preocupação e o esforço para beneficiar o produtor agrícola, indiretamente isso irá beneficiar a população como um todo” (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 156).

Retornando ao contexto das falas dos entrevistados, o responsável pelo município de Taquara corroborou com os outros ao afirmar que os agricultores se sentem mais valorizados ao verem seu trabalho na mesa das escolas. Porém relata também um problema ligado a defasagem dos valores repassados pelas Políticas Públicas, e isso impede um pouco a aquisição de uma alimentação mais orgânica para fornecer aos alunos.

Já em Três Coroas, tendo em vista que os agricultores locais são sócios da Cooperativa, o entrevistado relata um impacto muito positivo, uma vez que estabelecido a aquisição dos alimentos provenientes dessa relação, ocorre um aumento da demanda e da produção nas propriedades familiares.

As entrevistas semiestruturadas revelaram que há reflexos positivos na relação entre Políticas Públicas de aquisição de alimentos e o desenvolvimento dos agricultores familiares. Tanto na criação de projetos municipais quanto na consolidação das propriedades. Campanhola e Silva (2000) entendem que o local ganha destaque no processo de desenvolvimento porque é onde as comunidades estabelecem suas relações. É nesse âmbito que as instituições públicas e locais atuam para regular a sociedade “representando o lugar de encontro das relações de mercado e formas de regulação social, que por sua vez determinam formas distintas de organização da produção e diferentes capacidades inovadoras, tanto para produtos como para processos” (REIS, 2016, p. 89).

Exposto os paradigmas levantados pelas entrevistas, tecer-se-á as considerações finais deste trabalho. Considerações essas que não se encerram em si, mas sim abrem novas possibilidades e exibem outros caminhos de análise, pois como dito anteriormente, o foco desta dissertação não era comparar gestões ou situações, mas sim apresentar um contexto para análise e embasamento de possíveis novas ideias para o desenvolvimento regional.

## 5 CONCLUSÃO

Ao longo desta dissertação percebeu-se que as Políticas Públicas dependem muito das pressões sociais e das escolhas que o Estado faz ou deixa de fazer. Sendo que quando não se há um programa governamental claro, cria-se muitas lacunas sociais na população, vide o momento em que o país está inserido. Por mais que o Brasil tenha em sua história uma aproximação muito grande com as áreas rurais e que sua balança comercial dependa muito da produção agropecuária de exportação, há várias medidas na história política brasileira que não consideram os pequenos produtores muitas vezes, ou no mínimo não facilitam a vida deles.

Esse contexto passou a mudar a partir da consolidação da economia no final do século passado e nas modificações sociais, advindas do grupo de Políticas Públicas criadas ou potencializadas nos primeiros governos do início do século XXI no Brasil. A diversificação de foco dessas Políticas Públicas consolidou dois elementos essenciais para o desenvolvimento das propriedades rurais no país. O primeiro desses foi a consolidação do termo “agricultor familiar” e o facilitado acesso ao crédito rural que isso permitiu, através de programas como o PRONAF. O segundo foi o alicerçamento do PNAE através do FNDE. Ambas políticas não foram criadas no início desse século, mas passaram a figurar com maior destaque nas pautas governamentais nesse período.

Um exemplo claro disso foi a lei nº 11,947 aprovada em 16 de junho de 2009, que aborda o atendimento da alimentação escolar. Tal lei torna imperativo o uso, de no mínimo, 30% do total de valores repassados pelo FNDE para a aquisição exclusiva de alimentação proveniente da agricultura familiar. O PNAE em si, é uma das mais abrangentes Políticas Públicas do Brasil, mas apenas em 2009 passou a ter uma obrigatoriedade para com os agricultores familiares.

Mesmo as propriedades familiares representando, de acordo com o Censo Agropecuário (2017), mais de 70% do total das propriedades rurais no Brasil, o segmento foi muitas vezes marginalizado em detrimento dos grandes latifundiários. Essa situação demonstra uma resiliência muito grande desses agricultores familiares, porque mantiveram-se firmes as suas convicções e terras. Sendo que um dos reflexos apresentados nesta dissertação, foi o de relatos dos gestores municipais sobre a importância das Políticas Públicas de aquisição de alimentos fazerem com que os



filhos dos agricultores passassem a demonstrar maior interesse pela manutenção e desenvolvimento das propriedades de seus pais.

