

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**

**INSTITUTO DE FLORESTAS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**DISSERTAÇÃO**

**A compra de alimentos da agricultura familiar no Programa  
Nacional de Alimentação Escolar: um balanço da  
(não)implementação da política pública no município do Rio de  
Janeiro**

**Morgana Mara Vaz da Silva Maselli**

**2016**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE FLORESTAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**A COMPRA DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR  
NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:  
UM BALANÇO DA (NÃO)IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA  
PÚBLICA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

**MORGANA MARA VAZ DA SILVA MASELLI**

*Sob a Orientação da Professora*  
**Dr<sup>a</sup>. Claudia Job Schmitt**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências, no Curso de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável.

Rio de Janeiro, RJ

Janeiro de 2016

371.716098153 Maselli, Morgana Mara Vaz da Silva.  
M396c A compra de alimentos da agricultura familiar no  
T Programa Nacional de Alimentação Escolar: um balanço  
da (não)implementação da política pública no  
município do Rio de Janeiro  
/ Morgana Mara Vaz da Silva Maselli, 2016.  
86 f.  
Orientador: Claudia Job Schmitt  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal  
Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Florestas.  
Bibliografia: f. 116-122

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar  
(Brasil) - Teses. 2. Política pública - Teses. 3.  
Agricultura familiar - Teses. 4. Educação - Rio de  
Janeiro (RJ). 5. Controle social - Teses. I. Schmitt,  
Claudia Job Schmitt. II. Universidade Federal Rural do  
Rio de Janeiro. Instituto de Florestas. III. Título.

## AGRADECIMENTOS

Encerrar o ciclo do Mestrado com este trabalho é apenas o início da trajetória para a descoberta de novos caminhos. E para que os caminhos estejam sempre abertos é preciso agradecer aos que me ajudaram a chegar até aqui.

Em primeiro lugar agradeço à orientação firme e atenta de Claudia Schmitt. Para além de todo conhecimento compartilhado, as duras chamadas à realidade quando as vezes eu me perdia, e tentava fugir, foram imprescindíveis para que conseguisse concluir este processo. Obrigada por não desistir e acreditar em mim as vezes mais do que eu mesma.

Aos companheiros da Rede Carioca de Agricultura Urbana e aos agricultores da cidade do Rio de Janeiro por toda troca de saberes e inspiração ao longo desta caminhada e da vida.

À secretaria executiva do Consea-Rio por ter me atendido de forma muito eficaz e facilitado o acesso aos documentos utilizados nesta pesquisa.

Aos amigos da T3 do PPGDS que fizeram a experiência do mestrado ser ainda muito mais rica com toda troca de conhecimentos e apoio incondicional nos momentos de desespero. Amigos para levar pra vida. Em especial à Simone Ximenes, que me ajudou a organizar as idéias.

Às professoras Annelise Fernandez e Catia Grisa por terem aceitado a participar da banca de defesa em pleno verão carioca e compartilhar comigo seus saberes.

Às irmãs de vida Fernanda, Lívia, Priscila e Fabíola pelos incentivos nos momentos finais e por serem meus ouvidos atentos quando eu só queria reclamar.

Às minhas companheiras de casa Anna Terra e Stephania pela compreensão das minhas falhas neste período, pelo ombro amigo na hora em que quis jogar tudo pro alto. Obrigada pelos abraços, choros e conversas compartilhadas e por todo alicriem pra concentração!

Por fim, à minha mãe, que no momento de maior fraqueza da sua vida encontrou forças para ser ainda, e sempre, a minha fortaleza! Obrigada pelos conselhos, pela orientação, pelo amor e carinho. Por acreditar e não me deixar desistir e por me lembrar, todos os dias, de que eu sou capaz de realizações.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AARJ – Articulação de Agroecologia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro  
ANA – Articulação Nacional de Agroecologia  
AFABRAS – Associação Brasileira de Fomento Agrícola  
Agrovargem – Associação de Agricultores Orgânicos de Vargem Grande  
ASPА – Acompanhamento Sistemático da Produção Agrícola  
AS-PTA – Assessoria e Serviços à Projetos em Agricultura Alternativa  
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
CAE – Conselho de Alimentar Escolar  
CEASARJ – Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro  
Cecane – Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar  
CEDRO – Cooperativa de Consultoria, Projetos e Serviços em Desenvolvimento Sustentável Ltda.  
CEPERJ – Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro  
CF – Constituição Federal  
CGU – Controladoria Geral da União  
CNAE – Campanha Nacional da Alimentação Escolar  
CNAU – Coletivo Nacional de Agricultura Urbana  
Conab – Companhia Nacional de Abastecimento  
COMSAN – Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro  
COPAFERJ – Cooperativa da Agricultura Familiar e Pesca do Estado do Rio de Janeiro  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
Consea-Rio - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro  
CRE – Coordenadorias Regionais de Educação  
CTP – Câmara Temática Permanente  
CTN – Código Tributário Nacional  
DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf  
DHAA – Direito Humano a Alimentação Adequada  
ECAF – Escola Carioca de Agricultura Familiar  
EMATER-RJ– Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro  
FAE – Fundação de Assistência ao Estudante  
FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations*  
FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FNME – Fundação Nacional de Material Escolar  
GT – Grupo de Trabalho  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INAE – Instituto Nacional de Assistência ao Educando  
INDA – Instituto Annes Dias de Nutrição  
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano  
ITR – Imposto Territorial Rural  
MAPA - Ministério de Agricultura e Agropecuária  
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome  
MEC – Ministério da Educação  
MG – Minas Gerais  
MMC – Movimento de Mulheres Camponesas  
MOC – Movimento de Organizações Comunitárias  
MPA – Movimento de Pequenos Agricultores  
MS – Ministério da Saúde  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
ONG – Organização Não Governamental  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PCRJ – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
Pronan – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
Rede CAU – Rede Carioca de Agricultura Urbana  
RMRJ - Região Metropolitana do Rio de Janeiro  
RJ – Rio de Janeiro  
SAC Rio – Semana de Alimentação Carioca  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional  
SEAB – Secretaria Especial de Abastecimento e Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro  
SEAP - Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária do Rio de Janeiro  
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SEDES – Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico Solidário do Município do Rio de Janeiro  
SESAN – Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome  
SIATER – Sistema Eletrônico de fiscalização dos serviços de ATER  
SIE – Serviço de Inspeção Estadual  
SIF – Serviço de Inspeção Federal  
SIM – Serviço de Inspeção Municipal  
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SMA – Secretaria Municipal de Administração do Rio de Janeiro  
SMAB – Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte  
SMAC – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Conservação do Rio de Janeiro  
SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro  
SME – Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro  
SP – São Paulo  
SUBVISA – Subsecretaria de Vigilância Sanitária  
UNACOOOP – União das Associações de Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro  
UNICEF – United Nations International Children’s Emergency Fund  
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

## RESUMO

MASELLI, Morgana Mara Vaz da Silva. **A compra da agricultura familiar através do Programa Nacional de Alimentação Escolar: um balanço da (não) implementação deste instrumento de política pública no município do Rio de Janeiro.** 2016. 118 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Práticas em Desenvolvimento Sustentável). Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2016.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) iniciado na década de 1950 é o maior programa público de alimentação escolar do mundo e o mais antigo programa brasileiro de alimentação. Uma grande mudança no PNAE ocorreu na década de 1990 quando a gestão dos recursos e a execução do programa passou a ser de responsabilidade dos estados e municípios. Outra mudança de impacto, que trouxe grande atenção ao programa e que foi foco deste trabalho, deu-se com a promulgação da Lei nº11.947/09, que tornou obrigatório o investimento de no mínimo 30% dos recursos da alimentação escolar com aquisição de produtos da agricultura familiar. Esta mudança foi fruto da inserção do PNAE nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, que buscou reforçar o papel do programa como um instrumento de fortalecimento da agricultura familiar e de garantia do direito a uma alimentação saudável por alunos da rede pública de ensino do país. Esta política abre a possibilidade de um volumoso mercado institucional para os produtos da agricultura familiar, podendo colaborar com o processo de organização coletiva desta categoria de agricultores. A implementação é um elemento importante do *policy cycle*, em que são tomadas decisões e definidas estratégias através das quais poderão ser atingidos os objetivos de uma política pública. Neste processo dinâmico estão envolvidos distintos atores sociais que precisam dialogar entre si. Isto nos leva a refletir sobre os entraves e desafios para a implementação desta política. Optamos por realizar avaliação do processo de implementação da compra da agricultura familiar, com abordagem focada nas dinâmicas dos atores sociais envolvidos na implementação desta política no município do Rio de Janeiro. Apresentamos uma revisão bibliográfica da trajetória do PNAE e as dificuldades já encontradas na implementação da compra da agricultura familiar em municípios de grande porte, tais como a dificuldade de lidar com o instrumento *Chamada Pública*, a emissão de Daps para os agricultores familiares e a logística de entrega dos produtos. Em seguida elaboramos um histórico da agricultura no município do Rio de Janeiro, abordando os aspectos da produção agrícola e das políticas públicas existentes para este setor. Reconstituímos um histórico do processo de implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE no município partindo das narrativas dos agricultores, do Consea-Rio e dos gestores municipais. Ao final, apresentamos um balanço da (não) implementação desta compra, posto que, apesar de algumas tentativas colocadas em prática, a prefeitura ainda não adquire gêneros da agricultura familiar para alimentação escolar. O balanço é fruto da análise da interação entre a estrutura normativa do PNAE em nível nacional, com as características políticas, sociais e econômicas do contexto local e indica as negociações estabelecidas e as estratégias desenhadas para que a política seja efetivada. Indicamos que o pouco conhecimento da Prefeitura acerca da realidade da agricultura familiar e a dificuldade de lidar com os instrumentos normativos pode ser um entrave à implementação. Assim como a pouca organização dos agricultores do município em grupos formais e o alto grau de urbanização do município.

**Palavras-chave:** Implementação de Políticas Públicas, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Agricultura Familiar

## ABSTRACT

MASELLI, Morgana Mara Vaz da Silva. **The acquisition of family farming through the National School Feeding Programme: a balance of (non) implementation of this instrument of public policy in the city of Rio de Janeiro.** 2016, 118 p. Dissertation (Professional Master's in Sustainable Development Practices). Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2016.

The National School Feeding Programme (PNAE) started in the 1950s is the world's largest public school program and the oldest Brazilian food program. A major change in the PNAE occurred in the 1990s when the resource management and program execution has become responsibility of the states and municipalities. Another change, which brought great attention to the program and that was the focus of this work, took place with the enactment of Law n°11.947/09, which made it mandatory investment of at least 30% of school feeding resources with acquisition of family farming products. This change was the result of the insertion of PNAE in public policies of Food and Nutritional Security, which strengthened the role of the program as an instrument to strengthening family agriculture and guaranteeing the right to healthy food for public school students in the country. This policy opens the possibility of a large institutional market for products from family farms and can assist in the process of collective organization of this category of farmers. The implementation is an important element of the policy cycle, in which decisions are taken and strategies sets through which the objectives of a public policy can be achieved. In this dynamic process there are involved different social actors who need to talk to another. This leads us to reflect on the obstacles and challenges in implementing this policy. We decided to conduct evaluation of the implementation process of the acquisition of family farming products, with approach focused on the dynamics of social actors involved in implementing this policy in the Rio de Janeiro's municipality. We present a literature review of PNAE trajectory and the difficulties already encountered in the implementation of the acquisition of family farming in large cities, such as the difficulty of dealing with the Public Call instrument, issuing Daps for family farmers and the logistics of delivering products. Then prepared a history of agriculture in the municipality of Rio de Janeiro, addressing aspects of agricultural production and existing public policies for this sector. We reconstitute a history of the implementation process of the PNAE's acquisition of family farming the city, starting from the narratives of farmers, the Consea-Rio and municipal managers. Finally, we present an assessment of (non) implementation of this acquisition, because despite some attempts put in place, the city still does not acquire genres of family farming for school feeding. The balance is the result of analysis of the interaction between the regulatory framework of PNAE at the national level, with political, social and economic characteristics of the local context and indicates the established negotiations and strategies designed for the policy to take effect. We note that the lack of knowledge of City Hall about the reality of family farming and the difficulty of dealing with the normative instruments can be a barrier to implementation. As well as the poor organization of municipal farmers in formal groups and the high degree of urbanization of the municipality.

**Keywords:** Implementation of Public Policy, National School Feeding Programme (PNAE), Family Farming



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E A COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR.....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 Trajetória e Marcos Legais do PNAE.....</b>	<b>16</b>
2.1.1 Criação e institucionalização .....	16
2.1.2 Os caminhos da descentralização e a articulação das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional .....	19
2.1.3 A obrigatoriedade da compra de produtos agricultura familiar: estruturação de mecanismos de aquisição.....	24
<b>2.2 O processo de implementação da compra da agricultura familiar no PNAE: uma análise a partir da literatura. ....</b>	<b>27</b>
<b>3. UMA RECONSTITUIÇÃO DA HISTÓRIA DA NÃO IMPLEMENTAÇÃO DA COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PNAE NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.....</b>	<b>39</b>
<b>3.1 O município do Rio de Janeiro no contexto metropolitano .....</b>	<b>41</b>
<b>3.2 A agricultura familiar na cidade do Rio de Janeiro .....</b>	<b>41</b>
<b>3.3 As políticas de fomento à agricultura familiar na cidade do Rio de Janeiro .....</b>	<b>47</b>
<b>3.4 O acesso à DAP: reivindicações e articulações dos agricultores familiares do município do Rio de Janeiro visando sua inserção no mercado do PNAE.....</b>	<b>49</b>
<b>3.5 Articulações da sociedade civil pelo fortalecimento da agricultura familiar no município no âmbito do Consea-Rio .....</b>	<b>52</b>
<b>3.6 As compras municipais para o PNAE.....</b>	<b>64</b>
<b>4 . CONCLUSÃO.....</b>	<b>73</b>
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>78</b>
<b>ANEXO I .....</b>	<b>85</b>
<b>ANEXO II.....</b>	<b>86</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A temática da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi inserida no debate público brasileiro na década de 1980 como fruto de um intenso processo de mobilização social levado a cabo por governo e organizações da sociedade civil. O momento de abertura política, em que o país se encontrava, colaborou para o aprofundamento dos debates a cerca de inovações democráticas e de ampliação do campo da política e da participação social, havia a possibilidade de novas proposições.

Nesse contexto de consolidação da democracia brasileira, a temática de SAN tornou-se problema público, passando a exigir respostas dos Poderes Executivo e Legislativo, pautando suas reivindicações na universalização dos direitos sociais, na ampliação da cidadania e em uma nova relação entre Estado e sociedade. Desde o início da sua inserção na agenda política nacional, a SAN fora pautada como espaço de ações intersetoriais e ancorada no princípio da participação social (MALUF, 2007). Isso se deu pela legitimação social e política do movimento pela SAN que crescia no país, assim como da proposta e dos mecanismos de institucionalização da SAN formulados naquele momento que exigiam a participação social.

Apesar deste marco temporal, cabe destacar que desde o primeiro governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, já se indicava a preocupação do governo com a subnutrição da população. Um problema social de saúde pública que relacionava a pobreza às práticas alimentares e que demandava a intervenção através de políticas públicas que melhorassem o serviço de saúde e instituísem programas alimentares governamentais (SILVA, 1995).

De 1930 até este período dos anos 1980, quando o conceito de SAN é inserido no debate e fortalecido politicamente, o governo federal desenvolveu uma série de iniciativas e programas que tinham por objetivo resolver problemas relacionados à alimentação e nutrição da população. Tais programas incluíam aspectos da saúde do trabalhador, da alimentação escolar, do apoio à produção de alimentos por agricultores familiares, do acesso facilitado aos alimentos para populações de baixa renda, do incentivo ao aleitamento materno, dentre muitos outros. No entanto, a partir de 1990, esses programas começaram a ser desmontados, com a exceção de alguns poucos como o de alimentação escolar (SILVA, 1995).

Esse processo de mobilização e reivindicação da sociedade civil, marcou a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986, onde foram apresentadas uma série de contribuições ao debate de SAN. Ainda que o governo não tenha abraçado as contribuições, nesse momento já se falava na criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição, que elaboraria uma política nacional e instituiria um sistema de SAN a ser implantado por estados e municípios.

Foi a mobilização e participação social, mencionada acima, que impulsionou a retomada dos debates e a entrada da SAN no cenário político nacional, através de ações pela democracia, pelo combate à fome, pela construção de uma política nacional e pela criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (ZIMMERMANN, 2011; MALUF, 2007; PESSANHA, 2002).

O processo político que permitiu a criação do CONSEA como um espaço de participação social, em 1993, foi apoiado por alguns processos sociais daquele momento. O movimento pelo impeachment do Ex-Presidente Fernando Collor, que originou o Movimento Ética na Política (MEP) - que posteriormente constituiu o

Movimento da Ação da Cidadania -, o fato de que o Presidente Itamar Franco colocou o combate à fome como uma prioridade em seu governo e a Proposta de uma Política Nacional de SAN elaborada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), foram esses processos.

Assim, na década de 1990 foi retomada a proposta de uma política nacional de SAN, pautada na redução das desigualdades sociais e no combate à fome como ações centrais das políticas sociais. Amparada por uma intensa mobilização social, a proposta de política de SAN, reunida no programa de Combate à Fome e à Miséria no país, apresentava um projeto político democrático-participativo da SAN, que carregava uma forma política de entender o tratamento da pobreza, da fome e da miséria, e que passava, então a disputar espaço no cenário político do Executivo Federal (ZIMMERMANN, 2011).

Tal projeto, tinha grande respaldo da sociedade civil e defendia aspectos sociais que o colocavam em conflito com o modelo de desenvolvimento social vigente à época. Defendia a necessidade de fortalecer uma produção de alimentos básicos para atendimento das necessidades nutricionais da população através da agricultura familiar. Argumentava em favor da reforma agrária, pelo entendimento que a terra é um bem social.

Nesse ponto de construção do projeto político da SAN se firmava o debate sobre a questão alimentar e o acesso aos alimentos como um direito fundamental a ser garantido pelo Estado. Para tanto a participação social nas decisões é essencial. Assim, desde 1993, esta construção envolve representações de variados segmentos e interesses, e uma multiplicidade de sujeitos políticos de movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs), partidos políticos e redes de instituições que atuam com a SAN, que compartilhavam deste projeto coletivo (ZIMMERMANN, 2011).

A manutenção da temática da SAN no campo político foi bastante conflituosa, inclusive com o fechamento do CONSEA em 1995 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. No entanto, a participação e mobilização social destes múltiplos atores das organizações sociais e redes de SAN se manteve e se fortaleceu com a criação de outros espaços de atuação, como o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar (FBSAN), em 1998.

As organizações sociais e indivíduos atuavam na área de SAN como uma rede e, organizadas no FBSAN, firmaram suas ações nos municípios e estados, uma vez que as negociações com o governo federal se encontravam fragilizadas. O Fórum colaborou para um entendimento ampliado da SAN para além do aspecto do combate à fome. Essa participação social através do FBSAN foi fundamental para a retomada do diálogo em nível federal nos anos 2000, principalmente após a eleição de Lula para a Presidência da República em 2003 (BURLANDY, 2011; ZIMMERMANN, 2011).

A partir de então se estabelece um momento de fortalecimento das ações de SAN no âmbito do governo federal. Em 2003 o CONSEA foi (re) instalado e, em 2004, foi realizada a II Conferência Nacional de SAN (CNSAN), que determinou, dentre outras coisas, o aumento da participação da sociedade civil no conselho. Tal fato colaborou para a retomada da interlocução entre poder público e sociedade civil, e o fortalecimento do papel das organizações sociais enquanto influenciadoras da formulação de políticas públicas de alimentação e nutrição (BURLANDY, 2011). Este processo colaborou, por exemplo para a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Se configurava a institucionalização do projeto político de SAN, com o estabelecimento de instrumentos legais para referendar os compromissos do Estado

com as políticas alimentares. A Lei Orgânica de SAN (LOSAN) - Lei n° 11.346/2006 - criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), um sistema público de gestão intersetorial e participativa, onde os três níveis de governo, os diversos setores e a sociedade civil organizada tem a possibilidade de se articular para a implementação e execução de políticas públicas de SAN (CAISAN, 2011).

Integram o SISAN a CNSAN, o CONSEA, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) os órgãos e entidades de SAN da União, dos estados, do Distrito Federal e municípios e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos que manifestem interesse em aderir-lo.

Este contexto se completa com a instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (PNSAN), em 2010, a ser implementada pelos diferentes atores que compõem o SISAN. No cenário das alterações impulsionadas pelo fortalecimento das ações de SAN, os debates acerca da alimentação ganham força ao serem abordados como uma questão política, que envolve os aspectos do direto à alimentação, do combate à fome e à má nutrição bem como uma série de elementos relacionados à sustentabilidade do sistema agroalimentar.

Na última década, o governo federal, respondendo às reivindicações das organizações da agricultura familiar, tem colocado em prática algumas políticas visando o fortalecimento da agricultura familiar brasileira, aumentando suas formas de comercialização através do acesso deste público ao mercado das compras governamentais, fundamentalmente através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 e da reestruturação, a partir de 2009, do Programa Nacional de Alimentação Escola (PNAE). Ao mesmo tempo, têm sido criados mecanismos para que estes produtos alcancem uma parcela maior da população em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar.

Ao longo desta trajetória das políticas de SAN, muitas foram as ações que incluíam o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como uma política integrante deste setor e que pensaram estratégias para ampliação e qualificação do seu atendimento.

O PNAE é umas das políticas públicas brasileiras mais antigas e permanentes de suplementação alimentar. Criado na década de 1950, o programa passou por muitas reformulações que incorporaram diferentes objetivos, atualmente seu objetivo macro é colaborar para o crescimento e desenvolvimento psicossocial dos alunos de toda rede pública de ensino, melhorando a aprendizagem e criando hábitos alimentares mais saudáveis. Isso se dá através de ações de educação alimentar e da oferta de refeições que atendam suas necessidades nutricionais durante o período escolar.

Nesse contexto, o PNAE foi um dos programas alimentares que passou por importantes alterações nos últimos anos visando incorporar, ao desenho de implementação do programa, uma série de princípios relacionados à SAN. Ao interagir com as temáticas do direito humano à alimentação adequada e de desenvolvimento sustentável, incorpora às suas preocupações as questões relacionadas com a qualidade dos alimentos, sua aceitabilidade cultural, viabilidade e sazonalidade da produção em nível local.

Dentre as alterações mais recentes estão as estabelecidas pela Lei n° 11.947/2009. Nos interessam aqui, neste trabalho, aquelas que dizem respeito à forma de aquisição dos gêneros que compõem a alimentação escolar. A legislação determina que, partir da publicação desta nova lei, as entidades executoras do programa devem utilizar no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na aquisição de alimentos oriundos da

agricultura familiar, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Com isto, o PNAE passa a ser uma importante ferramenta para o fortalecimento da demanda estruturada para os alimentos produzidos pela agricultura familiar.

A partir deste marco legal, muitas ações têm sido desenvolvidas por parte dos governos federal, estaduais, municipais e do DF visando a implementação desta política pública. A primeira das diretrizes do SISAN tem como base a promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais. Assim, multiplicidade de instituições que compõem o Estado precisam dialogar no momento de execução ou implementação de projetos e políticas públicas, dentre si e com outros grupos tanto do interior da estrutura do Estado, como da sociedade civil. Muitas políticas públicas, como é o caso do PNAE, envolvem diferentes setores do Estado para que sejam implementadas, e cada um deles obedece à dinâmicas de funcionamento específicas, o que aumenta a necessidade de esforço de diálogo por parte dos atores. Neste caso precisam dialogar gestores públicos da área de administração, educação, saúde e agricultura, além dos atores da sociedade civil como agricultores familiares, assessores técnicos e representantes de conselhos de controle social, que no âmbito desta política são os Conselhos de Alimentação Escolar e os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional.