A continuidade dessas propriedades é algo que vai além do desenvolvimento regional, transcende para a manutenção do próprio país. Todavia a consolidação da agricultura familiar significa a segurança alimentar da nação, a geração de empregos diretos e indiretos para as comunidades, a geração de riqueza para o país e o equilíbrio na divisão populacional (REIS, 2016).

Até este ponto, as Políticas Públicas de aquisição de alimentação escolar estão todas de acordo com o previsto na legislação nacional. Outros dois pontos que somam-se a isso são a maneira de “contratação” desses serviços e a porcentagem de valores designadas para essa compra.

Contudo nesse segundo ponto, vale destacar algo que impressiona positivamente no contexto regional. Enquanto a maioria dos municípios aporta o mínimo de 30% ou pouco mais, Rolante investe 64% do repasse para adquirir alimentos provenientes da agricultura familiar, isso vai apresentar um destaque ainda maior quando se percebe as parcerias que o mesmo município instaura.

Enquanto metade dos municípios da região não tem parcerias formais para auxílio dos agricultores familiares, Rolante é o que mais tem, totalizando três. Taquara e Parobé vão apresentar ao menos uma parceria intersetorial. Essas parcerias visam apoiar os agricultores familiares e até mesmo auxiliá-los com conhecimento teórico e suporte técnico para concorrer aos processos licitatórios, o que garante a continuidade de muitas das propriedades no município.

Rolante ainda vai exibir outros dois pontos que corroboram com a ideia de um local que demonstrava em 2019, um alinhamento político para o desenvolvimento das propriedades rurais. O primeiro ponto é um projeto denominado “Porteira para dentro” que incentivava os agricultores familiares a venderem sua produção de maneira legal, para assim “trocar” os registros disso por horas máquina da prefeitura, ou seja, quanto mais a produção for legalizada em seu comércio, mais aporte a prefeitura dava para as propriedades. O segundo ponto, não dependia exclusivamente de alinhamentos políticos, mas sim de um local de ensino, pois fica localizado no município um Instituto Federal com enfoque no desenvolvimento agrário, seja na parte de agricultura ou da criação de animais. Sem esquecer que neste IFRS há ampla oferta de cursos e palestras para a comunidade em geral, com o foco em agricultores familiares e propriedades sustentáveis.

Todos os municípios da região seguem os parâmetros, Rolante é o que apontou ter mais alinhamentos e estruturação para com essa parcela da população. Três Coroas também tem um fator importante para a agricultura familiar, pois no município há uma cooperativa de produtores familiares, o que facilita muitas vezes a participação deles nos processos de concorrência, bem como no amparo aos cooperados.

Todavia os entrevistados trouxeram para a discussão a percepção de que a força motriz dos agricultores familiares na região advém do PNAE, pois é este vínculo que reflete em seguridade para muitas das propriedades familiares do Vale do Paranhana. Percebeu-se que o PNAE é, na teoria, um exemplar programa de suporte e desenvolvimento das propriedades rurais. Infere-se que na “teoria”, porque o presente trabalho não abordou diretamente os agricultores familiares, apenas apresentou o panorama da gestão e da percepção das Políticas Públicas frente a seus gestores municipais. Contudo os entrevistados também demonstraram em suas percepções que na prática o Programa exhibe algumas lacunas, como a premissa de que o agricultor familiar far-se-á presente nos processos licitatórios, o que nem sempre acontece devido a quantidade de burocracia pressuposta e, as vezes, falta de “estudo” dos processos por parte produtores rurais.

É nessas lacunas que os municípios agem (ou deveriam agir) seja com as parcerias intersetoriais, seja com o desenvolvimento de políticas próprias para a área. Este é um processo complexo que depende muito da agenda local e da força de representatividade política dessas classes. Este foi um elemento que se clarificou com o desenvolvimento desta dissertação, pois percebe-se que por mais que as Políticas Públicas se façam a partir dos embates e das necessidades populacionais, as forças estatais em questão, não fazem movimentos para o “puro bem” populacional. Essa noção pode ser um pouco desromantizada na realidade, porém necessária para entender as perspectivas políticas que permeiam a tessitura social pública brasileira. Esse pensamento é necessário para que haja compreensão de que as Políticas Públicas no Brasil necessitam de retorno, então é indispensável que os governos municipais proporcionem um suporte efetivo aos agricultores familiares.

Todas as dificuldades relatadas nas entrevistas prontamente já indicavam soluções em seu encaixe, o que demonstrou que os gestores sabiam como gerenciar os problemas enfrentados. As duas maiores dificuldades mencionadas foram a de assegurar a participação dos produtores familiares no processo de licitação, devido à falta de informações e as vezes de documentação, e a de garantia da qualidade do

produto entregue. Esse segundo problema dava-se devido ao agricultor destinar um produto de maior qualidade para outros mercados mais lucrativos. Então por mais que o PNAE proporcione um contexto de chances para o agricultor familiar, ele ainda busca outras formas lucrativas de comercializar sua produção.

Dentro desse contexto, a presente dissertação serve como um passo na compreensão da importância das Políticas Públicas de aquisição de alimentação escolar para com a agricultura familiar regional. Exibiu-se vários argumentos que refletiam acertos ou dificuldades na gestão municipal dos programas, porém conseguiu-se estabelecer um panorama claro da aplicação das Políticas Públicas na região.

Algo que não se pode deixar de mencionar são os relatos de que a partir do PNAE e sua efetiva aplicação, o fluxo de capital tornou-se mais presente nas propriedades familiares, o que garante vários benefícios para os agricultores. Dentre os elencados, vale destacar a oportunidade de crescimento e a manutenção da qualidade dos produtos. Porém há um outro elemento que surgiu e denotou atenção por ser um indicativo do potencial de desenvolvimento regional a partir das propriedades familiares, aqui refere-se ao desejo dos filhos dos proprietários em manter-se na propriedade e assumir ela.

Isso é tão digno de nota, pois nas últimas décadas no país, enfrenta-se movimentos migratórios massivos no sentido campo-cidade. Manter e desenvolver as propriedades familiares existentes é a garantia de um desenvolvimento local e da oferta de alimentos saudáveis para toda a população.

Para os gestores entrevistados, a participação dos agricultores familiares no PNAE é a garantia de se estabelecer uma qualidade alimentar nas escolas diariamente e a potencialização do desenvolvimento dessas propriedades e por consequência de todo o município.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de filosofia**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

ABREU, T. L. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no estado da Paraíba: avanços e desafios. **Revista Principia**, Divulgação Científica e Tecnológica do IFPB, 2017.

ANJOS, F.; S; BECKER, C. Agricultura familiar e mercados institucionais: o desenvolvimento como liberdade. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, p. 92-101, 2014. Suplemento Especial.

ARENDT, H. **O que é política?** 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ASCOM. **O impacto do cancelamento do censo 2021 nas Políticas Públicas**. 2021. Disponível em: ><https://portal.unit.br/blog/noticias/o-impacto-do-cancelamento-do-censo-2021-nas-politicas-publicas/>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

ASSAD, M. L. L.; ALMEIDA, J. Agricultura e Sustentabilidade: contexto, desafios e cenários. **Ciência & Ambiente**, n. 29, p.15-30, 2004.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: 70 edições, 1977.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BELIK, W.; SOUZA, R. Algumas Reflexões sobre os Programas de Alimentação Escolar na América Latina. **Revista IPEA**. n. 33, 2009.

BERMAN, M. **Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BLOG. Copa do Vale do Parnahana. **O vale do Paranhana**. Disponível em: <<http://copavaledoparanhانا.blogspot.com/2014/04/iniciou-copa-vale-do-paranhana.html>>. Acesso em: 01 jul. 2021.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da

Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Institui as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Ministério da Educação. 2021. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldbn1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. **Merenda escolar.** Ministério da Educação, 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/merenda-escolar>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRIGGS, A. "**The Welfare State in Historical Perspective**", in "Archives Europeenes de Sociologie, II, 1961.