Dessa forma, uma gama variada de atores sociais precisa dialogar para a implementação da política pública, “podendo haver conflitos como pressões por parte de determinado grupo em busca de programas e ações que defendam os seus interesses” (FORNAZIER, 2014, p. 16). No centro dos debates estão os gestores públicos responsáveis pela implementação, os técnicos que elaboram cardápios e chamadas públicas, os agricultores familiares e a comunidade escolar, que inclui alunos e também os responsáveis pelo preparo dos alimentos. Ao longo do processo da implementação, em cada cenário local outros atores vão sendo envolvidos, especialmente aqueles da sociedade civil, que tem participação importante no âmbito do controle e fiscalização da execução da política.

A política foi lançada, mas cabe perguntar: que ações e incentivos, as diferentes esferas de governo tem realizado no sentido de implementar e operacionalizar este programa? Para Triches (2010), “muito embora no Brasil as recentes políticas de SAN tenham apontado para novos modelos agroalimentares, na prática, poucas experiências têm sido vistas. A exemplo disto, poucos municípios e estados têm utilizado os recursos do PNAE para a compra de gêneros de agricultores familiares” (TRICHES, 2010, p. 21). Esta afirmação de Rosane Triches, se deu apenas um ano depois de promulgada a Lei 11.947/09, desde então o cenário já teve alguma melhora. Os dados no FNDE de investimentos das entidades executoras do PNAE indicam que em 2011 7,85% dos recursos foram investidos na agricultura familiar. Nos anos seguintes, esse percentual aumentou para 11,39% em 2012 e 16% em 2013, chegando a 21% em 2014. Esses números indicam que, em 2015, já há um gasto mais expressivo de recursos nessa política, o que pode demonstrar que o receio de que os agricultores familiares não fossem capazes de atender essa demanda está começando a ser superado, e que mais gestores municipais estão empenhados em implementar a compra da agricultura familiar.

Apesar deste crescimento, é preciso considerar a disparidade entre as regiões na implementação. De acordo com Soares e Nehring (2013), em 2012 67% das agências executoras compravam alguma quantidade de produtos da agricultura familiar, no entanto, esse média nacional fora aumentada pelo expressivo número de

prefeituras do Sul do país que já executavam a compra. O destaque da região Sul se explica pela maior organização dos agricultores familiares daquela região.

Com estas informações, vemos que os atores locais envolvidos na implementação (consumidores, produtores e gestores públicos em geral) podem ter o poder de construir novas formas de interação entre os diferentes elos da cadeia de fornecimento de produtos para a alimentação escolar, e de fazer a política funcionar melhor em determinados locais.

O presente trabalho tem o objetivo de realizar um balanço da não implementação da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar no município do Rio de Janeiro, desde a promulgação da Lei 11.947 em 2009 até o final do ano de 2015, momento de conclusão deste trabalho. A prefeitura lançou algumas Chamadas Públicas em 2010 e 2011 e adquiriu uma pequena quantidade de apenas três produtos da agricultura familiar, neste intervalo. Desde então não houve mais Chamadas Públicas e nenhuma outra compra de produtos da agricultura familiar foi realizada pelo município. Portanto, não há resultados a avaliar, e nos propomos a apresentar um balanço do processo de implementação em curso no município.

A avaliação é um instrumento importante para se conhecer a viabilidade de um programa, projeto ou política pública, para redirecionar seus objetivos se for necessário, reformular propostas e colaborar com sua implementação. Assim, se configura como uma ferramenta de gestão que fornece elementos e subsídios para a tomada de decisão por parte dos gestores, uma vez que permite conhecer o andamento das atividades e atuar sobre os fatos, realizando os ajustes necessários. O ciclo (*policy cycle*) de uma política pública é formado pelas etapas de formulação, implementação e resultado e impactos (CAVALCANTI, 2006).

Observar a implementação de uma determinada política se enquadra, segundo Cavalcanti, na tipificação de Avaliação Formativa ou de Processo, que quer dizer manter o foco na gestão e no funcionamento da mesma. Ou seja, uma avaliação de processo, observa como o programa funciona (etapas, processos, mecanismos), identifica as estratégias utilizadas para alcançar resultados e não os resultados em si. Configura-se, por fim, como um instrumento para identificar falhas no programa no que tange aos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos visando o aperfeiçoamento (CAVALCANTI, 2006).

Diante do cenário de crescimento do número de municípios que conseguem realizar a compra da agricultura familiar, incluindo outras capitais, a não implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE no município do Rio de Janeiro se configura como um problema. No entanto, o caso carioca não é uma exceção. Apesar de os números estarem aumentando, muitos municípios de grande porte ainda não executam a compra, ou adquirem percentuais muito baixos, e inferiores ao mínimo estabelecido por lei. A não implementação deste mecanismo de compra no município prejudica, por exemplo, aos alunos da rede pública de ensino que não estão recebendo os alimentos com a qualidade determinada pela lei. Quando esta política não é executada, os agricultores familiares de todo o estado do Rio de Janeiro perdem a possibilidade de acessar um mercado que, considerando os 30% mínimos de compra, movimentaria cerca de 18 milhões de reais por ano, recurso que poderia colaborar para o fortalecimento da categoria.

Outro ponto que agrega elementos à problematização da não implementação pelo município é o fato de que os agricultores familiares do município já conseguiram se inserir, ainda que de forma bastante inicial, no mercado do PNAE através das escolas da rede estadual. O Estado do Rio de Janeiro, ao contrário do município, executa o PNAE de forma descentralizada, ou seja, cada unidade escolar recebe os

recursos e é responsável pela publicação da Chamada Pública e execução da compra (conforme explicação nas imagens adiante). Essa forma de organização, apesar de atribuir funções e responsabilidade muito grandes ao diretor da escola, permite a criação de laços de maior proximidade entre estes e os agricultores familiares fornecedores. Com um quantitativo menor de produtos a ser adquirido em cada Chamada Pública, o processo tende a ficar mais facilitado para os agricultores, que podem inclusive participar com através da DAP Física e de grupos informais. Essa é uma realidade bem distinta daquela da estrutura administrativa do município, que é centralizada, e por movimentar grandes quantias de recursos financeiros, exige, como veremos, uma série de documentações dos agricultores que ultrapassam os requisitos da legislação federal.

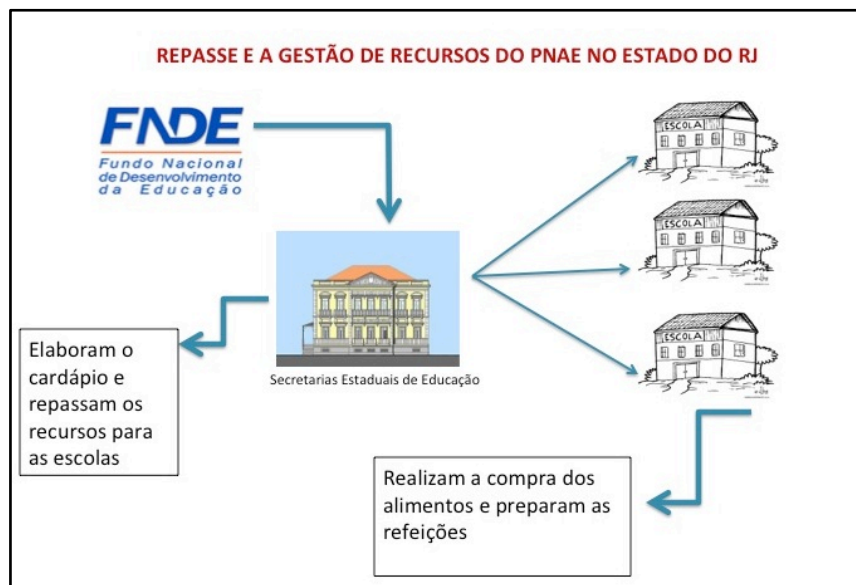


Figura 1 - Gestão e Repasse dos Recursos FNDE ao Estado do Rio de Janeiro

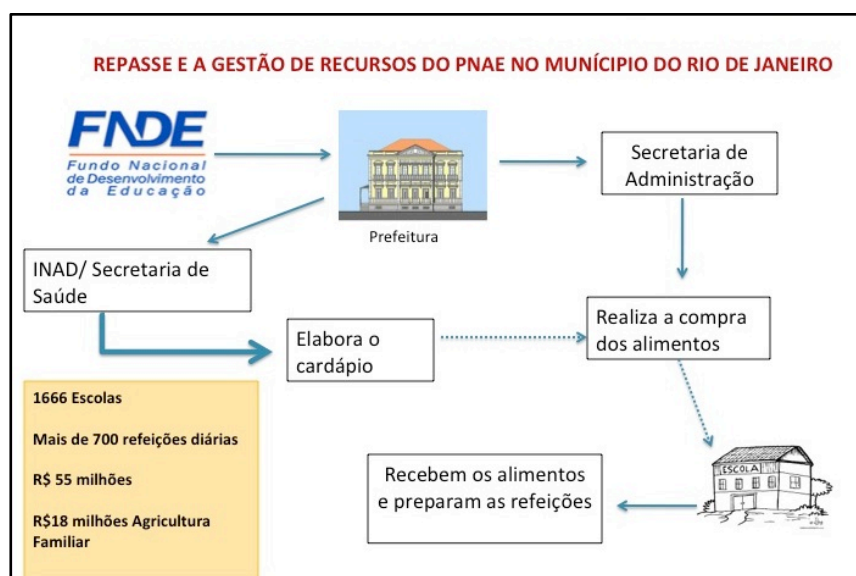


Figura 2 - Gestão e Repasse dos Recursos FNDE ao Município do Rio de Janeiro

A opção por realizar um balanço, ou uma análise do processo, da implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE no município do Rio de Janeiro se dá por dois aspectos. O primeiro, de caráter mais prático, é pelo fato de que ela ainda não acontece no município, portanto não seria possível avaliar seus resultados. O segundo tem fundamento mais conceitual, por se compreender, com base na literatura relacionada ao tema, que a implementação é um importante elemento no processo (não linear) de retroalimentação das políticas públicas (*policy cycle*).

A Análise de Políticas Públicas se configura como um campo de estudos acadêmicos. Os estudos sobre a implementação de políticas públicas, por sua vez, são uma área específica deste campo e, segundo Faria (2005), uma tarefa eminentemente multidisciplinar. Sobre a construção deste campo de estudos no Brasil, Faria (2012) argumenta que houve um *boom* de estudos realizados na década de 2000 que colaboraram para sua consolidação.

Cavalcanti (2006) argumenta que existe uma supremacia dada à formulação, que não enxerga a implementação e nem os problemas que podem existir nessa etapa do ciclo de operacionalização de uma política pública. Estes problemas podem se apresentar, por vezes, como uma contradição de objetivos entre formuladores e implementadores, requerendo negociação. A implementação que, inicialmente, é vista apenas como o momento em que são colocados em prática os objetivos e metas estabelecidos pelos formuladores, passa a ser momento de tomada de decisão e de definição de estratégias através das quais os objetivos propostos serão atingidos.

Implementar, portanto, significa executar algo, um plano, um programa ou projeto; colocar em prática por intermédio de providências concretas. O foco central do campo de estudos da implementação, segundo Lima e D'Ascenzi (2014), tem sido a semelhança ou o distanciamento entre o plano original e sua implementação. O ponto de partida para avaliar a implementação é seu plano inicial, e por isso é comum ouvirmos falar de “problemas de implementação. Dessa forma, fica entendido que o sucesso da política é resultado de um desenho perfeito e que seu fracasso se deve à forma de execução.

Lima e D'Ascenzi (2014), afirmam que até recentemente, era comum justificar qualquer tipo de problema das políticas públicas ao seu desenho. O que começou a mudar quando foi verificado que até as mais bem desenhadas políticas, com muitos recursos e apoio político, podem apresentar problemas, ou não atingir os objetivos desejados. “A partir daí, a implementação passou a ser considerada como um momento da política pública que possui estrutura e dinâmica próprias, exigindo um campo específico de análise” (LIMA; D'ASCENZI, 2014, p. 51).

Estes autores indicam duas definições, formuladas por Cline (2000), predominantes para problemas de implementação, diante das quais se baseia a escolha das variáveis e o foco da análise a ser utilizado: (i) de acordo com a primeira definição a natureza do problema é administrativa-organizacional e sua resolução se baseia em objetivos bem especificados e no controle dos subordinados; (ii) a segunda perspectiva sustenta que os problemas de implementação são resultado de conflitos de interesse e a preocupação é com a obtenção de cooperação entre os participantes do processo. A solução seria construir instituições e mecanismos que facilitem a criação deste contexto de cooperação entre as partes (LIMA; D'ASCENZI, 2014, p. 52).

Neste trabalho, optamos por uma abordagem que combina estas duas definições, pois permite explorar melhor as ações dos múltiplos atores envolvidos na implementação da compra da agricultura familiar através do PNAE. Entendemos que



é possível que problemas de natureza administrativa-organizacional das entidades executoras, como a dificuldade em lidar com o instrumento da Chamada Pública, por exemplo, pode oferecer entraves ao processo.

Assim, para realizar o balanço da implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE no município do Rio de Janeiro, aqui proposto, optamos por dar mais atenção a três pontos de análise: (i) as dinâmicas institucionais envolvidas na implementação; (ii) a participação da sociedade, e seus diferentes atores, nos processos de tomada de decisão; (iii) o modo como se estrutura a oferta e a demanda de alimentos para atendimento à alimentação escolar no município do Rio de Janeiro e a logística necessária para a efetiva operacionalização do mecanismo de compra da agricultura familiar para o Programa. Para tanto, nos baseamos na literatura acerca da teoria de avaliação e implementação de políticas públicas, literatura esta que contribuiu para que pudéssemos identificar as principais dimensões presentes no nosso objeto de pesquisa e que será sinteticamente apresentada a seguir.

Segundo Faria (2012), a partir da década de 2000 houve um aumento significativo nos estudos sobre políticas públicas no Brasil. Mas, apesar disto, o autor afirma que ainda são poucos os estudos que se debruçam sobre a implementação das políticas. O conceito de implementação de políticas pública, para Faria, passou por uma série de mudanças de perspectiva desde a década de 1970, especialmente nos Estados Unidos e na Europa, quando a implementação passou a ser vista como um tema complexo e problemático, a demandar uma atenção sistemática não apenas por parte dos gestores, mas também dos analistas acadêmicos.

Esta literatura mais antiga<sup>1</sup>, segundo Faria (2012), apresentava uma visão muito normativa da implementação, que distinguia claramente o processo decisório, ou o momento de formulação de uma política, da etapa subsequente, em que esta mesma política é colocada em prática, desta forma reiterando uma suposta diferenciação entre política e administração.

Ainda na década de 1980, Paul Sabatier e Daniel Mazmanian em seus estudos apresentam um marco interpretativo de análise de políticas públicas. Este marco aborda as questões da implementação mantendo a atenção às relações que se estabelecem entre esta temática e as variáveis políticas e legais, de nível macro, que estruturam o processo de implementação de políticas públicas. Os autores entendem que o marco é específico na identificação das variáveis básicas das políticas, e atenta ao modo como as características da obrigatoriedade legal influenciam os acontecimentos subsequentes. O marco tenta também captar a natureza dinâmica da implementação, entendendo de que forma este processo por ser afetado por mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião pública ou em outros fatores relacionados à execução de políticas públicas (SABATIER; MAZMANIAN, 1981).

Estes autores propõem avanços nesses estudos, com vistas a explorar empiricamente o vínculo entre comportamento individual e o contexto político, econômico e legal de ação. E também porque estes estudos, segundo Sabatier e Mazmanian (1981), até então subestimam a capacidade que uma lei pode ter de estruturar o processo de implementação. Não atentam para a capacidade de uma lei de determinar o número de instâncias de veto ou aprovação, o acesso formal de diversos atores ao processo de implementação e, até certo ponto, as eventuais predisposições dos funcionários responsáveis pela implementação de algumas políticas.

---

<sup>1</sup> Em seu trabalho Faria (2012) cita os estudos de Van Meter e Van Horn (1975) e Pressman; Wildavsky (1973).

Para Sabatier e Mazmanian, “a função central da análise da implementação consiste em identificar os fatores que condicionam o alcance dos objetivos normativos ao longo de todo o processo” (SABATIER; MAZMANIAN, 1981, p. 329). Portanto, ao se analisar a implementação de uma política pública precisamos atentar aos fatores existentes que permitem que ela alcance seus objetivos: a forma de tratar/lidar com o problema para os quais se destina; a capacidade que a lei em si, ou que uma dada política regulatória apresenta no sentido de estruturar sua implementação, ou seja, de que forma a lei em si orienta a sua implementação, quais os marcos de regulamentação e ainda quais efeitos das variáveis políticas e socioeconômicas de contexto tem sobre os objetivos da lei (SABATIER; MAZMANIAN, 1981).

A difusão do estudo sobre implementação, de acordo com Faria (2012), só foi sistemática quando houve o reconhecimento, de forma ampla, de dois aspectos: (i) de que o processo da implementação pode ser responsável pelo sucesso ou fracasso da política no que tange aos seus impactos; e (ii) de que essa distinção entre política e administração tem caráter falacioso. Isto se deve, dentre outras coisas, ao fato de que as burocracias públicas não atuam de forma neutra, e que implementar algo envolve, as vezes de forma inevitável, escolhas e decisões tomadas por agentes indicados, e não eleitos, as próprias burocracias públicas (FARIA, 2012).

A partir da década de 1990, outros autores ultrapassam a perspectiva da distinção entre política e administração e oferecem novos entendimentos da implementação. Os estudos de Ferman (1990) e O’Toole Junior (1995 e 2000) abordam a implementação de forma mais processual, entendendo as relações entre o que foi planejado e o que foi alcançado, como expressões de intenções políticas.

Essas leituras iniciais colaboram para o entendimento dos entraves no processo de implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE. Ainda que a política nacional seja bem desenhada, sem desconsiderar que há a possibilidade do desenho estar equivocado, e que as Resoluções do FNDE, orientem claramente as formas de execução, as realidades de cada contexto trazem questões específicas que mudam a forma como a lei se aplica em cada lugar.

Tendo em vista os aspectos escolhidos para análise neste trabalho, nos interessou particularmente a perspectiva de que a implementação de uma política é o que acontece desde o momento em que o governo apresenta sua intenção de realizar algo, até os impactos e resultados desta ação. Muitas informações emergem quando os atores interagem com o problema objeto da política, a pesquisa sobre implementação, portanto, deve tratar de sistematizar este conhecimento (O’TOOLE JUNIOR, 2000 apud FARIA, 2012). Esta perspectiva nos interessa pois permite entender melhor as dinâmicas institucionais acionadas e o papel dos atores de diferentes setores envolvidos no processo de implementação das políticas públicas, sistematizando o conhecimento a cerca do que já foi realizado dentro do recorte temporal e espacial determinado para a pesquisa.

Faria (2012) oferece ainda uma série de razões que justificam a importância dos estudos da implementação das políticas públicas, dentre as quais destaco três que se relacionam com as opções feitas para este trabalho. Em primeiro lugar está a ideia de que a disponibilidade de recursos, especialistas e autoridade não garante que uma política seja colocada em prática, muito menos que tenha bons resultados. Além disso, ao se estudar a implementação é preciso monitorar o comportamento dos agentes envolvidos. E por fim, os estudos de implementação se justificam, para este autor, na medida em que produzem informações que podem subsidiar alterações e melhorias na política em estudo, e em outras políticas públicas (FARIA, 2012, p. 11).

Assim, o *policy cycle* passa a ser visto como um processo dinâmico, cíclico, e que envolve atores muito além dos formuladores e implementadores, pois precisa necessariamente dialogar com pessoas envolvidas na política ou beneficiárias dela.

De acordo com pesquisa do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade de Campinas (Unicamp), a implementação “é entendida como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só implementadas” (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999, p. 6 apud CAVALCANTI, 2006, p. 3).

Ainda com relação aos tipos de abordagens utilizados ao longo deste trabalho para observar a implementação, nos baseamos no estudo de Lima e D’Ascenzi (2014), que apresentam tipos de modelos de análise agrupadas em três abordagens, que lidam com a relação, por vezes interdependente, entre a estrutura normativa da política pública e sua implementação: controle, interação e cognição<sup>2</sup>. Para dar conta de analisar os processos e dinâmicas envolvidos na implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE optamos por utilizar a abordagem de interação.

A abordagem de interação ultrapassa a ideia do ciclo de políticas públicas. “Parte-se da ideia de que a implementação é o resultado de interação entre a estrutura normativa da política pública e as características dos espaços de execução” (Lima; D’Ascenzi. 2014, p. 54). Nesta perspectiva, por um lado, a arena onde o processo ocorre, o papel dos atores, as ferramentas e os recursos são definidos pelo plano original, que também define o problema a ser tratado. Por outro lado, durante a execução os objetivos e ferramentas de gestão são adequados e ajustados à realidade social.

Com isso, temos um processo contínuo de mudança e adaptação da proposta original ao contexto social, que seria a essência da implementação. “Adaptação é uma característica intrínseca do processo de implementação, que ocorre mesmo com a existência de rígidos mecanismos de controle” (Lima; D’Ascenzi. 2014, p. 54). É um processo de evolução, aprendizado e inovação, e está modelando as políticas públicas ao redesenhá-las.

Nos baseando nestas leituras, organizamos o presente estudo a partir de uma reconstituição do processo de (não) implementação da compra da agricultura familiar através do PNAE no município do Rio de Janeiro, desde o momento de publicação da Lei em 2009, levando em conta os atores sociais específicos envolvidos no processo e à realidade política, econômica e social do município.

Para isso é importante entender como a prefeitura vem lidando com as estruturas legais de nível macro aplicadas no contexto local. É também de que forma os atores sociais do cenário carioca tem exercido pressão para que o governo municipal altere seus mecanismos de compra de gêneros alimentícios a fim de incluir os produtos da agricultura familiar. Dessa forma nos interessa observar as variáveis de aspecto legal, as que delimitam o grau de participação social no processo de tomada

---

<sup>2</sup> Para estes autores a abordagem baseada no controle é aquela em que se entende a política pública como uma sequência de etapas distintas guiadas por lógicas individuais, e o controle se relaciona com às atividades e ações de indivíduos e organizações que tem a responsabilidade de colocar o plano em prática; deixando clara a distinção, e a hierarquia, entre os atores e arenas envolvidos na tomada de decisão e na implementação. Na abordagem de controle, o processo de implementação é visto majoritariamente como consequência da formulação. Por sua vez, as abordagens de cognição, conferem mais importância à dimensão simbólica do Estado e suas políticas, e portanto a visão de mundo dos atores envolvidos interfere na sua ação e, por consequência, nos resultados de uma política. As visões de mundo e as relações de poder, nesta abordagem, estão expressas na explicação de um problema social, das formas de intervenção e objetivos desejados, no entanto, nem todos os integrantes do ciclo de responsáveis pelas políticas públicas se enxergam nos textos das políticas, posto que, por exemplo, a maioria dos responsáveis pela implementação, não participa do processo de formulação.

de decisão e também as decisões políticas das entidades executoras que podem facilitar o processo de implementação.