BUAINAIN, A. M. **Agricultura Familiar, Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável:** Questões para debate. Brasília: IICA, 2006.

BUAINAIN, A. M.; GUANZIROLI, C. **Agricultura Familiar:** Um estudo de Focalização Regional. Sociologias, Porto Alegre, 2008.

CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro: uma Análise nacional e regional. Jaguariúna: **Embrapa Meio Ambiente.** v. 1, 2000.

CARDOSO, F. H. O Estado na América Latina. In: PINHEIRO, P. S. (Coord.). **O Estado na América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 77-99.

CARMO, L. E. **Impacto de Políticas Públicas na sustentabilidade socioambiental:** o caso do Pró-Guaíba no município de Segredos - RS. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, UFRGS, Porto Alegre. 2003.

CARVALHO, J. M. **Os bestializados:** O Rio de Janeiro e a República que não foi. 4. ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2019.

CARVALHO, M. L.; BARBOSA, T. R. C. G.; SOARES, J. B. **Implementação de Política Pública:** Uma Abordagem Teórica e Crítica. Repositório Institucional da UFSC, 2010. Disponível em: <[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97020/IMPLEMENTA%C3%87%C3%83O%20DE%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20UMA%20ABORDAGEM%20TE%C3%93RICA%20E%20CR.pdf?sequence=1#:~:text=Para%20Viana%20\(1988\)%20esse%20processo,%3B%20implementa%C3%A7%C3%A3o%3B%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20reajuste](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97020/IMPLEMENTA%C3%87%C3%83O%20DE%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20UMA%20ABORDAGEM%20TE%C3%93RICA%20E%20CR.pdf?sequence=1#:~:text=Para%20Viana%20(1988)%20esse%20processo,%3B%20implementa%C3%A7%C3%A3o%3B%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20reajuste)>. Acesso em: 15 jul. 2021.

COREDE. **Perfil socioeconômico do Vale do Paranhana Encosta da Serra**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134135-20151117103226perfis-regionais-2015-paranhana-encosta-da-serra.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2021.

CRUZ, A. C.; ALVARENGA, T. P. Avaliação da contribuição dos instrumentos COV e PEP para a estabilidade da renda agrícola. **Revista de Estudos Sociais**, v. 17, n. 33, 2015.

DIAS, T. F.; ROCHA, L. A. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar e seus efeitos nos municípios do Rio Grande do Norte – 2005 a 2011. **Administração Pública e Gestão Social**. v. 7, n.1, p. 16-25, 2015.

DINIZ, G. **Entendendo os conceitos básicos de Políticas Públicas**. 2019. Disponível em: <[https://www.clp.org.br/entendendo-os-conceitos-basicos-mlg2-de-politicas-publicas-mlg2/?gclid=CjwKCAjw87SHBhBiEiwAukSeUZkv-0Ch6hITix0kP91kZ99ovPEiCikHYEY\\_u\\_RIA95huje-VNAoD4BoCDo4QAvD\\_BwE](https://www.clp.org.br/entendendo-os-conceitos-basicos-mlg2-de-politicas-publicas-mlg2/?gclid=CjwKCAjw87SHBhBiEiwAukSeUZkv-0Ch6hITix0kP91kZ99ovPEiCikHYEY_u_RIA95huje-VNAoD4BoCDo4QAvD_BwE)>. Acesso em: 20 mai. 2021.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

EASTON, D. O sistema político sitiado pelo Estado. In: LAMOUNIER, B. (Ed.). **A ciência política nos anos 80**. Brasília, DF: UnB, 1982. p. 129-150.

EHLERS, E. M. **Agricultura Sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma**. São Paulo: Livros Terra, 1996.

FALSARELLA, C. **Reserva do possível como aquilo que é razoável se exigir do Estado**. 2012. Disponível em: <[http://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese\\_christiane\\_mina\\_out2012.pdf](http://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_christiane_mina_out2012.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2021.

FARHAT, S. **Lobby: O que é, como se faz**. Editora Peirópolis. São Paulo: 2007.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 14. ed. EDUSP: São Paulo, 2019.

FERIGOLLO, D. et al. Aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios do Rio Grande do Sul. **Rev Saude Publica**. v. 51, n. 16, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsp/a/Kb64byTpPPpJcTrDQJmzbowj/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

FIGUEIREDO, A. M. As políticas e o planejamento do desenvolvimento regional. IN: COSTA, J. S.; NIJKAMP, P. (Org.). **Compêndio de Economia Regional: Teoria, Temáticas e Políticas**. v. 1. Coimbra: Principia, 2009.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 8. ed. São Paulo: Paz e Tera, 2014.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 21, junho, 2000.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Observatório da criança e do adolescente**. 2019. Disponível em: <<https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/educacao-basica>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

FUNDAÇÃO Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar**. 2. ed. versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015. Brasília: FNDE. 2016. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/116-alimentacao-escolar?download=9870:pnae-informe-2016-03-manual-pnae-2-edicao>>. Acesso em: 01 jul. 2021.

FUNDO Nacional de Desenvolvimento Da Educação (FNDE), Ministério Da Educação (MEC); Ministério Do Desenvolvimento Agrário (MDA); Brasil. **O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar**. Brasília: FNDE, ME, MDA, BRASIL, 2011.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, J. S.; SOUZA, S. A. M. **Agricultura familiar: limites do conceito e a evolução do crédito**. São Paulo: IEA, 2011.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. v. 1. Turim: Einaudi, 1975.

HABERMAS, J. Participação política. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (Org.). **Política e sociedade** 1. São Paulo: Nacional, 1979. p. 375-388.

HOBBSAWM, Eric. **Nações e nacionalismos desde 1780**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agro 2017**. 2019. Disponível em:< <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25789-censo-agro-2017-populacao-ocupada-nos-estabelecimentos-agropecuarios-cai-8-8>>. Acesso em: 11 out. 2021.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. **População rural e urbana**. 2016. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Educacenso**. 2019. Disponível em:<<http://censobasico.inep.gov.br/censobasico/#/>>. Acesso em: 09 out. 2021.

KRITSCH, R. **Soberania: a construção de um conceito**. São Paulo: Humanitas, 2002.

KUHN, E. R. S. **A Novo Hamburgo de Ercílio Rosa: crônicas da cidade imaginária na materialidade de um projeto moderno (1945-1949)**. Dissertação (Mestrado em Processos e Manifestações Culturais) Universidade Feevale: Novo Hamburgo, 2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LIMA, M. F., OLIVEIRA, M. S., GUARDACHESKI, A. P. Avanços e Desafios no Processo de Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). **Revista on line de Política e Gestão Educacional**. v. 20, n. 2, p. 301-321. 2016.

LIMA, M. J. G.; SOUZA, O. T. Tipologia De Políticas Públicas Como Instrumento De Gestão, Execução, Coordenação E Avaliação Do Desenvolvimento Regional: Uma Aplicação Para O Rio Grande Do Sul. **Revista Grifos**. v. 32/33, 2012. Disponível em:  
<[https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/10682/2/Tipologia\\_de\\_politicas\\_publicas\\_como\\_instrumento\\_de\\_gestao\\_execucao\\_coordenacao\\_e\\_avaliacao\\_do\\_d\\_eseenvolvimento.pdf](https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/10682/2/Tipologia_de_politicas_publicas_como_instrumento_de_gestao_execucao_coordenacao_e_avaliacao_do_d_eseenvolvimento.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2021.

LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. In: **World Politics**. v. 16, n. 4, jul. 1964. Disponível em:  
<<http://www.jstor.org/stable/2009452>>. Acesso em: 01 jun. 2021.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. In: **Public Administration Review**. v. 32, n. 4. jul./ago. 1972. Disponível em:  
<<http://links.jstor.org/sici?sici=0033-3352%28197207%2F08%2932%3A4%3C298%3AFSOPPA%3E2.0.CO%3B2-X>>. Acesso em: 01 jun. 2021.