Diante deste quadro de análise e tendo em vista que o PNAE é um política intersetorial, que envolve uma multiplicidade dos atores, optamos por apresentar o balanço do processo de implementação da compra da agricultura familiar a partir das ações de três atores distintos: os agricultores familiares do município do Rio de Janeiro e suas organizações, que tem traçado estratégias para sua inserção neste mercado; os gestores públicos e técnicos do município, envolvidos diretamente com as dinâmicas institucionais do governo municipal e com a compra de gêneros alimentícios para atendimento à alimentação escolar; e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro (Consea-Rio), que tem feito esforços de pautar os debates desta temática no município.



**Figura 3 - Atores sociais escolhidos para a pesquisa**

A escolha desses atores específicos como objeto de pesquisa se deu pelo destaque que eles tiveram nos últimos anos na cena pública do município do Rio de Janeiro no debate acerca da implementação da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar. Nesse processo tais atores vêm construindo uma dinâmica conversacional através da participação nos espaços de debate públicos, apresentando reivindicações ao poder público, ou construindo ações conjuntas para resolver o problema da não implementação, por exemplo, que os afirma como agentes importantes para reconstruir o histórico de ações que já foram realizadas e as que estão em planejamento atualmente. Assim, analisar a atuação desses atores é relevante pois permite uma abordagem do processo político no contexto do município que permeia a não implementação desta política.

Outros atores importantes, como o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e as empresas que atualmente abastecem o mercado da alimentação escolar carioca, poderiam colaborar para explicar a não implementação da política em estudo. No entanto, na literatura sobre a compra da agricultura familiar consultada, não foram

encontradas informações sobre o papel exercido pelas empresas fornecedoras de alimentos no processo de implementação da compra da agricultura familiar. Estes possíveis atores também não foram mencionados na documentação consultada, ou nas reuniões e experiências observadas. Assim, estas não poderiam compor o quadro de atores escolhidos para este estudo.

Com relação ao envolvimento do CAE neste debate, a pesquisa não deu conta de explicar porque a inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar não se constituiu uma prioridade para o conselho. Para tanto teriam que ter sido realizadas entrevistas com membros deste conselho, mas não houve tempo hábil para tal feito. Este problema poderia ter sido parcialmente resolvido com a consulta às atas das assembleias do CAE, o que foi feito, no entanto, estas não ofereciam informações detalhadas sobre os assuntos debatidos. Isto nos levou a escolher outro conselho consultivo que trata do tema no município, o Consea-Rio.

O Consea-Rio é uma instituição integrante do SISAN, e por isso fundamental no debate acerca das estratégias governamentais dos programas alimentares instituídos no município do Rio de Janeiro. A escolha por analisar as ações do Consea-Rio nesta pesquisa tem duas razões importantes. Em primeiro lugar, foi nesta arena que os agricultores familiares da cidade encontraram espaço para apresentar suas demandas e pautar sua inserção na alimentação escolar municipal. Soma-se a isto o fato de que os documentos oficiais do Consea-Rio (atas das assembleias) oferecem informações muito ricas e detalhadas sobre os temas debatidos, o que não acontece com a documentação do CAE municipal.

A segunda razão para a escolha do Consea-Rio tem relação com a construção do objeto de pesquisa como um todo, e diz respeito ao envolvimento da pesquisadora nas ações deste conselho em anos anteriores ao desenvolvimento do estudo. Neste ponto cabe esclarecer este envolvimento e a forma como ele influenciou a construção do objeto e da metodologia de pesquisa. Durante os anos de 2011 e 2012 trabalhei na Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro (CEASA-RJ) na área de responsabilidade socioambiental e de segurança alimentar e nutricional, onde estive envolvida na construção do Banco de Alimentos da empresa. Por este motivo, participei de muitas reuniões do conselho representando a empresa e pude me aproximar dos debates que lá vinham sendo realizados, em especial no que dizia respeito às ações de agricultura urbana.

Depois de ter deixado o trabalho na CEASA-RJ, o interesse por colaborar com as atividades do conselho permaneceu. Assim, desde 2012 venho acompanhando as ações da Câmara Temática Permanente 1 (CTP), que discute a SAN nas estratégias de desenvolvimento da cidade. Neste espaço pude me aproximar dos agricultores familiares do município que são conselheiros e de outras pessoas envolvidas nas ações de fortalecimento da agricultura na cidade. Acompanhei o quanto a temática da inserção dos agricultores no PNAE foi ganhando importância ao longo dos anos nos debates da CTP e do Consea-Rio como um todo, principalmente pela pressão exercida pelos agricultores neste espaço.

Através da participação no Consea-Rio me envolvi pessoalmente na militância pela agricultura urbana carioca e pude também enxergar o quanto a inserção dos agricultores familiares cariocas no mercado do PNAE tem sido pauta de muitas reivindicações. A partir destas experiências e da vontade de colaborar com este movimento foi sendo construído o objeto de estudo desta pesquisa, e a metodologia para sua execução, que priorizou o a ação de atores que acompanho há quatro anos.

Esclarecidas questões relativas à construção do objeto de estudo, cabe apresentar a metodologia aplicada à pesquisa. A partir da análise de documentos e de

revisão da bibliografia sobre o tema, buscamos organizar as informações disponíveis acerca das ações e estratégias levadas a cabo pelos atores apresentados, desde a promulgação da Lei nº 11.947/09, até 2015, para efetivar a implementação da compra da agricultura familiar no PNAE deste município. Estava prevista a realização de entrevistas, principalmente com os atores do poder público envolvidos na temática, com vistas a obter detalhes do funcionamento atual do PNAE.

Durante mais de dois meses tentei contato com funcionários da prefeitura envolvidos na compra dos gêneros alimentícios para o PNAE e na construção do mecanismo de compra da agricultura familiar, em especial da Secretaria Municipal de Administração (SMA) e da Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico Solidário (SEDES). No entanto, não houve disponibilidade de agenda destes atores para uma entrevista presencial e os mesmos não se dispuseram a responder algumas questões por correio eletrônico. Assim, não houve tempo hábil para a realização das entrevistas que certamente teriam contribuído muito para o entendimento do porque da não implementação desta parte específica do PNAE, bem como da participação das empresas e do CAE, atores que optamos por deixar de fora do estudo.

Diante da impossibilidade de realização das entrevistas, trabalhamos com análise de documentos: atas de reuniões, relatórios de palestras, debates e seminários, reportagens, diário oficial do município e relatórios técnicos. Dentre os documentos analisados, as atas das assembleias ordinárias do Consea-Rio (publicadas no diário oficial do município), de 2009 a 2015, foram importantes instrumentos de coleta de dados, posto que trouxeram informações acerca da mobilização e dos esforços despendidos nos últimos anos pelos três atores escolhidos para análise.

A prática de pesquisa que procura o contato entre pesquisador e pesquisado de maneira próxima, deve “valorizar a observação tanto quanto a participação. Se a última é necessária para um contato onde o afeto e a razão se completam, a primeira fornece a medida das coisas” (CARDOSO, 1986, p. 103). Partindo dessa premissa, a observação participante, foi uma ferramenta muito importante ao longo dos anos de envolvimento com a temática e na participação enquanto colaboradora do Consea-Rio, momentos que compuseram a pesquisa de campo para este trabalho.

Ruth Cardoso (1986) relembra Eunice Durham, ao ressaltar que muitas vezes a observação participante, se direciona para “participação observante”. Em muitas ocasiões isso foi o meu caso, visto que participava ativamente das assembleias do Consea enquanto membro da Rede CAU, mais do que apenas uma pesquisadora em campo.

Entendendo que as condições em que o pesquisador, e também o pesquisado, se encontram no momento da pesquisa interferem na interpretação e nas análises qualitativas; e que, por isso, a coleta de material é um momento que ultrapassa o acúmulo de dados e informações, sendo também espaço para reformulação de hipóteses; muitas conclusões retiradas a cerca das falas de diferentes atores ao longo da elaboração deste trabalho, se deu com base em minhas observações no campo ao longo dos últimos quatro anos de envolvimento direto com essa rede.

Também foram analisados os relatórios e boletins informativos produzidos pela equipe do Projeto NUTRE-Rio, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), executado pela Cooperativa de Consultoria, Projetos e Serviços em Desenvolvimento Sustentável Ltda. (CEDRO), que trouxe informações valiosas acerca da capacitação de agricultores familiares de todo estado do Rio de Janeiro para sua inserção no mercado do PNAE e também do que a prefeitura do município do Rio de Janeiro realizou em termos de chamadas públicas e negociações entre abril de 2011 e março de 2013.

As informações disponíveis nestes documentos, somadas às anotações de pesquisa realizadas ao longo dos anos de acompanhamento da CTP 1 do Consea-Rio, e da Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU)<sup>3</sup>, possibilitaram elaborar um histórico bastante rico do que tem sido feito no município do Rio de Janeiro para viabilizar a compra da agricultura familiar através do PNAE, bem como para a inserção dos agricultores familiares cariocas e suas organizações neste mercado.

A Rede CAU, enquanto um movimento social que congrega agricultores urbanos e militantes dessa causa, se configurou como um importante ator social para esta pesquisa. Cabe, portanto, apontar alguns dos princípios que orientam sua atuação. Em primeiro lugar está a garantia da identidade dos agricultores e agricultoras da cidade, que por ser autodeclaratória, está acima de qualquer legislação, como os Planos Diretores, por exemplo. Por isso, uma parte muito importante da atuação da Rede tem se dado nesse sentido, reafirmando, em muitos espaços e debates públicos a existência, e resistência, dos agricultores cariocas. A agricultura praticada e promovida pelos membros da Rede está alinhada aos princípios da agroecologia, que ao produzir alimentos de maneira diversificada, sem uso de agrotóxicos e transgênicos e com relações sociais e de trabalho juntos, colabora para a preservação da sociobiodiversidade e dos recursos naturais.

Atuando através da valorização das experiências em seus territórios a Rede está presente em toda a cidade e tenta ressignificar os conceitos de centro e periferia no Rio de Janeiro, mostrando que a cidade é muito mais diversa do que aparenta. O respeito ao alimento e a quem o produz é valorizado, a rede busca difundir a compreensão das relações que estão por trás desta produção, entendendo que a alimentação é um ato político e que produzir alimentos na cidade é uma forma de resistência e de manutenção dos agricultores em seus territórios e de garantir à todos o direito à cidade.

Isso posto, cabe explicar que o trabalho que se segue foi organizado em dois capítulos. No primeiro deles, apresentamos uma revisão bibliográfica que traz elementos da trajetória do PNAE desde sua criação, identificando as alterações sofridas ao longo do percurso, desde a descentralização da gestão até a criação dos instrumentos de compra da agricultura familiar. Além desse resgate de caráter mais histórico, apresentamos a partir de revisão da literatura, um balanço dos principais entraves e avanços encontrados até o momento na implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE no território nacional, privilegiando os cenários das grandes metrópoles, que oferecem um ponto de comparação com relação ao município do Rio de Janeiro.

No segundo capítulo adentramos o contexto político, social e econômico do município do Rio de Janeiro, na perspectiva dos diferentes atores analisados. Apresentamos em um primeiro momento um histórico das transformações históricas da agricultura no município do Rio de Janeiro, o perfil da produção agropecuária municipal, bem como os desafios enfrentados pelos agricultores familiares para acessar o PNAE nesse contexto. Em um segundo momento reconstituímos a trajetória

---

<sup>3</sup> A Rede Carioca de Agricultura Urbana, ou Rede CAU, é um movimento social que agrega pessoas e organizações para a defesa da agroecologia nas cidades. Atua junto aos quintais produtivos e lavouras, defende o consumo consciente, como dimensão de luta campo-cidade, e a adequação e o acesso às políticas públicas. Em seu coletivo, atuam representantes de diversas organizações de agricultores e agricultoras, organizações populares, indivíduos autônomos, instituições de pesquisa e ensino, bem como agentes não governamentais, que se percebem na autonomia para essa representação. Está vinculada à Articulação de Agroecologia do Rio de Janeiro (AARJ), ao Coletivo Nacional de Agricultura Urbana (CNAU), e à Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e converge com o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA).

das ações do governo municipal com vistas a atender as demandas dos agricultores do município, bem como as recentes estratégias desenhadas pelos gestores públicos para efetivar a compra da agricultura familiar através do PNAE. Concluímos o trabalho apresentando um balanço dessas ações desenvolvidas no contexto do município do Rio de Janeiro, embasadas e discutidas tendo como referência as abordagens da teoria de avaliação e implementação de políticas públicas que apresentamos acima.

Em seu trabalho sobre os estudos de implementação de políticas públicas no Brasil, Faria (2012) afirma que os estudos sobre implementação de políticas públicas produzidos por discentes dos programas de pós-graduação aumentaram a partir da segunda metade da década de 2000, e ainda carecem de contribuições. Os estudos sobre a implementação dos mecanismos de compra da agricultura familiar para o PNAE nos municípios de grande porte, como o Rio de Janeiro, são bastante escassos. Como veremos adiante, a implementação do programa nas grandes metrópoles traz alguns desafios particulares, principalmente relacionados à logística de entrega, ao volume de produtos adquiridos e aos altos recursos financeiros movimentados. Nesse sentido, o presente trabalho se justifica por contribuir com os estudos sobre a implementação do PNAE ao apresentar um balanço do processo de implementação dos mecanismos de compra da agricultura familiar em uma capital importante que é o Rio de Janeiro. Buscando indicar os entraves existentes neste cenário que levaram o município a não implementar a política até o momento.



## **2. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E A COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma revisão bibliográfica sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) desde sua criação, até as alterações mais recentes que promoveram a inclusão dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar. Para isto, o capítulo foi dividido em duas partes.

Em um primeiro momento apresentamos a trajetória do PNAE e o contexto de sua criação, seus marcos legais e as mudanças implementadas ao longo dos anos. Abordamos a descentralização da gestão dos recursos e execução do programa, bem como seu papel nas articulações das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Encerrando a primeira parte do capítulo apresentamos as alterações da Lei 11.947/09 que incluíram a obrigatoriedade de compra de produtos da agricultura familiar.

Na segunda parte, abordamos o processo de implementação da compra da agricultura familiar e os entraves e avanços já indicados pela literatura. Destacamos as experiências de município de Belo Horizonte e de grandes municípios da região metropolitana de São Paulo, que trazem elementos que colaboram para o entendimento do caso do município do Rio de Janeiro.

### **2.1 Trajetória e Marcos Legais do PNAE**

#### **2.1.1 Criação e institucionalização**

O PNAE é um programa público implantado em 1955, que tem como objetivo, atualmente:

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, Art. 4°).

O programa de alimentação escolar fora denominado Campanha de Merenda Escola, através do Decreto N° 37.106 de março de 1955 e vinculado ao Ministério da Educação, mas possuía autonomia técnica e administrativa para captação de recursos para seu funcionamento juntos às organizações internacionais de alimentação. Apesar da criação oficial do programa ter se dado em 1955, a atenção governamental para a alimentação escolar no Brasil teve início ainda na década de 1930, sofrendo influências de nutrólogos sociais, dentre eles Josué de Castro (TRICHES, 2010).

O surgimento do programa, de acordo com Triches (2010), se deu juntamente a outros programas de ajuda alimentar criados no período imediato posterior à Segunda Guerra Mundial, articulado às organizações internacionais com atuação no campo da alimentação e nutrição criadas à época, tais como a *Food and Agriculture Organization of United Nations* (FAO), o *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF), a USAID (*United States Agency for International Development*) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA). Tais programas e instrumentos foram utilizados para atenuar conflitos sociais gerados pelo processo de exploração do trabalho, que colaborava com a produção e reprodução da fome. Programas como estes, de assistência alimentar, apresentam indícios das construção de mecanismos para a ampliação do mercado internacional de alimentos, estimulando uma padronização de hábitos alimentares de acordo com os interesses capitalistas.

Dessa forma, a cobertura do Programa inicialmente era bastante restrita, sendo condicionada aos repasses das agências internacionais de cooperação, da FAO e da UNICEF, que podiam ser retirados a qualquer momento (ABREU, 2014).

De acordo com a pesquisa realizada por Abreu (2014), o final da cooperação para transferência de alimentos entre os governos brasileiro e norte americano, em 1969, determinou o início da nacionalização da aquisição dos alimentos para o Programa. À Campanha Nacional de Alimentação Escolar, nomenclatura recebida em 1965, foi dada a responsabilidade de adquirir grandes quantidades de alimentos e, por isso, o órgão passou por um processo de reestruturação institucional. As decisões foram centralizadas em nível federal, o que levou ao aumento do controle burocrático do órgão federal sobre os departamentos estaduais, que tiveram sua participação reduzida.

Neste ponto, também se intensificou a ligação do Programa com a indústria alimentícia, “visto que os gêneros alimentícios importados foram substituídos por alimentos nacionais industrializados (Spinelli, 1997:44), como sopas, mingaus e milkshakes. Aproveitando essa abertura de mercado, a indústria de alimentos formulados se fortaleceu e expandiu (Sturion, 2002:11)” (ABREU, 2014, p. 45).

Somente em 1976 os recursos para o Programa passam a ser oriundos do Ministério da Educação, e a Campanha de Merenda Escolar passa a ser gerida no âmbito do II Programa de Alimentação e Nutrição<sup>4</sup> (Pronan). A denominação atual, Programa Nacional de Alimentação Escolar só foi instituída em 1979 (TRICHES, 2010).

Ponto interessante a ser destacado a partir da pesquisa bibliográfica, foi o fato de, ainda na década de 1970, ter havido uma tentativa de melhorar a qualidade nutricional da alimentação escolar, com uma proposta, elaborada por atores do setor da saúde, de adquirir produtos de pequenos produtores rurais. No âmbito da criação do II Pronan, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) - autarquia do Ministério da Saúde - chegou a propor a criação de um grande mercado institucional para alimentos básicos, incluindo aí a alimentação escolar, abastecido por produtos que poderiam ser adquiridos de pequenos produtores. A proposta pretendia articular as ações de suplementação alimentar com políticas de promoção do desenvolvimento econômico e social.

Segundo Spinelli (1997, p. 46 apud ABREU, 2014, p. 46), o II Pronan visava “a modernização do sistema de produção e comercialização dos alimentos básicos, principalmente através do estímulo ao pequeno produtor”. Os estímulos se dariam através do crédito rural, acesso a tecnologias, eliminação de intermediários, ampliação do mercado, regulamentação da formação de preços, dentre outras medidas.

No entanto, tais propostas não foram levadas a cabo. Não houve alteração na forma de aquisição de alimentos para o Programa. Para Spinelli isso se deu devido à falta de força e articulação política do INAN para a implementação das políticas

---

<sup>4</sup> O I Programa de Alimentação e Nutrição (Pronan) foi instituído pelo Decreto Nº 72.034, de 30 de março de 1973, tendo duração de dois anos, com a finalidade de acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população, e contribuir para a elevação de seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda. De acordo com Silva (1995), no âmbito do Pronan II (1976-1979) fora criado o primeiro modelo de uma política nacional que incluía a suplementação alimentar, apoio ao agricultor familiar (que ainda não recebia essa denominação) e apoio à pesquisa. O Pronan II durou até 1990, quando praticamente se extinguiu.

propostas, que precisavam de interlocução entre diferentes instâncias governamentais e ações descentralizadas. O INAN não conseguiu intervir na cadeia de abastecimento no sentido de regular a comercialização, não houve articulação com o Ministério da Agricultura, por exemplo, para garantir o apoio pretendido aos agricultores. A centralização na esfera federal das decisões políticas e financeiras do Pronan era, segundo Spinelli, “incompatível com o pretendido apoio ao pequeno produtor, favorecendo os grandes atacadistas e a indústria de alimentos formulados” (SPINELLI, 1997, p. 48 apud ABREU, 2014, p. 46). Soma-se a isso a ausência de participação social na tomada de decisão e no controle dos diferentes programas que acabou concorrendo, segundo este autor, para a baixa eficácia dos mesmos.

Inicialmente, a melhora das condições nutricionais das crianças com vistas a reduzir os índices de evasão escolar e repetência, estava dentre os objetivos oficiais do Programa. Triches (2010) argumenta que, no entanto, não havia condições para atingir objetivos tão pretensivos, pois o programa sofria com atendimento descontinuado, oferta de alimentos de má qualidade e padronização alimentar que não condiziam com a riqueza e diversidade brasileira, o que levava a pouca aceitabilidade dos alimentos e ainda a oferta de apenas uma refeição por dia.

No começo da década de 1980 foi iniciado o processo de descentralização do Programa. O movimento que levou a descentralização do PNAE coincide com um movimento de caráter mais geral em toda a América Latina, de descentralização de políticas públicas. Neste período a responsabilidade referente às atividades operacionais de programação e execução foi transferida para as Secretarias Estaduais de Educação, assim como os recursos humanos vinculados à extinta Campanha Nacional da Alimentação Escolar (CNAE). Em 1981, foi criado, em substituição à CNAE, o Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE), que ficou responsável pela administração financeira e normatização do Programa. A mudança mais significativa foi a inserção da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) no circuito da alimentação escolar, para onde foram transferidas as atribuições relacionadas à compra e distribuição dos alimentos através de convênios com os estados (ABREU, 2014).

Dando continuidade aos movimentos de descentralização, em 1983 houve a fusão do INAE com a Fundação Nacional de Material Escolar (FNME), que criou a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), a quem cabia fortalecer suas autarquias estaduais repassando gradativamente, aos estados e municípios, as funções operacionais do Programa. No entanto, o processo de aquisição dos alimentos permanecia centralizado em nível federal. Essas mudanças se inseriam no processo de democratização, com compartilhamento das responsabilidades através da transferência de recursos entre as esferas de governo. No caso do Brasil, esse processo culminou com a Constituição Federal de 1988, que segundo Abreu (2014), conciliou a descentralização com o fortalecimento do governo federal, produzindo mudanças nas relações intergovernamentais. (ABREU, 2014).

De acordo com Triches (2010), esta centralização do processo de compra dos gêneros garantia os interesses das indústrias alimentícias:

priorizou-se a distribuição de alimentos formulados e industrializados que eram comprados de um conjunto estabelecido de algumas empresas, por meio de licitação pública e distribuídos por todo o território nacional. A centralização absorveu o maior volume dos recursos financeiros do programa afetando a sua operacionalização e a eficácia dos resultados, em consequência de um conjunto e distorções como: sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, cartelização dos

fornecedores, elevação dos custos da merenda, entre outros (SPINELLI; CANESQUI, 2002). Além disso, os alimentos servidos não condiziam com os hábitos dos alunos, pois os cardápios eram padronizados e, muitas vezes, chegavam aos locais de destino já vencidos e impróprios para o consumo, aumentando ainda mais o desperdício de recursos. (TRICHES, 2010, p. 81).

Visando melhorar esta situação, ente 1986 e 1989, foi implementada pela FAE a municipalização do PNAE, em caráter experimental, em 197 municípios. Como resultado desta ação encontramos: “redução na perda de alimentos, maior adequação dos cardápios, participação da comunidade e aproveitamento dos recursos locais” (ABREU, 2014, p.48). Apesar disto, não houve continuidade do processo de municipalização, de um lado em função de entraves relativos à prestação de contas e lentidão no repasse dos recursos, realizada por meio de convênios; de outro lado em função da pressão exercida pelas indústrias de alimentos, que viam seu principal cliente, as compras institucionais, sendo perdido.

O cenário começa a se alterar com a Constituição de 1988, que considera a alimentação escolar no ensino fundamental com um direito constituído, responsabilizando o Estado, em suas esferas federal, estadual e municipal pela garantia desta alimentação. O Programa passa então a ser efetivo e permanente.

Apesar desta universalização dos direitos, muitos cortes de orçamento das políticas sociais aconteceram, o que causou aumento da situação de pobreza da população<sup>5</sup>. Como resultado disto, houve um aumento da pressão por parte das instâncias estaduais e municipais de educação pela municipalização do PNAE, com a justificativa de que o modelo centralizado não estava promovendo as economias regionais e nem aumento da qualidade dos serviços oferecidos aos alunos do sistema público de educação.

### **2.1.2 Os caminhos da descentralização e a articulação das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional**

A Constituição de 1988, além de garantir o direito fundamental à alimentação e à educação, também deu início a um processo de descentralização das políticas públicas de forma geral. Muitas responsabilidades de execução começaram a ser transferidas para estados e municípios, por serem os entes mais próximos à população beneficiária final. Tais mudanças visavam combater os malefícios gerados pela centralização, tais como os indicados na sessão anterior relativos à execução do PNAE, de forma a prover as políticas públicas de maior eficiência e ampliar a democratização da vida social (FORNAZIER, 2014, p. 20).

Nesse contexto, a partir da década de 1990, as alterações que o PNAE já vinha sofrendo caminharam no sentido de ampliar o seu atendimento, garantir a participação social e facilitar sua operacionalização. Em 1994, através da Lei nº 8.913, de 12/07/1994, os recursos do programa foram descentralizados fazendo uso de convênios com os municípios e envolvendo as Secretarias Estaduais de Educação,

---

<sup>5</sup> Nas décadas de 1980 e 1990 o Brasil passava por uma crise econômico, com aumento do processo de endividamento externo e interno que levou a uma desestabilização da moeda e das finanças do Estado. Diante disso foi promovida uma série de ajustes estruturais na economia, com a redução dos investimentos públicos e posterior desmonte das políticas sociais. (RIBEIRO; LARA, 2012; SIEBERT, 2009).

instâncias que adquiriram a responsabilidade de comprar e distribuir os alimentos. Além da tarefa de realizar a compra, a Lei delegou aos estados e municípios, em seu artigo 4º, que “a elaboração dos cardápios dos programas de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados e Municípios, através de nutricionista capacitado, será desenvolvida em acordo com o Conselho de Alimentação Escolar, e respeitará os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos in natura” (Brasil, 1994). Ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE), cuja existência é requisito para os repasses financeiros, caberia a responsabilidade de fiscalizar e controlar a aplicação destes recursos. As Entidades Executoras - estados, Distrito Federal e municípios, que receberam a responsabilidade de executar o PNAE após a descentralização - receberiam repasse mensal dos recursos para a implementação do Programa, de acordo com o quantitativo de alunos de cada entidade subnacional.

A reforma que o financiamento da educação passava nesse momento, refletia o contexto nacional da descentralização e da formação de fundos de investimento. Mas, ainda que os recursos e a gestão estivessem sendo descentralizados, o PNAE seguia sendo uma política regulada de forma centralizada em nível federal; ou seja, a supervisão federal limitava em algum aspecto a autonomia municipal e estadual através de patamares para os gastos ou modalidades de execução da política. Com o estabelecimento de sanções ou condicionamentos para o repasse dos recursos, por exemplo, o governo federal encontrava caminhos para garantir o cumprimento, de uma maneira específica, de determinadas políticas que considerava estratégicas ou prioritárias.

Ainda que os municípios tenham adquirido autonomia para elaborar suas próprias legislações e regras, o governo federal foi construindo instrumentos e mecanismos restritivos de forma a direcionar os investimentos dos recursos nos municípios (FORNAZIER, 2014, p. 20). As reformas institucionais realizadas pela União ao longo dos anos 1990, que incluem, como vimos, a reforma no PNAE, “introduziram novos mecanismos de coordenação federativa, visando estabelecer um comportamento dos governos subnacionais adequado às diretrizes da política macroeconômica e direcionar receitas destas esferas às políticas públicas definidas como prioritárias pelo governo federal” (VASQUEZ, 2010, pg. 1, apud FORNAZIER, 2014, p. 20).

Acerca das propostas de descentralização de políticas públicas neste período, Triches (2010) destaca um ponto importante e que diz respeito ao fato de que estas mudanças vinham acompanhadas de propostas de participação cidadã e arranjos intersetoriais. A participação cidadã consolidava-se, nesse período, através dos conselhos municipais, regionais ou setoriais. Já a intersetorialidade previa rearranjos entre as secretarias municipais, alocadas sob uma mesma coordenação. Somava-se a isso o fortalecimento da inserção dos debates sobre SAN na agenda pública brasileira.

A descentralização do PNAE consolidou-se em 1998, quando o repasse dos recursos passou a ser feito automaticamente, sem a necessidade de convênios ou outros instrumentos, agilizando o processo. Colaborou para isto a extinção da FAE e a criação do FNDE, que herdou as competências da FAE, ficando com a responsabilidade de prestar assistência técnica e financeira, normatizar, coordenar, acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar. A partir de então, os estados e os municípios passaram a ser as entidades gestoras da alimentação escolar, o que trouxe um gama de possibilidades, tais como:

a racionalização da logística e dos custos de distribuição dos produtos, promoção do desenvolvimento local (inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local), elaboração de cardápios com os hábitos alimentares das comunidades e diversificação de suas preparações, maior participação da sociedade civil (CAE), entre outras vantagens. (TRICHES, 2012, p. 81)

A possibilidade da compra de produtos regionais e da agricultura familiar já começava a ser indicada em 2001, com a Medida Provisória N° 2.178, de junho de 2001, que apontava pela primeira vez aspectos de desenvolvimento local. Esta Medida indicava que os cardápios deveriam respeitar os hábitos alimentares locais e priorizar, com 70% dos recursos, a aquisição de alimentos básicos, preferencialmente *in natura*. A Medida indicava, ainda, que para reduzir custos, caberia também a priorização de produtos oriundos da região (TRICHES, 2010). No entanto, a necessidade de submissão à Lei n° 8.666, que regulamenta as licitações de compras públicas, restringia esse avanço.

O PNAE começa a ganhar novos ares e a se salientar nos aspectos integradores de nutrição e desenvolvimento local a partir de 2003, quando se dá a criação do Programa Fome Zero do Governo Federal. Esse processo foi embasado pela inserção da temática de SAN no país ainda nos anos 1980 e pelo posterior surgimento, em 1992, do movimento Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Este movimento promovia ações de ajuda alimentar para casos emergenciais de combate à fome e pressão para sensibilização política da opinião pública sobre o tema, baseado em uma abordagem estrutural que entendia as relações existentes entre a fome e o modelo de desenvolvimento do país.

Como resultado desses movimentos, durante o governo de Itamar Franco (1991/1993), o tema da SAN ganhava alguma condição de prioridade dentro do governo e a suas políticas começam a se fortalecer (GOMES JR., 2007). Em 1993 foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), diretamente ligado à Presidência da República. O Conselho nasceu com a tarefa de coordenar a elaboração e implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria e era integrado por ministros e representantes da sociedade civil. Os princípios que orientam o trabalho do conselho são solidariedade, intersetorialidade e descentralização. Tais princípios são fruto da trajetória política e social dos movimentos de SAN, e movimentos políticos e sociais da esquerda brasileira, que reuniam especialistas de várias áreas e que culminaram com a criação do Instituto da Cidadania (GOMES JR., 2007). Tratava-se de uma inovação ao apresentar a parceria entre Estado e sociedade civil que visava a construção de soluções para o problema da fome no país (TRICHES, 2010; ABREU, 2014).

Tamanha inovação não teve força por muito tempo. Com o enfraquecimento da Ação da Cidadania ao longo de 1994, o CONSEA também foi sendo gradativamente esvaziado, - apesar de neste período ter sido realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar - e, finalmente, extinto em 1995 na presidência de Fernando Henrique Cardoso. No período entre a extinção do CONSEA e a criação do Programa Fome Zero (2003), cabe ressaltar a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995, que inicialmente fora baseado na oferta de crédito agrícola para os agricultores familiares mas que

posteriormente viria a ganhar importância para o desenvolvimento dos programas públicos alimentares.<sup>6</sup>

Como mencionado acima, o lançamento do Fome Zero marcou um ponto de fortalecimento das ações integradas de SAN no âmbito do governo federal. O *Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil* foi resultado de um esforço de elaboração coordenado pelo Instituto da Cidadania e que contou com a participação de especialistas no campo da segurança alimentar e nutricional, representantes de organizações da sociedade civil e militantes, tendo sido lançado no âmbito da campanha presidencial de Luis Inácio Lula da Silva, em 2001<sup>7</sup>. No seu discurso de posse, em 2003, Lula mencionava esse Projeto como uma das ações prioritárias de seu governo. Dentre seus objetivos estava cobrir a lacuna da ausência de uma Política de SAN capaz de coordenar as ações realizadas por estados, municípios e sociedade civil (TRICHES, 2010).

Os aspectos da mobilização popular, da parceria entre governo e sociedade civil e da luta pela cidadania foram enfatizados no texto do Projeto, vinculados ao combate à fome e à conquista de direitos sociais. Esses elementos já haviam se consolidado como princípios norteadores do debate público sobre as políticas de SAN desde o movimento iniciado pelo sociólogo Betinho, em 1992, e nesse momento foram abraçados pelo novo governo. Com isso, de acordo com Triches (2010), o debate sobre SAN começa, nos anos 2000, a ser pautado como um eixo estratégico de desenvolvimento:

O problema alimentar de um país, segundo o documento, iria além da superação da pobreza e da fome e deveria ser inserido em uma estratégia maior. Portanto, o eixo principal da proposta do Projeto Fome Zero seria associar o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social. (TRICHES, 2010, p. 76)

A esta altura, cabe destacar a definição atual do conceito de SAN que embasa o fortalecimento dos programas alimentares, e que permanece até 2015:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, PNSAN, 2006, art. 3)

---

<sup>6</sup> A história de criação do PRONAF, e também da Lei da Agricultura Familiar e do PAA, está fortemente vinculada a um amplo movimento social com longa trajetória de reivindicações por políticas agrícolas específicas para a agricultura familiar que este trabalho não dará conta de abordar. Para entender estas e outras legislações que tratam da consolidação de um tratamento diferenciado para a agricultura familiar nas políticas públicas brasileiras ver os trabalhos de Catia Grisa, Everton Picolotto e Laura Maciel.

<sup>7</sup> O Instituto Cidadania foi originado da ONG Governo Paralelo, criada sob a liderança de Lula, que tinha o objetivo de produzir estudos com propostas de políticas públicas de promoção do desenvolvimento social e econômico do país. O grupo de especialistas que compunha a ONG apresentou, em 1991, uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA), que trazia a temática para debate com a sociedade brasileira. O documento apresentado entendia a SAN como uma questão estratégica para o país, fazendo os vínculos entre desemprego, geração de renda, exclusão de direitos e outras questões que dificultam o acesso dos indivíduos aos alimentos necessários. O documento fazia referência à integração das políticas agrária, agrícola, comercialização, abastecimento, distribuição e consumo de alimentos, combate a fome e cooperação internacional. Essa proposta foi o ponto de partida para a elaboração do Projeto Fome Zero (GOMES JR., 2007).

A proposta da construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, portanto, ultrapassa o aspecto restrito do combate à fome e enfoca o direito à alimentação de qualidade, à soberania alimentar, à preservação dos hábitos culturais alimentares das comunidades e também à sustentabilidade ao longo de toda a cadeia alimentar. A inserção do adjetivo “nutricional” reforçou a ênfase nos aspectos socioeconômicos e de nutrição e saúde que marcam o desenvolvimento do conceito de SAN no Brasil. Desta forma, o conceito de SAN questiona o modelo agroindustrial de produção de alimentos e as referências higienistas de qualidade predominantes (MALUF, 2007).

O texto do Projeto Fome Zero, segundo Triches (2010), indicava a necessidade de políticas estruturais, específicas e locais para garantir a implementação de um política de SAN. Vale destacar que uma das primeiras das ações do Projeto Fome Zero, ainda em 2003, foi restabelecer o CONSEA, dessa vez com a incumbência de propor os princípios e diretrizes gerais para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Neste contexto de fortalecimento das políticas de SAN, os programas públicos alimentares foram revisados, incluindo o PNAE. A Resolução FNDE n° 15, de 16 de julho de 2003, alterou o objetivo do programa de maneira a atender de forma mais eficaz as necessidades nutricionais dos beneficiários:

Art. 2.º O PNAE tem como objetivo suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de Segurança Alimentar e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares. (FNDE, Resolução n° 15 de julho de 2003)

No âmbito do CONSEA foi criado um Grupo de Trabalho (GT) para discutir a questão da alimentação escolar, que tinha a atribuição de propor alterações ao PNAE como parte das estratégias de SAN (ABREU, 2104). Dos debates do GT, que contava com uma participação social ampla, partiu uma das primeiras propostas de aperfeiçoamento do programa, relacionada ao aumento dos valores de repasse *per capita*, por dia, do FNDE às entidades executores do PNAE, que estavam congelados desde 1993. Foi proposta, além disso, pelos integrantes do GT a estruturação de um marco legal que pudesse aprimorar o Programa (ABREU, 2014). Entre 1993 e 2003 o valor per capita diário repassado pelo FNDE era de R\$ 0,13; a partir das sugestões do GT o valor foi sendo ampliado gradativamente até atingir R\$ 0,22 em 2006 para alunos matriculados na rede regular, e R\$0,44 para aqueles das escolas indígenas e áreas de remanescentes quilombolas. Em 2010 os valores repassados chegaram, para estas categorias, a R\$ 0,30 e R\$ 0,60, respectivamente, cabendo destacar que há valores diferenciados para outras categorias.

O PNAE é uma intervenção governamental das mais antigas e permanentes no que tange à suplementação alimentar envolvendo políticas sociais e assistenciais. É ainda considerado um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo e o único que oferece atendimento universalizado (FNDE, 2007). Segundo dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o programa atendeu cerca de 42 milhões de alunos em todo país, em 2014, com recursos federais de mais de três bilhões de reais ao ano para compra de alimentos.

Dando continuidade ao processo de revisão e aprimoramento do Programa, a Resolução FNDE n° 32 de 10 de agosto de 2006 incluiu princípios e diretrizes



norteadores das ações do PNAE para garantir uma alimentação mais saudável aos estudantes. A partir de então, o PNAE reforça seu compromisso com o fornecimento de uma alimentação mais saudável e adequada nas unidades escolares, respeitando os a cultura e as tradições alimentares de cada região, bem como o apoio ao desenvolvimento sustentável através do incentivo à aquisição de gêneros alimentícios diversificados e, preferencialmente, produzidos localmente. Os princípios ultrapassam a descentralização e mencionam a universalidade e a equidade no direito à alimentação, como também reforçam a ideia colocada em instrumentos legais anteriores, e que acompanhou todo o processo de fortalecimentos das ações de SAN, da participação social no controle de sua execução.

Dentre as diretrizes propostas, algumas foram fundamentadas em medidas provisórias e posteriormente em forma de lei. Aqui nos interessa a Medida Provisória nº 455 de 21/01/2009, que foi efetivada como Lei nº 11.947, em 16 de junho deste mesmo ano, que dá início às alterações no Programa no que tange às formas de aquisição dos alimentos (TRICHES, 2010).

### **2.1.3 A obrigatoriedade da compra de produtos agricultura familiar: estruturação de mecanismos de aquisição.**

A Lei nº 11.947/2009 tem sido vista como um marco nas políticas públicas de SAN, tanto pelo seu efeito aos beneficiários do PNAE, como ao fomento oferecido aos agricultores familiares do país. A Lei torna obrigatória a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos transferidos aos municípios e estados pelo FNDE para a alimentação escolar, com aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar local. Essa mudança tem sido caracterizada como uma grande inovação nas compras públicas do PNAE, que até então deveriam seguir exclusivamente os princípios da lei de licitações (Lei nº 8.666/93), que regem todas as compras públicas brasileiras. A nova legislação possibilitou a compra, através de procedimentos simplificados, de produtos oriundos da “agricultura familiar”. O texto da Lei apresenta a seguinte redação em seu artigo 14 que trata deste tema:

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

§ 1.º A aquisição de que trata esse artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (BRASIL, 2009).

Esta alteração abriu um leque de possibilidades aos gestores no que diz respeito à aquisição de produtos da agricultura familiar, colaborando para o fortalecimento da categoria. Neste ponto o governo assume uma estratégia de prestigiar fornecedores anteriormente desfavorecidos, como os agricultores familiares, direcionado as linhas de compras públicas. Assim, a visão das compras públicas deixa de ser pautada apenas pela lógica do menor preço e justa concorrência, e passa a

valorizar aspectos ambientais, sociais e relacionados à saúde e à nutrição.

Tal visão se justifica pela emergência de um novo paradigma que orienta as políticas públicas oriundo do debate sobre as políticas de SAN desde os anos 1990. Além disso, a pluralidade de atores envolvidos no debate para a construção desta lei, evidencia a necessidade de participação de diferentes setores para a o tratamento das questões públicas. De acordo com Abreu (2014, p. 52), participaram da construção da Lei no segmento dos agricultores a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), o Movimento de Pequenos Agricultores (MPA) o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) e a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA); do segmento da Segurança Alimentar o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e as entidades representativas da categoria de nutricionistas; das organizações da sociedade civil para além das duas temáticas anteriores, o Movimento Organizações Comunitárias (MOC) e a Central das Cooperativas do Brasil; do campo das instituições de ensino e pesquisa a Fundação Oswaldo Cruz, e os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (Cecanes), vinculados às universidades federais do país; no âmbito do governo, estiveram envolvidos o MDA, o FNDE, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), o MDS, e a Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional do Congresso Nacional, além de gestores públicos das três esferas.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), lançado alguns anos antes (Lei nº 10.696/2003) já havia dado início a esta nova visão das compras públicas, ao ter como objetivo o estímulo e fortalecimento da agricultura familiar através da aquisição da sua produção e posterior distribuição para instituições que prestam assistência a pessoas em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar. Dentre as várias modalidades de compras existentes no PAA já estava prevista a desburocratização das compras da agricultura familiar fazendo uso da dispensa de licitação para estas aquisições, desde que os preços praticados não fossem superiores ao do mercado regional. De acordo com Triches (2010), muitos municípios fizeram uso do PAA, modalidade alimentação escolar (Decreto 6959/2009), para abastecer o PNAE, tentando assim superar a burocracia dos processos licitatórios.

Tendo sido o primeiro mecanismo de promoção do desenvolvimento local através das compras governamentais, o PAA destacou o grande potencial do PNAE para ser o elo entre produção e consumo no âmbito das políticas de SAN. Levantou o debate e ajudou a entender de que forma essa aproximação entre produção e consumo poderia ser feita, ampliando os benefícios para a sociedade como um todo. Com isso, os regulamentos do PAA serviram como referência para a formulação da Lei nº 11.947/2009, que marcou a entrada, ao menos na letra da lei, da agricultura familiar na alimentação escolar.

A nova organização da compra de gêneros para a alimentação escolar estabelecida com a Lei 11.947 foi regulamentada através da Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009 (revogada), pela Resolução FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013, e pela Resolução FNDE nº 4 de 2 de abril de 2015, atualmente em vigor. Apesar de descartar a necessidade de realização de processos licitatórios para as entidades executoras do PNAE, os instrumentos estabeleceram algumas regras de funcionamento. Em primeiro lugar, a dispensa da licitação se dá apenas para o agricultor familiar enquadrado nos critérios estabelecidos para acesso ao PRONAF, munido do Documento de Aptidão ao PRONAF (DAP). Em substituição à licitação fica instituída a necessidade de realização de Chamadas Públicas, apontadas por autores como Malina como o “instrumento mais objetivo para implementar parte do que está previsto na Lei nº 11.947/2009, por proporcionar o primeiro contato, legal”

(MALINA, 2012, p.16), entre entidades executoras e agricultores familiares.

Além disso, foram estabelecidos alguns regramentos, como resultados de um longo processo de negociações, tais como: limites anuais de valor para cada participante; composição de preços a partir de um conjunto de parâmetros baseados nos preços dos mercados locais, a fim de evitar preços abusivos, ou que governos pagassem muito pouco; exigência de que, para fornecer ao Programa, os agricultores se organizassem formando grupos formais (cooperativas e associações) ou informais; normas sanitárias para produção e manipulação dos alimentos e elaboração de projetos de venda.

A Resolução n° 26 reforçou, ainda, a importância da intersetorialidade para a execução do PNAE através de políticas, programas e ações governamentais, de forma articulada entre atores do campo da educação, da saúde, da agricultura, da ação social e da sociedade civil. A intersetorialidade perpassa diversos aspectos do programa, desde a elaboração do cardápio, passando pela efetivação da compra da agricultura familiar, pela fiscalização e pela relação com os alunos. Por exemplo, de acordo com o Art. 14 da resolução n° 26, o cardápio deve ser elaborado pelo nutricionista responsável “com utilização de gêneros alimentícios básicos, de modo a respeitar as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada”. Neste ponto já se faz necessária uma articulação entre o setor de saúde e de agricultura, para que o nutricionista conheça a realidade agrícola local e possa elaborar um cardápio que atenda as necessidades dos alunos, ao mesmo tempo em que respeita e estimula a oferta de alimentos produzidos pela agricultura familiar local.

Como mencionado anteriormente, é com a Resolução n° 4 que se regulamenta como se dará a compra e quais serão os fornecedores da agricultura familiar:

Art. 24 Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o art. 14, da Lei n° 11.947/2009.

Art.25 Para seleção, os projetos de venda habilitados serão divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País.

§ 1º - Entre os grupos de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I - o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos.

§ 2º - Em cada grupo de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;

II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei n° 10.831, de 23 de dezembro de 2003;

III - os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física). (FNDE, Resolução n°4 de abril de 2015).

As orientações de compra estabelecidas pela Resolução dão prioridade à aquisição dos Grupos Formais, detentores de DAP Jurídica. Este documento identifica as organizações formais de agricultores familiares (cooperativas ou associações) e é emitido, segundo o Art. 8º da Portaria MDA nº 21, de 27 de março de 2014, para aqueles empreendimentos que “comprovem que, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus associados são agricultores familiares com DAP válida de Unidade Familiar de Produção Rural”.

Nesse sentido, a articulação com o MDA no nível federal, assim como em suas Delegacias estaduais se torna imprescindível para que o Programa cumpra seus objetivos de oferecer alimentação de qualidade e colaborar com o fortalecimento da agricultura familiar. Isto porque é preciso, dentre outros motivos, ampliar o número de DAP's emitidas, tanto Físicas quanto Jurídicas, para que se aumente a capacidade de participação dos agricultores familiares neste mercado. O MDA é o órgão responsável por determinar quais as instituições estão aptas a emitir DAP nos estados, desta forma é preciso ação conjunta e orientada para que o documento seja mais facilmente emitido. As entidades executoras também precisam negociar com os órgãos emissores de DAP em seus territórios, em geral as empresas de assistência técnica e extensão rural (EMATER) que são órgãos públicos - além de muitas outras de caráter particular-, para assessorar os agricultores quanto a esta questão documental e organizacional.

Depois de apresentado um histórico do Programa e dos instrumentos legais construídos para a compra da agricultura familiar, veremos adiante, com base em uma revisão bibliográfica, o que já foi feito para sua implementação em algumas capitais brasileiras. Desta forma, poderemos elencar as dificuldades e avanços já identificados que colaboram com o entendimento do caso da implementação no município do Rio de Janeiro.