MANZINI, E. J. **Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros**. Marília: UNESP, 2003.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990.

MAPA. **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. Disponível em:  
<<http://www.agricultura.gov.br/ministerio>>. Acesso em: 01 jun. 2021.

MARTINS, G. A. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

MARX, K. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MAZOYER, C.; ROUDART, L. **História das Agriculturas no Mundo: do neolítico à crise contemporânea**. São Pulo: Editora UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010.



MORAES, R. Análise de Conteúdo. **Revista Educação**. Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 7-32, 1999.

MÜLLER, A. L.; et al. A construção de Políticas Públicas para a agricultura familiar no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 20, 2012.

MÜLLER, A. L. **A Construção das Políticas Públicas para a agricultura familiar no Brasil**: O caso do Programa de Aquisição de Alimentos. 2007. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

NEVES, M. F.; CHADDAD, F. R.; LAZZARINI, S. G. **Alimentos**: novos tempos e conceitos na gestão de negócios. São Paulo: Pioneira, 2000.

NOGUEIRA, F. A. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais**: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. s.e., s.l. 2006.

NUNES, S. P. O desenvolvimento da agricultura brasileira e mundial e a ideia de Desenvolvimento Rural. **DESER**. n. 157, 2007.

PARANHANA.ORG. **O Paranhana**. 2020. Disponível em: <<http://www.paranhana.org.br/turismo.php>>. Acesso em 20 jun. 2021.

PORTAL da Transparência. **ORÇAMENTO**. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 09 out. 2021.

MATTEI, L. **Impactos do Pronaf**: análise de indicadores. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

PEIXINHO, A. M. L. **A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional**. 2013. Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2013.

PESSOTO, U. C.; RIBEIRO, E. A. W.; GUIMARÃES, R. B. O papel do Estado nas Políticas Públicas de saúde: um panorama sobre o debate do conceito de Estado e o caso brasileiro. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 24, n. 1, p. 9-22, 2015.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

REIS, S. D. G. M. **Políticas públicas para a agricultura familiar**: o PNAE na região do Alto Tietê – SP. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, USP, São Paulo, 2016.

RIBEIRO, A. L. de P. *et. al.* Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto** – GEDECON. v. 01, n. 01, 2013.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSSETTI, F. X. *et. al.* **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas/SP. 2016.

RUA, M. G. Análise das Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. V. (Orgs.). **O Estudo da Política**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, F. M. Análise de Conteúdo: a visão de Laurence Bardin. **Revista eletrônica de educação**. v. 6, n. 1, mai. 2012. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/291>>. Acesso em: 09 out. 2021.

SANTOS, L. C. R. **Reflexão sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Brasília: 2011.

SARAIVA, E. B. *et. al.* Panorama da compra de alimentos da Agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cien Saude Colet**. v. 18, n. 4 2013.

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**. Ano XIV, n. 2, p. 78-88, abr./mai./jun., 2005.

SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar e pluriatividade**. 1999. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SCHWAB, P. I. **Os mercados de proximidade da agricultura familiar: as cadeias curtas de abastecimento de alimentos em Rolante/RS**. 2020. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). FACCAT, Taquara, 2020.

SCHWARCZ, L. M. **Diagnóstico de um Estado doente**. 2018. Disponível em: <<https://www.liliaschwarcz.com.br/conteudos/visualizar/Diagnostico-de-um-Estado-doente>>. Acesso em: 04 jun. 2021.

SENAR. **Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Brasil) Associativismo: características, organização e formalização de uma associação**. 2 ed. Brasília. DF:SENAR, 2006.

SILVA, E. G. **Desempenho Institucional: a política de qualificação dos docentes da UESB**. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências Humanas, Salvador.

SILVA, J. M. M.; JÚNIOR, O. M. **Políticas Públicas: o Desenvolvimento Regional como área contributiva**. São Luiz, 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo8/politicas-publicas-o-desenvolvimento-regional-como-area-contributiva.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2021.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 30 mai. 2021.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em Políticas Públicas. In.: HOCHMAN, G. ; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. p.65-86.