## **2.2 O processo de implementação da compra da agricultura familiar no PNAE: uma análise a partir da literatura.**

Diante da estrutura burocrática estabelecida para a execução do PNAE como um todo e da compra da agricultura familiar especificamente, podemos perceber que a tarefa de implementar esta parte do Programa não é simples e requer uma série de esforços e ações coordenadas.

O Relatório de Gestão do FNDE 2014 informa que, em média, tem havido um aumento anual de cerca de 64% no valor que as entidades executoras tem investido na compra da agricultura familiar. A época do lançamento deste documento, o balanço de 2014 ainda não estava fechado, e foi feita uma projeção de fossem gastos R\$ 920 milhões de reais nessa categoria de compras. Em 2013, 84% das entidades executoras já havia adquirido alguma quantidade de produtos da agricultura familiar, e 56% destas atingido o percentual mínimo de 30% estabelecido por lei. Neste ano ainda houve um aumento dos valores investidos, de cerca de R\$ 367 milhões em 2012, para R\$578 milhões em 2013 (FNDE, 2015).

Em meados de 2015, quando foi finalizada a prestação de contas das entidades executoras referentes ao ano de 2014, foi constatado um gasto inferior à projeção, mais ainda com aumento de valores investidos. De acordo com a tabela de “Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar

para o PNAE” do FNDE, em 2014 foram repassados às Secretarias de Estado de Educação e prefeituras mais de 3 bilhões e 300 milhões de reais para a aquisição de gêneros alimentícios. Destes, foram investidos na agricultura familiar pouco mais de 711 milhões de reais, o que corresponde à 21,38% do total dos recursos disponíveis.

Em seu Relatório de Gestão de 2014, o FNDE avalia que a publicação da Resolução nº 26/2013 contribuiu para estes avanços, ao redefinir e facilitar as normas de aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar. Além disso, o lançamento do Manual de Aquisição da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, em março de 2014, também colaborou com a divulgação das alterações feitas pela resolução e pode ser utilizado em ações de assistência técnica com os atores envolvidos (FNDE, 2015).

No entanto, apesar dos avanços, se restringirmos a pesquisa dos valores investidos às capitais brasileiras, o cenário fica mais problemático. Entre 2011 e 2014 houve um aumento nos recursos destinados ao PNAE como um todo e também na quantia investida na compra da agricultura familiar; no entanto, em 2014 apenas 15,76% dos recursos transferidos para as entidades executoras nas capitais foi investido em aquisições de gêneros da agricultura familiar. Tais números podem refletir algumas dificuldades da implementação deste Programa nas grandes cidades.

Ainda assim, Belik e Silipandri (2012), ao analisar a implementação PNAE no Estado de São Paulo na perspectiva do atendimento à demanda institucional das grandes cidades, afirmam que tem havido uma rapidez e um esforço institucional na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar nas escolas. Para os autores, isto se deve ao fato de que no Brasil, diferentemente do que ocorre em outros países, a compra de produtos locais é uma atividade mandatária “fiscalizada por um conselho proveniente da sociedade civil e com poderes para aplicar sanções contra a própria administração pública” (BELIK; SILIPANDRI, 2012, p. 65). Cabe esclarecer que as sanções possíveis dizem respeito à gestão do PNAE como um todo, não havendo sanções específicas para a não aplicação dos 30% de recursos na compra de produtos da agricultura familiar.

Isto leva a crer que existem diferenças na implementação do PNAE relacionadas ao porte dos municípios, que dizem respeito ao grau de urbanização, bem como à quantidade de produtos a ser adquirido. De acordo com o IBGE, em sua publicação que analisa as condições de vida da população brasileira, “a taxa de urbanização, que consiste na proporção da população residente em áreas urbanas, foi de 84,8% para o Brasil em 2012” (IBGE, 2013, p. 19). Para Belik e Silipandri (2012), essa alta taxa de residentes em áreas urbanas precisa ser levada em conta quando do planejamento de programas de desenvolvimento rural que almejem o abastecimento de grandes cidades, como é o caso do PNAE. E questionam: “É possível adequar a oferta de produtos da agricultura familiar para suprir àquelas necessidades? Que mudanças seriam necessárias na própria demanda institucional para que agricultores familiares pudessem atender aos requisitos colocados por essa escala de operações?” (BELIK; SILIPANDRI, 2012, p. 63). A implementação das novas diretrizes do PNAE precisa levar isto em conta ao induzir os processos de desenvolvimento rural de forma a manter um bom atendimento do público urbano.

Nesse sentido, no momento de formulação da política foram levantados questionamentos sobre a capacidade da produção da agricultura familiar em suprir as demandas do Programa nas grandes cidades. Sobre esta questão, em entrevista concedida à pesquisadora Kate Abreu visando a realização de sua dissertação de mestrado, Renato Maluf, que á época da alteração da Lei da Alimentação Escolar era presidente do Consea, comenta que diferentes conflitos pautaram a discussão no

momento de construção da proposta. Diferentes opiniões, no âmbito do conselho foram levantadas sobre a capacidade dos segmentos da agricultura familiar de atender esta demanda. Foi discutida, segundo Maluf, a “conversão de um limite – admitindo-se que a referida capacidade da agricultura familiar terá que ser construída em várias regiões do país – em decisão política de utilizar o potencial do instrumento das compras governamentais” (ABREU, p. 53).

Dessa forma, apesar de representar uma grande conquista para os agricultores, o mercado do PNAE também traz em si um desafio para as organizações produtivas dos agricultores. Quanto a este ponto, a experiência de implementação do PNAE no Estado de São Paulo, por exemplo, gerou questionamentos à equipe do Projeto NUTRE SP<sup>8</sup> que executava o estudo<sup>9</sup>, questionamentos estes que podem ser levados para outras realidades do país:

O programa possui complexidade própria, com uma série de especificidades como a multiplicidade de atores e arranjos institucionais em que é executado. Compreender tais especificidades e identificar as melhores formas de promover a comercialização dos seus produtos são condições para o sucesso da inserção da agricultura familiar neste mercado bilionário (MDA, 2012, p. 7).

Nas regiões metropolitanas, como é o caso do município do Rio de Janeiro, esses desafios se tornam ainda mais intensos, pois com o elevado grau de urbanização o número de agricultores familiares locais é reduzido, fazendo que ao mesmo tempo estas regiões disponham das condições específicas de um mercado institucional de grande porte, sem, no entanto, abrigarem uma quantidade de agricultores familiares compatível à esta demanda (MDA, 2012).

### **Instrumento de Chamadas Públicas**

Ao tornar obrigatória a compra da agricultura familiar para o PNAE, a legislação impõe aos gestores públicos uma mudança nas formas de se lidar com as compras públicas. Segundo Malina (2012), que analisou 42 Chamadas Públicas no Estado de São Paulo no âmbito do Projeto NUTRE SP, esta imposição recai diretamente sobre os setores de compras e licitações que precisam aprender a lidar com o novo instrumento de compras que é a Chamada Pública. Além dos setores burocráticos, a mudança na legislação intervém no tipo de alimento a ser ofertado nas

---

<sup>8</sup> Tendo em vista as alterações propostas pela promulgação da Lei n° 11.947/09 quanto a compra da agricultura familiar para o PNAE e os desafios apresentados para as organizações produtivas desta categoria para atender a demanda em grandes municípios, a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF/MDA), através do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor, definiu a “estratégia Nutre Brasil”. Esta estratégia consistiu no desenvolvimento de “Projetos NUTRE”, realizados em vários estados, com o objetivo de oferecer apoio técnico e promover a articulação entre os gestores públicos responsáveis pelas compras do PNAE nos maiores municípios do país e as organizações da agricultura familiar com maior capacidade de fornecimento.

<sup>9</sup> O Projeto NUTRE SP foi desenvolvido pelo Instituto Via Pública e pelo MDA com a colaboração do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Alimentação (NEPA) da UNICAMP, no ano de 2011, visando a aproximar o universo da agricultura familiar das novas diretrizes colocadas para a gestão municipal da alimentação escolar no estado de São Paulo. Além da oferta de assessoria, o projeto resultou em um publicação com estudos que avaliaram, com base nos trabalhos técnicos realizados, os seguintes temas: o instrumento de Chamadas Públicas; perfil das organizações de produtores paulistas que já vem fornecendo gêneros para a alimentação escolar; as dificuldades e os avanços nas compras de 21 municípios de mais de 300 mil habitantes do Estado e alguns casos de pequenos municípios com ocupação de suas áreas quase inteiramente por atividades urbanas.

escolas, o que também acarreta alterações no trabalho dos profissionais ligados à alimentação: os nutricionistas e as merendeiras. Coloca-se como um desafio, para os profissionais de nutrição, adaptar os cardápios com base na produção agrícola local e as merendeiras, que lidam diretamente com os alimentos, precisam se adaptar a uma maior quantidade e variedade de alimentos *in natura*, que pode gerar mais trabalho na cozinha.

Esta imposição aos governos municipais e estaduais tem sido um dos entraves encontrados na implementação da política. Observa-se, muitas vezes, uma incapacidade técnica para a construção das chamadas, além da falta de vontade política por parte dos gestores em lidar com as dificuldades. Soma-se a isso o fato de que muitos dos profissionais das cozinhas se recusam a preparar os alimentos *in natura* (MALINA, 2012).

A partir da definição dada pelo Artigo 8 da Resolução 38, que estabelece a prioridade para a compra dos agricultores do mesmo município, surge a necessidade de que as entidades executoras conheçam seus agricultores, tendo apoio, para isso, das secretarias de agricultura e órgãos de assistência técnica. Acerca deste ponto, Malina afirma que “é imperativo para o bom andamento da lei o diálogo interno entre diversos setores da prefeitura e o externo, entre a prefeitura e os(as) agricultores(as), já que esse tipo de comercialização é uma novidade para ambos os lados, que tem que se adaptar” (MALINA, 2012, p. 17).

Ao longo de sua pesquisa, a autora elenca algumas práticas que já tem funcionado com relação à utilização das Chamadas Públicas e à compra da agricultura familiar como um todo. Ponto central para o sucesso da implementação da compra da agricultura familiar é a aproximação da prefeitura com os agricultores locais antes do lançamento da chamada pública, o que permite ao gestor:

conhecer a produção agropecuária do município e adjacências; conhecer a existência de organizações formais da agricultura familiar do município e adjacências; saber se os produtores têm DAP's; saber se esses(as) produtores(as) e suas organizações têm interesse de participar de vendas institucionais; caracterizar as estruturas de produção/comercialização que esses agricultores e suas organizações possuem (MALINA, 2012, p. 17).

Dessa forma, segundo a autora, ambas as partes tem maiores chances de se adaptar e realizar as mudanças a fim de implementar os instrumentos jurídicos necessários. Nesses termos, é possível adequar a chamada pública à realidade da produção local, com alteração dos produtos solicitados e dos cardápios oferecidos.

Se formos observar as orientações do MDA com relação à participação da agricultura familiar no PNAE, que oferece inclusive um passo a passo para compra e venda, vemos que esta aproximação já é indicada. Os quatro primeiros passos, como bem destacado na pesquisa de Abreu (2014), fazem menção a esta construção coletiva da chamada pública: 1º - Mapeamento dos produtos da agricultura familiar; 2º - Construção do cardápio; 3º - Chamada Pública; 4º - Projeto de venda; 5º - Seleção dos projetos; 6º Assinatura do contrato e 7º - Execução. O que indica uma necessidade de maior orientação por parte do governo federal às entidades executoras quanto à operacionalização do Programa.

A equipe do projeto NUTRE SP realizou uma análise de chamadas públicas lançadas no estado de São Paulo (entre março e outubro de 2011), visando identificar os gargalos e os pontos de maior interesse que vem sendo citados com relação a este instrumento, para a efetiva participação dos produtores da agricultura familiar na

alimentação escolar. Depois da análise dos documentos de chamadas públicas e de conversas com organizações de agricultores e prefeituras de seis municípios, onde se debateram também as cláusulas contratuais, o cronograma de entrega dos produtos e o acesso às chamadas públicas, foram elencados os seguintes temas (MALINA, 2012, p. 17):

- Locais e periodicidade da entrega;
- Preço de referência;
- Prazo de pagamento;
- Classificação dos projetos de venda;
- Mecanismo de substituição de produtos;
- Mecanismo de mudança de preços;
- Grau de processamento dos produtos.

Com relação à análise do mecanismo da Chamada Pública, a equipe do NUTRE SP percebeu que a forma como esse dispositivo foi aplicado em vários municípios se configurava como um “registro de preços” e o comprador ficava com a opção de adquirir até os limites determinados pela chamada e não a sua totalidade. Na prática funciona assim: “a prefeitura faz o cronograma de entrega conforme sua necessidade, depois da assinatura do contrato com os(as) produtores(as) e, muitas vezes, de acordo com a falta de produtos ofertados por outros(as) fornecedores(as). Esta vem sendo uma das maiores reclamações dos(as) agricultores(as), já que isso dificulta muito o planejamento da produção e já causou, em alguns casos, até perda de produtos”. (MALINA, 2012, p. 18-19). Isso acontece, segundo a autora, por conta da insegurança dos gestores em concentrar as compras na agricultura familiar, que pode ser prejudicada por problemas de ordem natural, por exemplo. Assim, o próprio instrumento foi constituído como o primeiro gargalo (MALINA, 2012).

Na pesquisa realizada para sua dissertação de mestrado, Abreu (2014) elaborou um quadro explicativo dos fatores relacionados ao contexto local quanto aos desafios de implementação, abordando todos os atores envolvidos. O conhecimento adequado das regras e procedimentos relacionados à Lei nº 11.947/09 aparece como uma dificuldade para todos os atores envolvidos na implementação: agricultores, gestores municipais, técnicos da área de educação e da agricultura.

Com relação especificamente às chamadas públicas, Abreu indica que, ao entrevistar um técnico do FNDE sobre os procedimentos de aquisição de produtos da agricultura familiar que este havia acompanhado, foi percebida a “resistência de alguns dirigentes/gestores em adquirir os gêneros alimentícios via Chamada Pública, por considerarem um procedimento passível de sanção pelos órgãos de controle” (ABREU, 2014, p. 79). Existe também o fato de que, para muitos gestores, não há segurança jurídica na aquisição de produtos através deste instrumento, no entanto não foram encontradas maiores informações sobre este aspecto na literatura consultada.

### **Do acesso às Chamadas Públicas**

A Resolução FNDE nº 26/2013 determina em seu Art. 26 que as entidades executoras devem publicar os editais de Chamada Pública em jornal de circulação local e na forma de mural em local público de ampla circulação, além de divulgar em seu endereço na internet, informando também organizações locais da agricultura familiar e entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou do estado no que diz respeito à abertura da Chamada.

No entanto, acesso às chamadas públicas tem sido um entrave em muitos



lugares. No Estado de São Paulo, de acordo com a pesquisa do NUTRE SP, a dificuldade se dá pelo fato de que as chamadas somente são divulgadas no Diário Oficial e site das prefeituras, havendo até casos de necessidade de pagamento de taxas para acessá-la (MALINA, 2012). Fatos que ferem a resolução mencionada acima.

Além disso, a maioria das Chamadas não prevê qualquer sanção para o caso de as prefeituras descumprirem sua parte nos contratos, ainda que isto também seja recomendado pelo FNDE.

### **Formação de preços**

Ao consultar os gestores, a equipe do NUTRE SP constatou que a escolha pelo registro de preços se deve à insegurança de concentrar todas as compras na agricultura familiar, pois no caso de algum problema, faltará alimento nas escolas. Por outro lado, há Chamadas que facilitam o planejamento da produção dos agricultores ao divulgar o quantitativo semanal de entrega.

O problema da formação de preços também foi identificado na pesquisa de Abreu, como uma questão para os atores da área da educação, quando estes são os responsáveis pela elaboração das chamadas públicas: “Dificuldade no estabelecimento de preço dos produtos da agricultura familiar para aquisição através de Chamada Pública (Técnico do FNDE)” (ABREU, 2014, p. 80).

Ao longo da pesquisa realizada pela equipe do NUTRE SP, o estabelecimento dos preços de referência foram apontados como bastante problemáticos. A Resolução n° 38 determinava que deveriam ser considerados como referência os preços praticados no PAA; “na inexistência de definição local destes, a entidade executora realizava cotações no varejo ou na rede atacadista, conforme o valor da Chamada Pública” (ABREU, 2014, p. 72).

Com relação à formação de preços, houve um avanço nos últimos anos. A Resolução n° 26/2013 e, posteriormente, a Resolução n° 4/2015, trouxeram uma alteração com vistas a facilitar este processo. Para formar os preços de aquisição, basta que seja feita a pesquisa em três mercados locais priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, criando ainda a possibilidade de incluir os insumos exigidos no edital, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.

A questão da formação de preços é bastante complexa e tem sido motivo de grandes controvérsias na implementação da política. Abreu identifica, com base na pesquisa bibliográfica, que devido a situação, de, por vezes, os agricultores familiares considerarem baixos os preços praticados pelo PNAE, já foram encontrados casos de “desinteresse e resistência dos agricultores familiares mais estruturados e inseridos em outros mercados em se tornarem fornecedores do PNAE (Froehlich, 2010:85)” (ABREU, 2014, p. 80).

### **Normas Sanitárias e padrões de qualidade**

Outro aspecto problemático tanto para produtores, quanto para gestores públicos diz respeito às normas sanitárias e ao padrão de qualidade dos produtos em relação ao tamanho e padronização, estabelecidos pela ANVISA. Esse tema aparece em diferentes trabalhos consultados (ABREU, 2014: 80; TRICHES, 2010: 183; SOUZA, 2012 e MALINA, 2012). De um lado os gestores têm apresentado dificuldade em descrever os aspectos técnicos e padrões dos produtos, demandados pela ANVISA e pelo MAPA, na Chamada Pública; de outro os agricultores não tem

clareza do padrão exigido e encontram dificuldade em se adequar às normas sanitárias, em especial com relação à certificação sanitária para produtos de origem animal, que é mais difícil de ser conseguida.

Segundo pesquisa de Souza (2012) junto à organizações de agricultores familiares do estado de São Paulo, muitas vezes o produto de origem animal da agricultora familiar precisa passar por três serviços de fiscalização, dependendo do seu local de comercialização (SIM – Serviço de Inspeção Municipal, SIE – Serviço de Inspeção Estadual, SIF – Serviço de Inspeção Federal), que oferecem muitos obstáculos. Para a autora, o alto custo para atender algumas exigências dos serviços sanitários (que vão ficando mais complexas conforme se afastam da realidade local dos agricultores), a falta de técnicos para realizá-los, “o excesso de burocracias e morosidade dos órgãos responsáveis assim como a falta de informação sobre os serviços são alguns dos fatores que limitam o acesso dos pequenos produtores aos registros de inspeção sanitária e conseqüentemente aos mercados formais” (SOUZA, 2012, p. 38).

Um caso específico explorado por Abreu (2014), com relação a este entrave, ocorreu no município de Orizânia (MG). Segundo a autora, houve uma articulação da nutricionista com agricultores familiares para a promoção de um curso de piscicultura, visando à inclusão do pescado na alimentação escolar, que teve a participação de um número significativo de alunos. Apesar disso, a autora sinaliza que “devido às exigências sanitárias requeridas e à recente instituição da Vigilância Sanitária Municipal, que não está organizada o suficiente para este tipo de apoio aos produtores, o filé de peixe da agricultura familiar não pode ser incluído no cardápio da merenda” (ABREU, 2014, p. 119).

Além das normas sanitárias, existe o entrave do padrão de qualidade dos alimentos exigidos nas Chamadas Públicas. O atendimento ao PNAE envolve uma demanda muito específica, que tem que levar em consideração, além da qualidade dos alimentos em si, a aceitabilidade dos mesmos entre alunos e também entre os profissionais responsáveis pelos preparo nas unidades escolares. Nesse sentido, Souza (2012) afirma com base no relato dos agricultores entrevistados, que as exigências de especificações dos produtos no PNAE (cor, tamanho, embalagem, grau de maturação, etc.) são muito mais rigorosas do que no PAA, por exemplo. E, segundo relatos dos agricultores ouvidos pela pesquisa de Souza, nem sempre existe a incorporação do que é produzido localmente, ou respeito à sazonalidade, na variedade de gêneros demandada pelas prefeituras (SOUZA, 2012, p. 36).

Nesse sentido, visando superar o entrave relacionado à qualidade e padronização dos alimentos, Souza (2012) argumenta que são necessárias mudanças nos processos produtivos dos agricultores, mas que é preciso também que as características elementares do processo de produção de alimentos e seus limites sejam consideradas pelos gestores na hora de elaboração das Chamadas Públicas. Isso evidencia que há questões também na concepção do programa e não só na sua execução.

### **Capacidade organizacional dos agricultores familiares**

Como vimos no ponto anterior deste capítulo, a construção dos mercados institucionais pode ser um ponto de estímulo à organização dos agricultores, uma vez que as compras de associações, cooperativas e grupos informais são prioridade no PNAE. No entanto, a questão da capacidade organizacional dos agricultores familiares foi apontada como uma dificuldade em toda literatura consultada. Diz

respeito à capacidade de organização da produção (quantidade, qualidade, periodicidade), de se organizar coletivamente em associações ou cooperativas tendo que lidar com os procedimentos administrativos inerentes à estas formas de organização e de logística de entrega da produção. Soma-se a isso a dificuldade de acesso à DAP por parte dos agricultores, cuja facilidade de acesso é um dever do Estado que nem sempre é bem desempenhado.

Associados às dificuldades relativas aos próprios agricultores existe ainda, por um lado, a pouca atuação de órgãos e entidades de assistência técnica e extensão rural e outras entidades, com vistas a contribuir para a organização dos agricultores, desde a produção até a documentação e, também para sua articulação com os atores do poder público envolvidos na implementação da política (TRICHES, 2010). E ainda o fato de que este mercado pode não interessar aos agricultores familiares que já estão organizados atendendo outros mercados. E, por outro lado, conforme apontado pela pesquisa de Abreu, uma “desconfiança por parte dos gestores, da capacidade dos agricultores familiares em entregar os produtos com a qualidade, quantidade e regularidade necessárias ao atendimento da merenda escolar (Técnico do FNDE; Ação Fome Zero)” (Abre, 2014, p. 80)

A questão da logística de entrega das compras da agricultura familiar para PNAE tem sido muito debatida. No caso da implementação no estado de São Paulo, por exemplo, a equipe do NUTRE SP identificou que a clareza nas Chamadas Públicas quanto às formas de distribuição (centralizada ou descentralizada) e à periodicidade da entrega é fundamental para a organização dos agricultores. Malina (2012) aponta que, para os produtores, o grande número de Chamadas Públicas que não explicitam a forma de entrega é bastante preocupante. O preço do produto varia, dentre outras coisas, com relação ao custo do frete, assim, a falta de informação quanto ao local de entrega pode gerar problemas ao longo da execução do contrato de venda, tanto para os agricultores que podem gastar mais do que previsto, quanto para as prefeituras que podem sofrer com a quebra dos contratos ou com a não entrega de determinados produtos.

A entrega centralizada, em um único ponto, é preferida pelos agricultores que, muitas vezes, não dispõem de meio de transporte próprio e adequado para a logística de entrega descentralizada. No entanto, os gestores municipais do estado de São Paulo abordados na pesquisa de Malina, têm reclamado desta opção, posto que os custos finais dos produtos acabam ficando maiores para a prefeitura que tem que arcar com a distribuição final. Ainda segundo Malina (2012), o baixo orçamento disponível nas prefeituras foi um dos motivos apontados pelos gestores públicos para a inviabilidade, em longo prazo, da distribuição dos produtos em cada unidade escolar. Em algum dos casos analisados, as prefeituras propuseram uma transição gradual, onde as associações e cooperativas que não dispunham de meios logísticos para realizar a entrega de produtos ponto a ponto, fariam suas entregas para as escolas mais próximas das áreas de produção. (MALINA, 2012).

Vimos que, com a Resolução 26/13, esta questão começa a ser solucionada a medida em que a norma passa a permitir o acréscimo dos custos de transporte no preço estabelecido nas Chamadas Públicas. Veremos no capítulo seguinte que as estratégias desenhadas pela prefeitura do Rio de Janeiro, visam criar mecanismos para superar os problemas de logística de entrega.

De acordo com a análise de Souza (2012), no caso dos grandes municípios as dificuldades logísticas relacionadas à entrega dos produtos, tornam-se ainda mais difíceis de serem contornadas. Em grandes cidades a logística é mais complexa e o risco de os agricultores e suas organizações não terem o retorno financeiro necessário

para cobrir os custos são maiores. Neste cenário, a autora constata que os municípios menores acabam por se apresentar como oportunidades mais interessantes para os agricultores e suas organizações pelos seguintes fatores:

logística de entrega menos complexa (menor número de pontos) e, portanto, menos onerosa; relação mais próxima com os responsáveis da prefeitura e menos entraves burocráticos; volume de compras menor, o que possibilita que cooperativas menores consigam fornecer em quantidade suficiente para abastecer as escolas de acordo com o limite por DAP; a organização conjunta dos processos de produção e comercialização; a manutenção da estrutura do empreendimento; o planejamento das ações futuras e os processos de tomada de decisões (onde investir, com quem comercializar) (SOUZA, 2012, p. 42).

O advento dos mercados institucionais que privilegiam a aquisição de produtos da agricultura familiar através de grupo formais, pode estimular que os aspectos listados acima passem a ser tratados não mais individualmente, mas de forma coletiva. No entanto, a gestão e o planejamento das ações dos empreendimentos da agricultura familiar ainda se constituem como entraves à efetiva implementação da compra da agricultura familiar no PNAE.

Isto se deve, em parte, pela falta de experiência dos agricultores na execução destas tarefas e também à falta de estrutura física das organizações, que muitas vezes não possuem sede administrativa. Com relação às experiências desenvolvidas no Estado de São Paulo, a equipe do NUTRE SP relata que durante as visitas aos empreendimentos, foram identificados muitos casos em que informações sobre a organização, tais como listas de produtos, quantidade de comercialização de anos anteriores e tabelas de preço contratos, estavam concentradas nas mãos dos técnicos ou consultores. O mesmo acontecendo para as funções de elaboração dos projetos de venda ou consultar os editais de Chamadas Públicas, por exemplo. Dessa forma, os agricultores encontram dificuldades de se apropriar das etapas do processo que é próprio de suas organizações, e acaba sendo mantida “uma relação de dependência com os órgãos de assistência técnica locais” (SOUZA, 2012, p. 42).

### **Acesso à DAP**

Por fim, no âmbito da adequação à legislação, o acesso à DAP foi indicado em toda literatura consultada como um dos principais entraves ao acesso dos agricultores familiares ao mercado do PNAE, bem como às demais políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Em algumas regiões do estado de São Paulo, por exemplo, os produtores reclamaram aos técnicos do NUTRE SP “do excesso de burocracia e da morosidade dos órgãos responsáveis pela emissão do documento” (Souza, 2012, p. 37). O mesmo acontece com as associações e cooperativas para conseguir a emissão da DAP Jurídica.

Em sua pesquisa em pequenos municípios, Abreu (2014) também destaca a dificuldade dos agricultores em adquirir a DAP como um entrave indicado tanto pelo técnico do FNDE entrevistado como pelo relatório da Ação Fome Zero consultado em sua pesquisa (ABREU, 2014, p. 80). Este é um entrave à participação dos agricultores familiares no PNAE, e nos demais programas federais destinados à categoria.

Tal ponto, como destacado anteriormente neste capítulo, é um dos elementos que traz dificuldades à implementação desta política pois está submetido às dinâmicas institucionais. A questão da DAP é bastante complexa, envolve os critérios de

enquadramento da propriedade; também se relaciona com as dinâmicas institucionais a nível local, tais como a falta de pessoal ou estrutura física nas agências responsáveis pela emissão do documento.

Todos os elementos apontados até aqui foram identificados como entraves à implementação da política com base em estudos de caso já realizados até o momento, e consultados ao longo da pesquisa (ABREU, 2014; TRICHES, 2010; SOUZA, 2012, MALINA, 2012; BELIK; SILIPANDRI, 2012; FORNAZIER, 2014). Cabe destacar que se os estudos acerca da implementação dos mecanismos de compra da agricultura familiar através do PNAE em grandes municípios ainda são bastante escassos.

Antes de avançarmos para o estudo do caso da implementação da compra da agricultura familiar no município do Rio de Janeiro, cabe um relato breve do que já foi feito em grandes municípios localizados em regiões metropolitanas: Belo Horizonte (MG) e nos maiores municípios da região Metropolitana de São Paulo.

### **O caso de Belo Horizonte**

Diante da escassa bibliografia acerca desta temática, foi encontrada apenas uma referência sobre a implementação da compra da agricultura familiar no PNAE em Belo Horizonte (BH), um artigo de Villa Real e Schneider, de 2011. BH é a sexta cidade mais populosa do Brasil.

De acordo com o trabalho de Villa Real e Schneider (2011), já em 1993 a prefeitura de Belo Horizonte criou a Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB), colocando as questões de abastecimento e SAN como plataformas centrais do governo, com vistas a superar as dificuldades de acesso à alimentação adequada de cerca de 1/5 da população de baixa renda da cidade. Assim, as ações da prefeitura direcionavam-se para “atuação direta na promoção de mecanismos por meio dos quais o produtor - em especial o pequeno - possa vender seus produtos diretamente ao consumidor final” (Villa Real e Schneider, 2011, p. 75).

Desde sua criação a SMAB teve como atribuição operar o PNAE no município, com recursos repassados pelo Ministério da Educação, e deu início à substituição dos alimentos “formulados” por alimentos *in natura*. Quando do processo de descentralização do Programa em 1994, a prefeitura assumiu a gestão dos recursos, formou uma equipe de técnicos que formulou cardápios e treinou as merendeiras na manipulação dos alimentos.

As compras para os programas locais de alimentação foram todas agregadas sob um sistema de compras único, permitindo uma melhor oferta de preço pelos fornecedores devido ao volume das movimentações. Além disso, toda aquisição passou a ser feita diretamente de “pequenos produtores e comerciantes locais, garantindo alimentos saudáveis e mais baratos, bem como estimulando novas formas de comercialização” (Villa Real e Schneider, 2011, p. 77).

Com esta base, ao ser lançada a obrigatoriedade na compra da agricultura familiar local, o município de BH pode se adaptar com mais facilidade. Segundo os dados do FNDE de investimentos na agricultura familiar de 2011 a 2014, o crescimento do investimento feito pela prefeitura se deu de maneira acelerada: de 0,27% em 2011, cresceu para 7,08% em 2012; chegando a 29,72% em 2014. Neste período desde a promulgação da Lei 11.497/09, a prefeitura de BH teve como gestor o Prefeito Marcio Lacerda, do Partido Socialista Brasileiro (PSB)

### **O caso dos grandes municípios do Estado de São Paulo**

Belik e Silipandri (2012) realizaram um estudo nos 21 maiores municípios do Estado de São Paulo (aqueles com mais de 300 mil habitantes, que juntos somam 52% da população do estado), com vistas a debater as dificuldades e oportunidades que o mercado da agricultura familiar do PNAE oferece ao desenvolvimento local.

Os autores identificam que as dificuldades de logísticas de abastecimentos das escolas nos grandes municípios, tais como o grande número de pontos de entrega, dificuldade de transporte, armazenamento de produtos, manipulação, etc., tornam complexas as tentativas de colocar os objetivos da Lei em prática. Argumentam ainda que o princípio do desenvolvimento local, nesses casos, precisa ser relativizado, posto que necessariamente boa parte dos gêneros consumidos precisará vir de outras regiões produtoras, devido à magnitude da demanda. Mas, ao mesmo tempo, o programa pode “ajudar no desenvolvimento de regiões próximas aos grandes centros, sem que tenha que ser necessariamente a área rural do próprio município” (BELIK; SILIPANDRI, 2012, p. 69).

Dentre os 21 municípios analisados, entre 2010 e 2011, 12 tinham realizados Chamadas Públicas para compra da agricultura familiar, incluindo produtos in natura, semiprocessados e processados. Guarulhos e São Bernardo do Campo, municípios de grande porte já haviam feito várias Chamadas nesse período. Os autores destacam, no entanto, que dois dos maiores municípios pesquisados: a capital São Paulo e Campinas, não tinham realizado compras, e esclarecem os motivos:

No caso de São Paulo, chegou a ser lançado um edital, mas ocorreram questionamentos por parte do Tribunal de Contas do Município e o processo de compras encontra-se paralisado, aguardando julgamento; enquanto que no caso de Campinas, divergências internas às instâncias administrativas da Prefeitura atrasaram todo o processo. A primeira chamada pública foi publicada apenas nos últimos dias de 2011 e o processo encontra-se em andamento com oito organizações da agricultura familiar tendo enviado projetos de vendas (BELIK; SILIPANDRI, 2012, p. 69).

Nesta época, os autores indicam que ainda eram poucos os empreendimentos com DAP Jurídica com sede nos municípios estudados e que a maioria deles teria que recorrer a agricultores de outros municípios.

Os grandes municípios estão inseridos na problemática geral de implementação da compra da agricultura familiar, mas apresentam algumas particularidades. As áreas com maiores índices de problemas, como mostramos anteriormente, tem sido: a definição do local e da periodicidade de entrega, os preços, os prazos de pagamento, a possibilidade de substituição de produtos, etc. Quando tratamos dos grandes municípios, as operações se dão em maior escala, o que gera uma tendência a padronização dos procedimentos, impedindo adaptações que, para os autores, “são próprias de pequenos fornecedores que, muitas vezes têm que improvisar para poder seguir trabalhando” (BELIK; SILIPANDRI, 2012, p. 71).

Exemplo claro é a rigidez e padronização dos cardápios, que implica em demandas gigantescas de uma série de produtos a serem entregues em um intervalo curto de tempo, inadequado à realidade de produção agrícola regional. Citam como exemplo o caso da cidade São Paulo em 2011, que divulgou Chamada Pública com uma demanda da agricultura familiar de 235 mil sachês de suco de laranja de 200 ml por mês e 40 mil litros de óleo de soja refinado, dentre outros gêneros.

Este caso indica a falta de articulação entre o setor responsável pela elaboração do cardápio com as entidades da agricultura familiar local e regional, que

deveria estabelecer o diálogo acerca da capacidade de produção do setor antes de divulgar a chamada. Os autores informam que, “no entanto, existem poucos exemplos de locais onde essa articulação esteja ocorrendo. Na maioria dos municípios, os cardápios não foram modificados em relação ao período anterior à Lei, sendo escolhidos alguns produtos de forma aleatória para serem comprados da agricultura familiar, sem a existência de negociações prévias” (BELIK; SILIPANDRI, 2012, p. 73).

Os demais entraves apresentados ao longo do artigo de Belik e Silipandri, dizem respeito a questões que já foram abordadas anteriormente, que não são especificidades dos grandes municípios. No entanto, ao final, os autores apresentam algumas práticas relacionadas aos processos de entregas que tem sido praticadas em outras capitais, que visam melhorar as possibilidades de inserção dos agricultores e facilitar a gestão da política:

Em chamadas dos estados do Paraná e Sergipe, do Distrito Federal e do município de Palmas, por exemplo, verificou-se a possibilidade do empreendimento da agricultura familiar escolher a quantidade de escolas nas quais serão feitas as entregas. Já em Porto Alegre também está prevista a escolha de quais regiões da cidade o empreendimento fará a entrega (a própria prefeitura agrupa as escolas em algumas regiões) (BELIK; SILIPANDRI, 2012, p. 74).

Com isso, apresentamos um balanço, com base na revisão bibliográfica, dos entraves encontrados na implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE de maneira ampla, e podemos então, passar olhar mais de perto o caso do município do Rio de Janeiro.

### **3. UMA RECONSTITUIÇÃO DA HISTÓRIA DA NÃO IMPLEMENTAÇÃO DA COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PNAE NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Este capítulo tem o objetivo central de apresentar o problema da não implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE pelo município do Rio de Janeiro, utilizando para isso a lente de análise dos estudos sobre implementação de políticas públicas apresentada na introdução deste trabalho.

Trabalhamos com a hipótese de que um dos problemas para a não implementação reside no fato de que o município é uma grande metrópole. Mas a dificuldade da implementação desta política não se resume aos problemas relativos à urbanização do município. Podem também, como veremos, estar relacionados com o peso que os interesses ligados ao rural e aos agricultores tem nas dinâmicas políticas municipais.

Como vimos no capítulo anterior, a implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE em municípios de grande porte não é tarefa simples, mas também não é impossível. A maioria das capitais brasileiras já conseguiu começar a colocar a lei em prática, ainda que nem todas tenham conseguido cumprir o requisito mínimo de 30%.

De acordo com dados do FNDE, em 2014, conforme Quadro 1, abaixo, das 27 capitais brasileira, mais o Distrito Federal, apenas cinco não executaram qualquer compra da agricultura familiar para a alimentação escolar. O município do Rio de Janeiro está dentre estas, acompanhado de quatro capitais nordestinas: Maceió, São Luiz, João Pessoa e Recife.

Tendo em vista que Belo Horizonte investiu quase 30% no último ano, e que São Paulo vem a cada ano ampliando o percentual de compras, tendo alcançado, segundo dados do FNDE, quase 9% de recursos investidos, o que acontece com o município do Rio de Janeiro que ainda não conseguiu dar início à implementação desta política?



**QUADRO 1 - Percentual de compra da agricultura familiar para o PNAE nas capitais brasileiras.**

Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE					
		2011	2012	2013	2014
UF	Entidade Executora	Percentual	Percentual	Percentual	Percentual
AC	PREF MUN DE RIO BRANCO	39,33.	28,30.	39,34.	21,75.
AL	PREF MUN DE MACEIO	0,00.	0,00.	0,10.	0,00.
AM	PREF MUN DE MANAUS	5,87.	28,96.	41,22.	44,06.
AP	PREF MUN DE MACAPA	31,00.	66,52.	19,89.	0,34.
BA	PREF MUN DE SALVADOR	2,03.	24,69.	3,61.	24,59.
CE	PREF MUN DE FORTALEZA	0,00.	4,36.	0,05.	5,70.
DF	SEC EDUCACAO DO DISTRITO FEDERAL	0,00.	0,00.	0,00.	14,92.
ES	PREF MUN DE VITORIA	25,17.	39,99.	31,08.	34,88.
GO	PREF MUN DE GOIANIA	26,57.	26,49.	70,57.	46,12.
MA	PREF MUN DE SAO LUIS	0,00.	0,00.	31,20.	0,00.
MG	PREF MUN DE BELO HORIZONTE	0,27.	7,08.	0,15.	29,72.
MS	PREF MUN DE CAMPO GRANDE	11,20.	10,12.	17,98.	30,95.
MT	PREF MUN DE CUIABA	0,00.	33,50.	17,83.	25,94.
PA	PREF MUN DE BELEM	26,94.	15,67.	45,73.	51,48.
PB	PREF MUN DE JOAO PESSOA	1,13.	0,00.	12,99.	0,00.
PE	PREF MUN DE RECIFE	0,00.	0,00.	0,00.	0,00.
PI	PREF MUN DE TERESINA	19,60.	36,30.	29,62.	46,44.
PR	PREF MUN DE CURITIBA	0,00.	0,03.	0,52.	0,01.
<b>RJ</b>	<b>PREF MUN DE RIO DE JANEIRO</b>	<b>0,00.</b>	<b>0,00.</b>	<b>0,66.</b>	<b>0,00.</b>
RN	PREF MUN DE NATAL	0,00.	0,00.	1,67.	4,43.
RO	PREF MUN DE PORTO VELHO	0,00.	0,00.	16,51.	6,55.
RR	PREF MUN DE BOA VISTA	0,00.	19,08.	17,09.	79,15.
RS	PREF MUN DE PORTO ALEGRE	5,56.	25,97.	31,53.	35,96.
SC	PREF MUN DE FLORIANOPOLIS	30,10.	30,72.	30,41.	33,70.
SE	PREF MUN DE ARACAJU	0,00.	12,53.	11,44.	6,74.
SP	PREF MUN DE SAO PAULO	0,00.	0,00.	2,65.	8,99.
TO	PREF MUN DE PALMAS	23,31.	46,87.	47,11.	67,64.

FONTE: Adaptação FNDE, Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE.

Ao longo deste capítulo procuraremos apresentar um resgate histórico do processo de implementação do PNAE no município do Rio de Janeiro desde a publicação da Lei 11.947 em 2009 até o momento (dezembro de 2015). Para tanto, tentaremos analisar as informações acerca das demandas dos agricultores e suas organizações, dos esforços já realizados por diferentes organizações sociais e pelo Consea-Rio no sentido de dar visibilidade à existência de agricultores no município do Rio de Janeiro, de lhes garantir o acesso às políticas públicas destinadas à categoria, e do diálogo estabelecido pelo governo com os agricultores em prol da implementação desta política. Com base nos elementos teóricos acerca da implementação de políticas públicas já apresentados, entendemos que é importante que este histórico apresente as ações realizadas tanto pelo poder público municipal, quanto pelos atores da sociedade civil, os agricultores familiares, organizações não governamentais de assessoria técnica e conselhos de controle social.

### **3.1 O município do Rio de Janeiro no contexto metropolitano**

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) abrange uma área mais de 6.000 Km<sup>2</sup> e, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abriga aproximadamente 12.064.657 habitantes, o que equivale a 74% da população de todo o Estado. Esses números fazem desta a segunda maior metrópole brasileira, superada apenas por São Paulo.

De acordo com dados do Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas (CEEP) da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), a RMRJ concentra a maior parte das indústrias do Estado, apresentando um perfil produtivo bastante diversificado. Reúne ainda serviços especializados em diversos setores, como financeiro, comercial, educacional e de saúde, além de órgãos e instituições públicas. Apesar disto, o órgão afirma, em sua página na internet, que a RMRJ se constitui como um “espaço de pressão social marcado por grandes contradições, pois, muitas vezes, o crescimento econômico não caminha junto com o atendimento das necessidades básicas da população” (CEPERJ, Estado do Rio de Janeiro - Regiões de Governo, s/d).

Inserido neste cenário, o município do Rio de Janeiro, por sua vez, possuiu uma população estimada pelo IBGE, em 2015, de 6.476.631 habitantes, distribuídos em seus pouco mais de 1.200 Km<sup>2</sup>. Este total da população residente no município representa 53% de todos os moradores da Região Metropolitana.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro tem sido palco de inúmeras intervenções urbanísticas, de infraestrutura de transporte e mobilidade urbana. No município do Rio de Janeiro, principalmente, o processo de urbanização e especulação imobiliária foi intensificado nos últimos cinco anos com a justificativa das melhorias na cidade para a realização de dois megaeventos: a Copa do Mundo, realizada em julho de 2014 e os Jogos Olímpicos, que acontecerão em agosto de 2016.

A elevada concentração populacional do município se reflete no elevado número de alunos em idade escolar e, por consequência, em uma demanda bastante significativa por alimentação escolar. No ano de 2015, a rede pública municipal de ensino contou com 1.463 unidades escolares, sendo 1.003 escolas de Ensino Fundamental e 460 unidades de Educação Infantil, 654.454 alunos matriculados<sup>10</sup> e uma demanda diária de cerca de 700 mil refeições.

Essas informações estatísticas da RMRJ e do município colaboram para entender o grau de urbanização do município que podem influenciar a implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE. O elevado grau de urbanização, assim como o grande número de escolas e a quantidade de alunos podem oferecer desafios para a prefeitura no momento de organizar a compra e entrega de produtos alimentícios oriundos da agricultura familiar.

### **3.2 A agricultura familiar na cidade do Rio de Janeiro**

A agricultura está presente na cidade do Rio de Janeiro em diferentes bairros e com práticas que variam muito entre si. Com o intuito de identificar estas práticas, no

---

<sup>10</sup> Dados de outubro de 2015.

âmbito das discussões acerca da segurança alimentar e nutricional, o Consea-Rio realizou, no ano de 2011, um mapeamento<sup>11</sup> das iniciativas de agricultura desenvolvidas no município, cujo resultado expressa de maneira clara essa multiplicidade de práticas inseridas no contexto urbano. Foram identificadas cerca de 200 iniciativas, desenvolvidas tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil, distribuídas em diferentes bairros do município, sendo:

82 hortas escolares, 12 hortas comunitárias, 42 hortas institucionais (incluindo as hortas do Hortas Cariocas e as hortas medicinais da Secretaria Municipal de Saúde), 4 hortos ou agroflorestas, 17 quintais urbanos, 11 grupos que prestam assessoria, 20 iniciativas de consumo (feiras ecológicas, grupos de consumidores, atividades voltadas para culinária), 5 comunidades de agricultores. No entanto, estas iniciativas na sua maioria estão isoladas entre si e têm pouca visibilidade pública, são descontínuas e carecem do apoio de políticas públicas (CONSEA-RIO, 2011, p. 1).

Dentro do município do Rio de Janeiro, portanto, existem práticas de menor escala, tais como quintais e hortas escolares e comunitárias, cuja produção em geral é destinada à subsistência, bem como iniciativas de agricultura de base familiar, concentradas na Zona Oeste da cidade. É neste segundo tipo de agricultura que iremos nos ater neste trabalho, uma vez que são os agricultores familiares que podem vir a vender sua produção para o mercado institucional da alimentação escolar do município.

Os agricultores do município vem construindo uma rede de parcerias e alianças nos últimos anos com vistas a legitimar sua posição enquanto agricultores familiares. Mais ainda, enquanto agricultores familiares aptos à acessar o mercado do PNAE. Como veremos adiante, existe uma controvérsia pública acerca da identidade desses agricultores, posto que o poder público municipal tem apresentado dificuldades em reconhecer a sua existência, uma vez que o território municipal é considerado inteiramente urbano.

Isso posto, cabe discorrer sobre as iniciativas de agricultura de base familiar existentes no município do Rio de Janeiro, sua localização e histórico. Segundo Vidal (2009), a área rural da cidade do Rio de Janeiro vem sofrendo drástica e sistemática redução ao longo dos anos, principalmente devido ao crescimento da urbanização e à falta de atuação do Estado neste setor econômico. Desta forma, a produção agrícola ainda existente na cidade, de característica familiar, acaba sendo marginalizada das amplas funções relacionadas à multifuncionalidade da agricultura familiar, como “produtora de água”, de paisagens e de bens culturais, por exemplo, e acaba por esta invisibilidade, não recebendo de apoio do poder público para o acesso às políticas públicas para o setor.

Atualmente as práticas agrícolas estão concentradas na Zona Oeste do município, formada por 39 bairros. Dentre estes, os que guardam características rurais e abrigam as práticas agrícolas são: Santa Cruz, Guaratiba, Sepetiba, Campo Grande, Vargem Grande, Engenho Novo e Santíssimo. As áreas agrícolas estão estabelecidas entre zonas de ocupação urbana e os relevos montanhosos dos maciços da Pedra Branca e do Mendanha e as Serras da Paciência, Cantagalo e Inhoaíba (Vidal, 2009).