SPERRY, S.; MERCOIRET, J. **Associação de pequenos produtores rurais**. Brasília: Embrapa. 2003.

SURITA, R. Alimentando a cidadania. **Agriculturas**, v.1, n. 0, set. 2004.

STRINGARI, A. K. **A influência econômica sobre o direito administrativo: uma proposta neoadministrativista**. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SWENSSON, L. F. J. **Institutional procurement of food from smallholder farmers: The case of Brazil**. Food and Agriculture Organization of The United Nations, 2015.

TEIXEIRA, E. C. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. 2019. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2021.

TEIXEIRA, V. R. **Elaboração e implementação de Políticas Públicas**. UNIT - Universidade Tiradentes Arquitetura e Urbanismo, 2019.

TRICHES, R. M.; FROEHLICH, E. **Reconectando o consumo à produção: a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. In: II Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural. Porto Alegre: PGDR, 2008.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TUDE, J. M.; FERRO, D.; SANTANA, F. P. **Gestão de Políticas Públicas**. Curitiba: IESDE Brasil, 2015.

TURPIN, M. E. **A Alimentação Escolar como Vetor de Desenvolvimento Local e Garantia de Segurança Alimentar e Nutricional**. Instituto de Economia da UNICAMP, 2009.

VARUSSA, E. **O Papel Social, Econômico e Ambiental da Agricultura Familiar**. 2018.

WAGNER, D.; GEHLEN, I.; SCHULT, G. **Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Cidadania: Conexões construídas A Partir Da Operacionalização Do Programa**

Nacional De Alimentação Escolar. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

WILENSKI, H. L. **The Welfare State and Equality**. Berkeley, Univ. of Califórnia Press, 1975, pp XIII.

WINDHOFF-ÉRITIER, A. **Policy-Analyse**: eine Einführung. Frankfurt: Campus, 1987.

WOLTON, D. **Informar não é comunicar**. Porto Alegre: Sulina, 2010.

ZIMMERMANN, S. A. Espaço público e democracia no Brasil - limites a partir da esfera de Habermas. **XIV Congresso Brasileiro de Sociologia**. 2009.

## **APÊNDICES**

## **APÊNDICE A – QUESTÕES DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

## QUESTÕES DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. Qual o valor utilizado na aquisição de merenda escolar em 2019?
2. Quantos alunos foram atendidos por merenda escolar em 2019?
3. Quais políticas públicas de alimentação escolar são executadas pelo município?
4. Como se dá a gestão das políticas públicas nacionais de alimentação escolar em âmbito municipal?
5. Qual(is) o(s) procedimento(s) adotado(s) para execução das políticas públicas de alimentação escolar?
6. Há alguma parceria interinstitucional (EMATER, Secretaria da Agricultura e etc.) para aquisição da merenda escolar, principalmente no que se refere ao PNAE e PAA?
7. Quanto foi utilizado na aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar?
8. Há alunos em situação de vulnerabilidade social que dependam da merenda enquanto refeição principal?
9. Há alunos em situação de vulnerabilidade social que dependam da merenda enquanto refeição principal?
10. Como se escolhem/definem os alimentos a serem adquiridos para consumo dos alunos?
11. Há dificuldades à aquisição de alimentos cultivados por produtores familiares? Comente.
12. Em sua opinião, na qualidade de gestor, qual o impacto que o sr. (a) percebe, da aquisição de alimentos de produtores familiares para seu município e para a região do Vale do Paranhana? Comente.

13. Qual a porcentagem do orçamento (próprio) municipal é utilizada para aquisição de merenda escolar?
14. O município recebeu verbas para o PNAE (FNDE) em 2019? Quanto?
15. Qual o valor médio de suplementação anual para aquisição de merenda escolar, além do recurso do FNDE?
16. As escolas relatam alguma dificuldade em relação aos alimentos adquiridos de produtores familiares? Comente.
17. Você como gestor, quais as assertivas identificadas na execução dessas políticas?
18. O sr. (a) gostaria de complementar com mais alguma informação?