---

<sup>11</sup> O mapeamento realizado pelo Consea-Rio está sendo atualizado pela Rede Ecológica, mas seus dados ainda não estão disponíveis.

A concentração da produção agrícola nesta área do município não se dá de forma aleatória. Historicamente, estes bairros da Zona Oeste foram ocupados por imigrantes e migrantes que mantiveram ali o cultivo de gêneros alimentícios como faziam em seus locais de origem. Segundo Prado (2012), que realizou como parte de sua dissertação de mestrado um levantamento detalhado do histórico da região, até o final do século XIX esta área apresentava predominantemente produção de cana-de-açúcar e seus derivados, além da pecuária bovina. Esta porção do município, que ficou conhecida como Sertão Carioca, tinha suas bases na grande propriedade de terras, oriundas de antigas sesmarias.

Já na década de 1920, depois de ter passado por um breve período de cultivo de café, a região ganhava força como fonte de abastecimento alimentar da cidade, conforme dados do censo daquele ano, sistematizados por Pimenta (2007), que apontavam:

[...] a região como a maior área cultivada e principal fonte de abastecimento alimentar; detentora do maior número de cabeças de gado e da maior produção de arroz e cana; a principal produtora de feijão e batata inglesa; a segunda produtora de milho, café e mandioca; e a única produtora de algodão e mamona. Da década de 1930 até os anos 1960, a Zona Oeste do Rio foi considerada a principal área agrícola de abastecimento da cidade, apesar de não atender à totalidade da demanda (PIMENTA 2007, p. 92, apud PRADO, 2012, p. 40).

Segundo Linhares e Silva (1979), no Rio de Janeiro, durante a década de 1940, o processo de ocupação do solo urbano tornou-se mais intenso, expandindo-se para bairros periféricos. Nesta época, a ocupação da região de Inhaúma, Irajá, Jacarepaguá e Pavuna expulsou os pequenos produtores agrícolas. Ao mesmo tempo, também aumentou a ocupação da Zona Sul da cidade, que veio a se tornar a “maior aglomeração urbana do país” (Linhares e Silva, 1979, p. 19).

Já neste período, quase 40% de todos os produtos hortícolas consumidos na cidade do Rio de Janeiro provinha do município de Teresópolis, onde a pressão da urbanização fazia aumentar o preço da terra e, por consequência, o preço final dos alimentos, visto que as áreas de produção se afastavam cada vez mais dos mercados consumidores.

No entanto, pesquisa realizada por Galvão (1957) de 1957, indicava que a região de Jacarepaguá compreendia uma área agrícola de grande importância econômica, contribuindo com uma “parcela não desprezível” do abastecimento da cidade com bananas, verduras e legumes.

Existem ainda poucos estudos acerca da agricultura e abastecimento no Estado do Rio de Janeiro e também na sua Região Metropolitana e no município sede. Em pesquisa realizada em 1997, Wilkinson e Maluf (1997), apontam que o Estado do Rio de Janeiro, apesar de ter o segundo maior mercado consumidor do Brasil, não produz a quantidade necessária de alimentos para o abastecimento da população, não atendendo sequer 50% do mercado. Apesar disso, outros autores identificam que o potencial agrícola do estado não está sendo totalmente utilizando e que a agricultura é bastante dinâmica (EGGER, 2010, p. 5).

A dissertação de mestrado desenvolvida por Prado (2012) aborda a construção de modos de vida sustentáveis pelos agricultores do Maciço da Pedra Branca e aponta “as estratégias a que os agricultores recorrem para manter seus modos de vida num contexto de urbanização e de preservação da natureza na Zona Oeste do município do

Rio de Janeiro” (PRADO, 2012, p. 6). A pesquisa demonstra que os agricultores familiares do município, concentrados em Vargem Grande e Rio da Prata, têm suas propriedades “sítios e roças – em áreas com tradição agrícola da cidade que sofrem forte pressão da urbanização ao mesmo tempo em que também sofrem restrições em função de estarem próximos ou dentro dos limites de uma área de preservação” (PRADO, 2012, p. 36). O autor observa que, apesar de não receberem incentivos governamentais para permanecer na agricultura, estes agricultores foram capazes de construir redes de apoio e espaços de participação que possibilitam reconstrução de seus modos de vida desde a prática de uma agricultura na cidade.

A instabilidade na posse da terra é um dos mais graves problemas apontados, desde a década de 1950 e 1960, que ameaça a continuidade das atividades agrícolas cariocas (MUSUMECI, 1987, apud PRADO, 2012). Este ponto, da fragilidade e precariedade da estrutura agrária e fundiária brasileira, também é apontado por Linhares e Silva (1979) como um dos principais entraves ao abastecimento alimentar e como um fator de pressão sobre os custos dos alimentos. Na Zona Oeste, a paisagem rural foi dando lugar a loteamentos urbanos periféricos impulsionados pela especulação imobiliária, pela política de remoção de favelas das áreas nobres da cidade para a periferia, pela implantação de pólos industriais, dentre outras dinâmicas que levaram à redução, e quase extinção, da zona agrícola da cidade.

Os números do Censo Agropecuário de 2006 do IBGE indicam que as áreas agrícolas da cidade ocupam 9.424 hectares (94,24 Km<sup>2</sup>), com 1.055 estabelecimentos agrícolas de tipos diferenciados, com lavouras permanentes e temporárias, cultivo de flores ornamentais, criação de animais, pastagem e inclusive agroflorestas. Deste total, de acordo com a segunda apuração dos dados do Censo Agropecuário 2006 do IBGE, 790 são estabelecimentos caracterizados como pertencentes à agricultura familiar.

Segundo dados do Acompanhamento Sistemático da Produção Agrícola (ASPA) realizado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro (EMATER-RJ), no ano de 2014<sup>12</sup> o município com a maior produção agrícola, dentro da região metropolitana, foi o Rio de Janeiro, com 50.568,5 toneladas de produção colhida, conforme o Quadro 2. No ano de 2012, ainda segundo a EMATER-RJ, o município produziu abacate, abobrinha, agrião, aipim, alface, banana, batata doce, berinjela, caqui, cebolinha, chicória, chuchu, coco verde, couve, jiló, manga, maracujá, quiabo, salsa e vagem, tendo obtido um faturamento de mais de R\$ 54 milhões.

---

<sup>12</sup> Até dezembro de 2015 a EMATER-RJ ainda não havia disponibilizado uma versão mais atualizada desses dados.

**QUADRO 2: Produção agropecuária dos municípios da Região Metropolitana<sup>13</sup>, 2014**

MUNICÍPIOS	Nº PRODUTORES	PRODUÇÃO (t)	FATURAMENTO (R\$)
Rio de Janeiro	1.070	50.568,50	54.673.271,00
Cachoeiras de Macacu	1.178	36.408,00	48.878.040,00
Tanguá	348	51.170,50	42.556.273,00
Rio Bonito	621	28.049,43	28.369.691,30
Duque de Caxias	561	22.004,49	26.451.023,80
Magé	645	14.513,50	21.923.118,00
Seropédica	734	18.145,00	15.161.730,00
Itaguaí	215	6.914,00	10.246.740,00
Guapimirim	166	8.617,30	9.256.220,00
Japeri	963	8.191,00	8.894.170,00
Nova Iguaçu	1.003	6.371,00	7.664.260,00
São Gonçalo	261	8.001,70	7.147.901,00
Paracambi	233	5.246,00	4.933.380,00
Queimados	414	2.065,00	2.738.030,00
Itaboraí	187	1.394,70	1.103.391,00
Niterói	19	196,85	167.636,50
<b>TOTAL Metropolitana</b>	<b>8.403</b>	<b>260.943</b>	<b>279.918.136</b>

Fonte: EMATER-RJ, 2014.

Tendo em vista a evolução dos aspectos de uso e ocupação do solo mencionados acima, ao analisar os dados dos Censos Agropecuários de 1995 e 2006, conforme o Quadro 3, constatamos que houve uma redução no número de estabelecimentos agrícolas no município. No entanto, houve aumento da área ocupada por esses estabelecimentos. Tais dados podem indicar um gradativo processo de desativação da agricultura em sua forma familiar, onde pequenos produtores desistiram da atividade tendo sua propriedade rural sido incorporada por agricultores de maior porte.

**QUADRO 3 - Município do Rio de Janeiro - Número de estabelecimentos agrícolas e área (ha)**

Município do Rio de Janeiro - Número de estabelecimentos agrícolas e área (ha)				
Total	1995-1996		2006	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
	7.586	75.606	3.995	79.593

FONTE: Adaptação de IBGE, Censos Agropecuários de 1995 e 2006.

Completando o cenário do município do Rio de Janeiro, do ponto de vista dos dados e informações disponíveis acerca de sua agricultura familiar, especialmente no que diz respeito a sua capacidade de inserção no mercado de compras institucionais, cabe informar o número de DAP's emitidas no município. De acordo com o Sistema de EXTRATO de DAP do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) existem em dezembro de 2015, 106 DAP's no município, sendo 96 ativas. Dentre as 96 que estão aptas ao uso, 21 são de "Agricultores Familiares e demais categorias" e outras

<sup>13</sup> O levantamento realizado pela EMATER-RJ não oferece dados sobre a produção nos municípios de Belford Roxo, São João de Meriti, Maricá, Mesquita e Nilópolis, também integrantes da Região Metropolitana.

12 de quilombolas, que também se enquadram como agricultores familiares. As demais são pescadores artesanais.

Apesar da existência efetiva da agricultura, do ponto de vista administrativo, não existem áreas rurais no município. Ainda no ano de 2001, o Projeto de Lei Complementar N°25/2001, da Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), indicava na composição da estrutura básica de uso e ocupação do solo do município que:

Art. 9º O território municipal é considerado integralmente urbano, constituído pelas áreas ocupadas ou comprometidas com a ocupação e as destinadas ao crescimento da Cidade, respeitados o ambiente natural e as limitações estabelecidas para as áreas de restrição à ocupação urbana e às destinadas a atividade agrícola (PCRJ, Projeto de Lei Complementar N° 25/2001).

Esta definição do território como inteiramente urbano se manteve quando da instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro: “Art. 13. A caracterização do território municipal como integralmente urbano não exclui a existência de áreas destinadas a atividades agrícolas ou o estabelecimento de restrições urbanísticas e ambientais à ocupação de determinadas partes do território” (PCRJ, Lei Complementar n° 111 de 1º de fevereiro de 2011).

Nesse sentido, cabe destacar que a situação apresentada sobre o município do Rio de Janeiro também ocorre em outros municípios da Região Metropolitana, que passam por processos de urbanização semelhantes, que completam o quadro de possíveis entraves à implementação do PNAE.

Um exemplo semelhante é caso do município de Nova Iguaçu, analisado pelo trabalho de pesquisa realizado por Medeiros, Zimmermann e Quintans (2013) que elucidou o processo de urbanização e sua relação com zona rural no município. Nova Iguaçu, segundo as autoras, passou por graves conflitos de terra nas décadas de 1950 e 1970, quando posseiros que tinham a produção agrícola voltada ao mercado local como meio de vida resistiram ao processo de expropriação da terra. A expansão urbana do município foi influenciada pelas dinâmicas de industrialização e urbanização do município do Rio de Janeiro, o que fez com que muitas pessoas trabalhassem nesta última cidade e morassem em Nova Iguaçu, o que transformou o município em “cidade dormitório”, com habitações precárias, utilizadas por pessoas de baixa renda”. (MEDEIROS, ZIMMERMANN e QUINTANS, 2013). Durante os anos 1980, a cidade foi palco de ocupações de terra que deram origem a assentamentos rurais federais, como é o caso de São Bernardino e Marapicu, e estaduais, a exemplo de Campo Alegre.

Apesar disso, o Plano Diretor do município, elaborado em 1997, decretou Nova Iguaçu como uma cidade sem áreas rurais. Com isso, a expansão urbana atingiu as áreas do município onde estão localizados os assentamentos rurais, facilitando uma posterior flexibilização do parcelamento do solo. As associações de agricultores familiares locais realizaram grande pressão sobre o poder público, mobilização esta que, que somada a uma mudança do governo local em 2005, logrou reverter este quadro quando da revisão do Plano Diretor do município no ano 2007. O atual Plano Diretor de Nova Iguaçu estabelece áreas rurais, relacionando-as com zonas de amortecimento de áreas de preservação ambiental. As autoras identificam ainda que, embora a atividade agrícola tenha pouca expressão, o fato “ser reconhecido como

agricultor parece ter repercutido positivamente. Um dos entrevistados relacionou esse fato à volta de uma feira, conhecida como Feira da Roça, e ao crescimento da autoestima da população rural, que hoje se afirma como tal” (MEDEIROS, ZIMMERMANN e QUINTANS, 2013, p. 21).

O Observatório das Metrópoles (Corrêa do Lago (Org.), 2010) realizou um trabalho de avaliação da implementação dos Planos Diretores participativos na RMRJ e constatou que em todos os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, durante as revisões dos planos nos últimos dez anos, as áreas ou zonas rurais sofreram redução em seu tamanho. A cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, teve seu Plano Diretor criado através da Lei Complementar N° 16, de 04 de junho de 1992. Nele não aparece nenhuma menção à área rural no município, mas sim à Zona Agrícola, região onde há predominância de atividades agrícolas e de criação de animais. No entanto, a última revisão do Plano Diretor, de 2011 declarou que o município é inteiramente urbano, o que abre espaço para o avanço da especulação imobiliária e urbanização sobre áreas tradicionalmente ocupadas pela agricultura familiar e de proteção ambiental. A grande área agrícola existente na Zona Oeste, como já destacado, não é reconhecida pelo poder público. O exemplo de Nova Iguaçu, mencionado acima, ainda que a situação tenha sido contornada, também reflete essas questões.

Sobre os Planos Diretores, de maneira geral, Medeiros, Zimmermann e Quintans (2013) destacam sua importância como um instrumento político e como um espaço de disputa dos interesses locais relacionados ao uso da terra. A expansão urbana aparece como tema central nessas discussões, “as áreas urbanas crescem e pressionam as áreas rurais [...] Parece haver um forte movimento de especulação imobiliária que produz disputa sobre a terra: a construção de uma estrada ou avenida ou mesmo pavimentação de alguma via já existente induz a loteamentos” (MEDEIROS, ZIMMERMANN e QUINTANS, 2013, p. 20).

Dessa forma, as alterações realizadas nos Planos Diretores conforme dados do Observatório das Metrópoles, indicam uma orientação das políticas públicas para o ordenamento do espaço urbano e o fato de as áreas rurais não estarem mencionadas nos marcos jurídicos municipais, pode “ratificar a ausência do rural no planejamento do município” (MEDEIROS, ZIMMERMANN e QUINTANS, 2013, p. 31).

A especulação fundiária e a urbanização na Região Metropolitana se relacionam com a implementação do PNAE na medida em que implicam em uma redução das zonas rurais e agrícolas dos municípios. O que pode acarretar redução no número de agricultores familiares na região. Os que resistem podem, como temos visto, ter inúmeras dificuldades de acessar as políticas públicas da categoria. Assim, ao implementar o PNAE, o município precisaria buscar agricultores familiares e suas organizações de regiões cada vez mais distantes para atender sua demanda.

### **3.3 As políticas de fomento à agricultura familiar na cidade do Rio de Janeiro**

Com relação às políticas públicas voltadas à agricultura no município do Rio de Janeiro, percebe-se que, nesta área, a oferta não tem sido muito ampla. No entanto, o presente trabalho ainda apresenta uma carência de informações mais precisas sobre este tópico, que não tivemos condições de complementar no horizonte de tempo desta pesquisa. De acordo com Vidal (2009), ainda na década de 1960, quando a cidade era capital federal, havia uma Secretaria de Agricultura que foi rapidamente desmontada



quando da transferência da sede administrativa do país para Brasília. Nos anos 1990, a agricultura voltou a figurar nos projetos e no planejamento do governo municipal. Em 1997, por exemplo, foi estabelecida a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para áreas agrícolas (através da Lei nº 2.517 de dezembro de 1997), ação que, de acordo com Vidal (2009), atendia à determinação do Plano Diretor do Município, àquele tempo, que pressupunha a manutenção de áreas agrícolas como forma de conter a extensão da malha urbana.

Sobre os imóveis em zona rural é cobrado o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), que pelo Código Tributário Nacional (CTN) faz referência à sua localização geográfica. Nesta lógica, o IPTU se destina aos imóveis em zona urbana. No entanto, a legislação agrária, para efeitos de tributação, adotou o critério da destinação do imóvel. Assim, os imóveis destinados à exploração vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, mesmo localizados em zona urbana, devem ser taxados com o ITR. Importante destacar que o valor do ITR é consideravelmente menor do que o IPTU (NECCHI; FRANÇA; SANTINI, 2009).

A isenção do IPTU pelo governo municipal permanece até os dias atuais para as propriedades com produção agrícola. No entanto, cabe destacar que a isenção deste imposto não atende às necessidades políticas dos agricultores e não assegura seus direitos, pois ao não instituir o ITR sobre os terrenos coloca os agricultores sob o risco deste benefício ser retirado, os deixando com a obrigação de pagar um imposto territorial de valor altíssimo que não condiz com a sua realidade socioeconômica. Além disso, para receber a isenção do IPTU, é preciso comprovação da produção da propriedade, o que se configura como mais um elemento impeditivo da permanência da agricultura familiar no município.

Assim, aplicar o ITR às propriedades nas quais são exercidas atividades agrícolas, mesmo em solo urbano poderia se constituir como um meio de garantir também a segurança do agricultor e sua família em permanecer naquela terra pagando o que é efetivamente de direito.

Além disso, no ano 2005, a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) criou uma pasta, já extinta, denominada Assessoria Especial de Agricultura Familiar, que tinha sob sua responsabilidade a Escola Carioca de Agricultura Familiar (ECAAF). A ECAAF, localizada na antiga Fazenda Modelo, no bairro de Pedra de Guaratiba, foi criada com o objetivo de oferecer cursos na área agrícola, utilizando a infraestrutura já existente no local, que conta com um horto de produção de mudas, hortas e estruturas destinadas à criação de pequenos animais. A instituição formou agricultores e hortelões no município ensinando técnicas agrícolas e de criação baseadas nos princípios da agroecologia. Atualmente, estas atividades não acontecem mais devido à falta de verbas para bolsas de estudos e equipamentos; no entanto, o espaço ainda possui grande potencial para oferecer formação e assistência técnica.

No que diz respeito à assistência técnica, aquela realizada pelo poder público é incipiente. Da parte do governo municipal, como exposto acima, não existem ações de formação ou de apoio técnico para os agricultores de base familiar: as que existiam foram desativadas. Dentro da estrutura administrativa brasileira, a assistência técnica e extensão rural ficou historicamente, sobretudo, sob responsabilidade dos governos estaduais.

No caso em questão, trata-se da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio de Janeiro (EMATER-RJ), cujo escritório no município do Rio de Janeiro localiza-se no bairro de Campo Grande. Temos visto que a Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária (SEAP), órgão ao qual a EMATER-RJ está vinculada, tem focado suas políticas públicas em programas como o Rio Rural, ou o

Programa de Microbacias, que não atendem à todas as necessidades dos agricultores familiares do município.

A assessoria técnica aos agricultores do município do Rio de Janeiro tem sido prestada por atores da sociedade civil organizada, tais como ONGs, movimentos sociais e projetos de extensão universitária. Um exemplo é Programa de Agricultura Urbana da AS-PTA, que atende aos agricultores da Zona Oeste juntamente com a Articulação de Agroecologia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (AARJ). Além da AS-PTA, a Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU), que se constitui enquanto um movimento social composto por mais de 30 grupos e instituições, também tem atuado de forma a apoiar e assistir tecnicamente os agricultores familiares do município.

Completando a rede de atores que dialogam com a agricultura na cidade, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro (Consea-Rio) tem desenvolvido muitas ações, nos últimos quatro anos, desde de que os agricultores do município passaram a ter representação neste conselho, buscando dar visibilidade aos agricultores no sentido de tentar garantir que os mesmos acessem as políticas públicas para o setor e ampliem os canais de comercialização da sua produção. O levantamento das iniciativas de agricultura mencionado anteriormente foi uma dessas ações. O Consea-Rio tem procurado estabelecer um diálogo com diferentes esferas do poder público municipal, buscando criar uma Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional na Câmara Municipal, que também deverá dar maior visibilidade aos problemas enfrentados pelos agricultores do município. As ações do Consea-Rio pautando a temática dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar, bem como o uso deste conselho como espaço de reivindicações pelos agricultores do município serão detalhadas mais adiante.

Vimos que a realidade dos agricultores cariocas é bastante complexa, as áreas agrícolas tem sofrido constante pressão para sua redução devido ao avanço da urbanização e os agricultores familiares dispõem de pouca assistência técnica pública e a prefeitura não tem nenhuma política pública voltada para a categoria. Além disso, por estarem na zona urbana, têm grandes dificuldades de acessar as políticas públicas federais para a agricultura familiar.

### **3.4 O acesso à DAP: reivindicações e articulações dos agricultores familiares do município do Rio de Janeiro visando sua inserção no mercado do PNAE**

Tendo apresentado uma breve contextualização histórica da agricultura e das políticas agrícolas e de apoio à agricultura familiar no município do Rio de Janeiro, cabe uma discussão do caso desta cidade à luz do que foi apresentado ao longo do capítulo anterior.

A obtenção do Documento de Aptidão ao Pronaf (DAP) é um entrave que tem sido enfrentado por agricultores em diferentes contextos em todo o país, dificultando o acesso às políticas públicas dirigidas à agricultura familiar. No contexto das áreas metropolitanas em que se insere o Rio de Janeiro, os agricultores de base familiar enfrentam entraves particulares a este cenário, com destaque para as questões relativas à prática de atividades agrícolas em áreas urbanas e à renda familiar não agrícola, que dificultam seu enquadramento no conceito de agricultor familiar conforme estabelecido para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura

Familiar (Pronaf). A concessão de crédito para o Pronaf é regulamentada atualmente pelo Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central, através do documento, com força de Lei, “Atualização MCR 613, de 30 de agosto de 2016”, que estabelece os seguintes critérios para enquadramento nesta categoria:

- 1 - São beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) os agricultores e produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da “Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)” ativa, observado o que segue: (Res 4.107; Res 4.228 art 2º; Res 4.339 art 2º)
  - a) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ou permissionário de áreas públicas; (Res 4.228 art 2º)
  - b) residam no estabelecimento ou em local próximo, considerando as características geográficas regionais; (Res 4.107)
  - c) não detenham, a qualquer título, área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, contíguos ou não, quantificados conforme a legislação em vigor, observado o disposto na alínea "g"; (Res 4.107)
  - d) no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da renda bruta familiar seja originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento, observado ainda o disposto na alínea "h"; (Res 4.228 art 2º)
  - e) tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando mão de obra de terceiros de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor que o número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar; (Res 4.228 art 2º)
  - f) tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 meses de produção normal, que antecedem a solicitação da DAP, de até R\$360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), considerando neste limite a soma de 100% (cem por cento) do Valor Bruto de Produção (VBP), 100% do valor da receita recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, recebida por qualquer componente familiar, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais; (Res 4.228 art 2º)
  - g) o disposto na alínea "c" não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais; (Res 4.107)
  - h) caso a renda bruta anual proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento seja superior a R\$1.000,00 (um mil reais), admite-se, exclusivamente para efeito do cálculo da renda bruta anual utilizada para o cálculo do percentual de que trata a alínea “d” deste item, a exclusão de até R\$10.000,00 (dez mil reais) da renda anual proveniente e de atividades desenvolvidas por membros da família fora do estabelecimento. (Res 4.339 art 2º)

A legislação já indica superação da questão da localização rural das propriedades, não fazendo menção a este ponto. Tal fato, reduz uma das barreiras enfrentadas pelos agricultores de base familiar do município do Rio de Janeiro para acessar a DAP, posto que o território municipal é considerado inteiramente urbano em seu Plano Diretor. Por outro lado, o item “d” estabelece que a renda mínima oriunda da exploração da propriedade seja de 50% da renda bruta familiar, o que pode ser um problema para os agricultores inseridos no contexto urbano e metropolitano. Diante do cenário de redução das áreas agrícolas nas cidades, e da pluriatividade característica dos estabelecimentos de agricultura familiar, seja em cenário urbano ou

rural, é evidente que as famílias de agricultores compõem sua renda com atividades exercidas fora da propriedade familiar rural, tendo nos contextos urbanos mais dificuldade de alcançar este percentual mínimo.

Por conta destas dificuldades o acesso à DAP tem sido alvo de intensas reivindicações por parte dos agricultores e recebido especial atenção, no últimos anos, por parte das ONGs e movimentos sociais que prestam assessoria técnica aos agricultores na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e também do Consea-Rio.

Com o objetivo de avançar nesta questão, Prado (2012) relata que foi constituído um Mutirão Pró-DAP, em 2011, composto por integrantes da Rede Carioca de Agricultura Urbana, do Projeto Semeando Agroecologia (AS-PTA), do Profito (Farmanguinhos/FIOCRUZ) e da Rede Ecológica (Grupo de compras coletivas de produtos orgânicos), que se mobilizaram para avaliar as possibilidades dos agricultores de acessar este documento e colaborar com a organização da documentação necessária.

De acordo com Prado (2012), no caso dos agricultores do município do Rio de Janeiro os entraves na obtenção da DAP estão centrados nos critérios estabelecidos para enquadramento da unidade produtiva como de agricultura familiar, mencionados anteriormente. Sobre o caso de parte dos agricultores do Rio de Janeiro, Prado avalia que:

No caso específico dos agricultores do Maciço da Pedra Branca, as dificuldades para a obtenção da DAP foram agravadas por se considerar o município do Rio de Janeiro como município eminentemente urbano. Logo, agricultores em imóveis na área urbana não teriam direito à DAP. Soma-se a isto a delicada relação que se estabelece entre órgãos estatais de assistência técnica e extensão rural e os agricultores que em diversos casos não têm reconhecida a atividade agrícola familiar (PRADO, 2012, p. 69).

Através desta assessoria, em junho de 2012, foi conquistada a primeira DAP para um agricultor do município, Pedro Mesquita, da Associação de Agricultores Orgânicos de Vargem Grande (Agrovargem). De posse deste documento, o agricultor Pedro pode então começar sua organização no sentido de acessar as outras políticas públicas. Em setembro daquele ano foi feita a primeira venda de produtos da agricultura familiar carioca para o PNAE, para uma escola da Rede Estadual.

Este cenário tem se alterado no último ano, sendo que o aspecto da localização do empreendimento em meio rural ou urbano foi superado pela legislação, uma vez que a DAP passou a recepcionar a agricultura familiar localizada em área urbana. Assim, outros agricultores do município já conseguiram a emissão de suas DAP's, mas o processo ainda é lento.

Na sequência da realização do mutirão da DAP junto aos agricultores filiados às associações situadas no Maciço da Pedra, a temática da visibilidade da agricultura familiar na cidade do Rio de Janeiro começou a ganhar força e espaço nas discussões e ações do Consea-Rio. Isso aconteceu, sobretudo, a partir de abril de 2012, momento em que a gestão do conselho se renovava e que os agricultores da cidade se fizeram representar com a eleição da Rede Carioca de Agricultura Urbana como membro do conselho para a gestão 2012-2014.

A análise da experiência do Consea-Rio terá ponto de destaque neste trabalho pela riqueza de informações documentais de suas ações e pela inserção da autora nesta rede. Mas principalmente por ter sido este o espaço político social escolhido por parte dos agricultores do município para apresentar suas demandas e construir redes

de fortalecimento e visibilidade de suas práticas. Cabe destacar ainda, que a entrada da representação da Rede Carioca de Agricultura Urbana no Consea-Rio, como veremos, conferiu grande mudança às dinâmicas e debates realizados no interior do conselho.

### **3.5 Articulações da sociedade civil pelo fortalecimento da agricultura familiar no município no âmbito do Consea-Rio**

Uma ferramenta organizacional importante no trabalho desenvolvido no âmbito do CONSEA são as Câmaras Temáticas Permanentes (CTP), que têm como atribuição aprofundar o debate sobre temas específicos. No âmbito do município do Rio de Janeiro, as CTP foram retomadas na gestão 2012-2014, organizando-se da seguinte maneira: CTP 1 - Segurança Alimentar e Nutricional nas estratégias de desenvolvimento; CTP 2 - Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) e Segurança Alimentar e Nutricional para grupos populacionais específicos; e CTP 3 - Política, sistema e plano municipal de segurança alimentar e nutricional: mecanismos de avaliação, monitoramento e combate à insegurança alimentar.

A CTP 1 tem como atribuições a elaboração e proposição de planos, programas e ações da política de SAN no município, bem como seu acompanhamento, fiscalização, monitoramento e avaliação. Tem como objetivo, ainda, promover a transversalidade das ações de SAN, articulando diferentes áreas do governo municipal, bem como organizações da sociedade civil para a implementação das políticas públicas de SAN e demais ações voltadas ao combate às causas da fome e da insegurança alimentar e nutricional no município. Compõem o quadro desta câmara membros da Rede Carioca de Agricultura Urbana, da Rede Ecológica, do Instituto Annes Dias de Nutrição (INAD), da Superintendência de Vigilância Sanitária do Município, do movimento Slow Food<sup>14</sup>, dentre outras instituições-membro do conselho e demais pessoas interessadas<sup>15</sup>. As demais CTP não continuam, à época da pesquisa, integrantes da Rede Carioca de Agricultura Urbana.

Nesse sentido, a CTP 1 tem sido um importante espaço para que os agricultores apresentem suas demandas e consigam construir articulações capazes de produzir mudanças nos rumos da implementação de políticas públicas para agricultura familiar no município. Desde 2012 esta Câmara vem trabalhando intensamente para dar visibilidade à agricultura na cidade, tendo oferecido especial atenção à questão do acesso à DAP e da inserção da produção dos agricultores no mercado do PNAE, tanto em nível municipal quanto estadual.

Uma das primeiras ações realizadas pela CTP 1 em 2012 foi a elaboração de um documento denominado “Exposição de Motivos”, que apresentava demandas referentes ao acesso à DAP por parte dos agricultores familiares do município. O texto foi elaborado coletivamente ao longo de cerca de quatro meses de trabalho. De acordo com a ata da 5ª reunião ordinária do Consea-Rio, de 14/08/2012, neste dia a

---

<sup>14</sup> O movimento Slow Food surgiu na Itália em 1966, como uma resposta ao padrão de alimentação ‘moderno’. Trata-se de iniciativa internacional pela educação do gosto e pela biodiversidade alimentar, que reúne pessoas e instituições de diferentes áreas de atuação na defesa da boa comida, dos produtos originais e de qualidade. Trabalham com o lema do alimento “bom, limpo e justo”, valorizando os alimentos livres de agrotóxicos e transgênicos, e com relações de produção justas, tanto no aspecto social como ambiental. Valorizam uma proximidade entre produtores e consumidores, em que o preço pago pelos produtos seja justo para ambas as partes.

<sup>15</sup> Os trabalhos desenvolvidos na CTP 1 são abertos à participação de qualquer pessoa interessada.

CTP 1 apresentou para a plenária do Conselho, pela primeira vez, o texto da Exposição de Motivos, que já havia passado pela análise e colaboração de um advogado de direito agrário da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), mas que ainda seria finalizado.

Somente um ano depois, na 16ª reunião ordinária, realizada no dia 13/08/2013, foi aprovada a entrega do ofício que encaminha a Exposição de Motivos da CTP 1 ao Prefeito e ao Secretário da SMDS. Neste documento foram elencados os instrumentos legislativos que incidem sobre a questão: o Plano Diretor do município que considera seu território integralmente urbano; a Lei N° 11.326/2006 que estabelece os critérios para definição do agricultor familiar; a Lei Federal 11.346/2006 que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e favorece o fortalecimento da produção da agricultura familiar como forma de ampliar o acesso da população à alimentação adequada e a Lei Federal 11.947/2009 que trata da alimentação escolar.

Com base nestas legislações, o Consea-Rio então argumenta que entende que a compra mínima de 30% de alimentos para alimentação escolar, oriundos da agricultura familiar, conforme determinada a Lei do PNAE é “fundamental para o fortalecimento da agricultura familiar. Avalia-se que com a adoção de algumas medidas, a lei poderia ser plenamente cumprida e o percentual de compras da agricultura familiar ultrapassado” (CONSEA-RIO, Exposição de Motivos, 2013). Portanto, em síntese,

entende o CONSEA Rio que se torna imperativo reverter o processo de marginalização socioeconômica a que vem sendo submetido o setor, resgatando, ao mesmo tempo, a dívida social histórica gerada pela ausência de políticas públicas para a agricultura familiar. Quando existentes, essas políticas têm apresentado fortes limitações e restrições ao acesso dos agricultores familiares aos benefícios por elas gerados, de que é exemplo o grande desafio ainda por ser vencido para a compra institucional de produtos alimentares à Agricultura Familiar do município. (CONSEA-RIO, Exposição de Motivos, 2013)

Diante disso, considerando ainda que o contexto atual das políticas públicas é favorável ao fortalecimento da agricultura familiar, tendo em vista especialmente a legislação relativa à alimentação escolar, o Consea-Rio compreende que “o completo êxito e a efetivação dessas iniciativas dependem, no entanto, da plena interação das políticas de nível federal com as diretrizes e normativas estabelecidas pelo Município, expressas, por exemplo, no Plano Diretor” (CONSEA-RIO, Exposição de Motivos, 2013). E a partir disto apresentou as seguintes recomendações ao governo municipal com vistas à melhorar o acesso dos agricultores às políticas públicas do setor:

- Que seja reconhecida a existência de uma área rural no Rio de Janeiro, com sua inclusão no Plano Diretor, dado que a situação atual de não reconhecimento enfraquece e invisibiliza a Agricultura Familiar do município.
- Que se torne efetivo o cumprimento da Lei Federal 11.947/2009 e as respectivas regulamentações referentes à aquisição de produtos alimentares da agricultura familiar e à prioridade atribuída aos produtos locais e alimentos orgânicos e/ou agroecológicos no fornecimento ao Programa de Alimentação Escolar. Entende-se que tal medida constituirá uma efetiva contribuição para o fortalecimento da agricultura familiar em bases agroecológicas e garantirá alimentação saudável à comunidade escolar;
- Que sejam instituídas e implementadas políticas públicas para a agricultura no município do Rio de Janeiro, que viabilizem a emissão de

DAP's pelos órgãos emissores, conforme a Portaria no. 17/2010 do Ministério do Desenvolvimento Agrário e que viabilizem também a criação de quadro técnico competente, propiciem estrutura suficiente para atender às demandas dos agricultores familiares numa perspectiva de transição agroecológica (manejo técnico em base ecológica, compras governamentais, acesso a mercados locais, organização comunitária, valorização dos conhecimentos locais, dentre outros) e que se articulem horizontalmente com as organizações da sociedade civil atuantes na região. (Consea-Rio, Exposição de Motivos, 2012)

No intervalo de um ano entre a apresentação da Exposição de Motivos e a aprovação do seu envio ao Prefeito, muitos fatos aconteceram que podem explicar, pelo menos em parte, a lentidão do processo e que são indicativos de algumas das controvérsias associadas à não implementação da compra da agricultura familiar através do PNAE. Durante todo esse período o Conselho seguiu desenvolvendo ações e promovendo articulações políticas visando assegurar a visibilidade e continuidade da agricultura familiar na cidade. Cabe mencionar, por exemplo, a Ata da 6ª reunião ordinária de 11 de setembro de 2012, em que aparece registrada a demanda por uma ação conjunta do CONSEA-Rio e da Prefeitura junto à EMATER-RJ visando obter informações sobre o mapeamento dos agricultores na cidade do Rio de Janeiro.

Em janeiro de 2013, uma demanda antiga das organizações da sociedade civil parecia ter sido atendida. Na 10ª reunião ordinária do Consea-Rio, de 8/01/2013, foram divulgados dois Decretos do governo municipal relacionados à temática da inserção da agricultura familiar carioca na alimentação escolar: o Decreto nº36.652/2013 que criava um Grupo de Trabalho com a finalidade de desenvolver estratégia política para ampliar a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e o Decreto nº36.690 de 1º de janeiro de 2013, que cria a Secretaria Especial de Abastecimento e Segurança Alimentar (SEAB) com a finalidade de "de planejar, promover, coordenar, fiscalizar, licenciar, executar e fazer executar a Política Municipal de Agricultura, Pecuária, Aquicultura, Pesca e Abastecimento e Segurança Alimentar, em coordenação com os demais órgãos do Município do Rio de Janeiro". Neste dia os conselheiros propuseram uma audiência com o novo secretário.

A criação desta Secretaria gerou o adiamento do envio da Exposição de Motivos pelo CONSEA-Rio ao governo municipal, posto que a SEAB poderia tratar diretamente destes assuntos. Tal audiência nunca foi realizada. No entanto, um representante da SEAB participou da 11ª reunião ordinária do Consea-Rio de 19/03/2013 e, de acordo com a ata desta reunião, apresentou brevemente as ações que estavam sendo planejadas no âmbito da nova secretaria, tais como um cadastro e banco de dados dos agricultores do município, visando articulação com as demais secretarias para construção de projetos conjuntos. Importante destacar que até aquele momento a SEAB não dispunha de qualquer orçamento para aquele ano.

De acordo com o que se relata na ata desta reunião, os representantes da Rede CAU presentes no encontro apresentaram o caso do conflito dos agricultores familiares com a administração do Parque Estadual da Pedra Branca, que os ameaçava, naquele momento, de expulsão da área. Solicitaram audiência com o secretário, que nunca ocorreu.

Boa parte das propriedades agrícolas do município do Rio de Janeiro, do sertão carioca se concentram no entorno do Maciço da Pedra Branca. Em 1974, grande parcela desta área passou a ser considerada como Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB), impondo seus limites sobre as áreas residências e de produção dos agricultores. A criação do Parque alterou os usos e as dinâmicas de ocupação do solo,

e impôs uma política de conservação ambiental que não contempla a permanência humana em unidades de conservação integral. Desde a criação do PEPB se trava um conflito entre as famílias de agricultores da região que querem permanecer em suas terras exercendo atividades agrícolas e os gestores da unidade de conservação que tem tentado dificultar a sua permanência (FERNANDEZ, 2008).

Ainda nesta mesma ocasião, diante deste cenário, foi reforçada a importância da Exposição de Motivos, conforme argumentação que consta na Ata, pois devido ao não reconhecimento da área rural no Plano Diretor, as questões dos agricultores são invisibilizadas. A CTP 1 reforçou ainda que vem enfrentando muitos desafios para levar a Exposição de Motivos adiante, e que as dificuldades em superar esses obstáculos acabam impactando a compra da produção da agricultura familiar local para alimentação escolar e que seria importante realizar um “reforço nas escolas com ações e aprendizado em segurança alimentar, conhecer o ciclo da alimentação como um todo e tornar realidade as propostas aprovadas na III [Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional] COMSAN" (Consea-Rio, 11º reunião ordinária, 2013).

Marco importante do fortalecimento da agricultura familiar do município no âmbito dos debates e ações de SAN foi a eleição de um agricultor, Francisco Caldeira, em abril de 2014, para a presidência do Consea-Rio na gestão 2014-2016. Francisco, integrante da Rede Carioca de Agricultura Urbana, já participava enquanto conselheiro, representando a Rede, na gestão anterior o que colaborou para sua eleição. Tal feito abriu caminho para o tema do acesso à DAP ganhasse ainda mais destaque na atuação do Conselho. A decisão de focar o apoio à agricultura familiar do município através do debate de questões como o acesso à DAP e aos mercados institucionais foi fruto de uma escolha política que garantisse o debate sobre o reconhecimento e valorização da existência da agricultura familiar na cidade, sendo o acesso ao PNAE mais uma dessas estratégias.

Na terceira assembléia desta nova gestão, realizada em junho de 2014, de acordo com a ata publicada no Diário Oficial do Município, foram indicadas as prioridades de trabalho do CONSEA-Rio para os próximos anos. A temática PNAE apareceu como tema prioritário da CTP 1, que em seu relato informou que cinco agricultores cariocas que tem DAP conseguiram naquele dia entregar projetos de venda ao PNAE para escolas estaduais. Durante esta assembléia também foi informado que a Câmara Gestora de Gêneros Alimentícios, constituída em 2009, e que tem responsabilidade de articular as partes envolvidas com as compras da alimentação escolar, havia manifestado interesse em estabelecer articulação com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico Solidário (SEDES)<sup>16</sup> para atuar no sentido de instituir a compra da agricultura familiar para o PNAE pelo município, e que iriam elaborar um projeto piloto. O aspecto da articulação entre diferentes instâncias governamentais para facilitar a implementação de políticas públicas começa a se fortalecer com esse projeto piloto.

Na ata da 4ª Assembléia ordinária do Consea-Rio Gestão 2014-2016, realizada em 15 de julho de 2014, os conselheiros enfatizaram a necessidade de promover a aproximação entre o Consea e o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE)

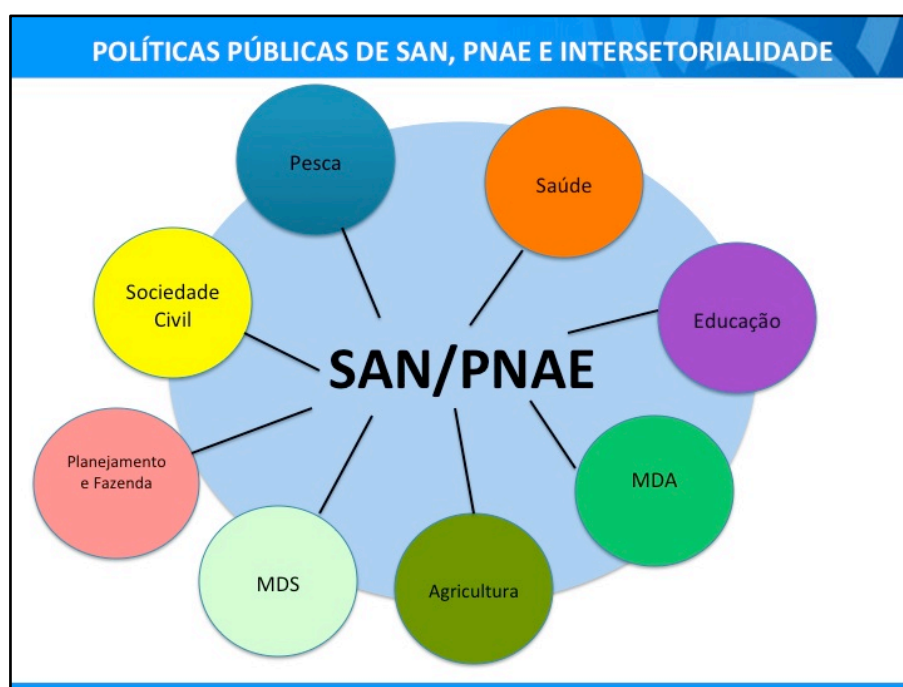
---

<sup>16</sup> A SEDES foi criada em 2009 e atua na formulação e na execução de políticas públicas destinadas a alargar o mercado e democratizar o acesso à economia da cidade. Estão na sua agenda projetos de desenvolvimento local e economia solidária, pautados no associativismo e no coletivismo, na auto-gestão e em redes produtivas. A gestão do Circuito Carioca de Feiras Orgânicas, por exemplo, está inserida nesta secretaria, que tem acompanhado de perto a implementação da compra da agricultura familiar.



para que este ofereça apoio nos assuntos relacionados à alimentação escolar. Tal demanda se justificaria, na argumentação dos conselheiros, em função do fato de que a compra de produtos da agricultura familiar através do PNAE deveria ser considerada uma ação estratégica para o fortalecimento da agricultura familiar no município, tema este que já havia sido pautado, diversas vezes, na trajetória do Conselho. E que, além disto, o PNAE e sua relação com a agricultura e alimentação adequadas já estava indicado como um dos temas da 4ª Conferência Nacional de SAN.

No próprio discurso dos atores se percebe a importância conferida à intersectorialidade na implementação desta política, uma vez que afirmaram que esta “seria uma ação de articulação política colaborativa para alcançar a SAN e a soberania alimentar no município” (CONSEA-RIO, Ata 4ª Assembléia, 15/06/2014). Ao longo da introdução deste trabalho, vimos o quanto a atuação integrada de diferentes setores da sociedade para a implementação das políticas de SAN é uma questão importante para as redes ativistas de SAN e para o CONSEA.



**Figura 4 - Intersetorialidade no PNAE**

Segundo a explicação de Maria de Fátima França, representante da Diretoria do INAD, registrada em ata da 5ª Assembléia Ordinária da Gestão 2014-2016 do Consea-Rio, de agosto de 2014, o INAD é o órgão técnico municipal responsável por conceber a implementação do Programa, inclusive o atendimento aos alunos. Ou seja, o INAD é responsável pela concepção de toda a proposta de atendimento ao público escolar no que tange a alimentação em seus aspectos técnicos e também elabora o cardápio, dialogando com as orientações pedagógicas oferecidas pelo Programa, e colaborando para a elaboração da Chamadas Públicas. No entanto, as compras dos gêneros são executados por outro órgão do município, a SMA.

Nesse sentido, com relação à alimentação, a escola possui três ações: a preparação dos alimentos, sua oferta aos alunos e formação através da informação

sobre os alimentos. De acordo com a fala da representante do INAD, em 2014 a prefeitura contava com um público escolar de cerca de 750 mil alunos, com tempo de permanência diário na unidade escolar diferenciado, e que cada tipo de público deveria ter o atendimento adequado, com um plano alimentar específico para cada turno escolar, por exemplo. A Diretora esclarece ainda ao CONSEA que os recursos repassados pelo FNDE para a execução do PNAE são complementares aos investimentos da própria Prefeitura. Dentre os investimentos municipais sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação (SME) estão a garantia das condições estruturais para que as refeições sejam preparadas nas escolas, pessoal adequado e a oferta dos gêneros alimentícios.

Um ponto interessante na fala da representante do INAD, que tem sido foco das ações do órgão é o fato de que o município do Rio de Janeiro, no que diz respeito ao público escolar, se encontra em momento de transição epidemiológica de um quadro anterior de desnutrição, para um atual em que são altos os índices de sobrepeso e obesidade. Tal situação reforça ainda mais a necessidade de implementação da compra direta da agricultura familiar para o PNAE, posto que através deste instrumento seria possível a oferta de alimentos frescos e mais saudáveis aos alunos. Esta oferta viria ainda acompanhada de orientação pedagógica para a formação de hábitos alimentares saudáveis em parceria entre o INAD e a SME, posto que o instituto foi transferido da Secretaria Municipal de Educação para a Secretaria de Saúde, o que estaria dificultando, segundo a gestora, a interlocução dos atores do setor público.

A Diretora do INAD reconhece, em sua fala, que as determinações da Lei 11.947 e da Resolução nº 32 do FNDE com respeito à compra da agricultura familiar, estão sendo instauradas no município “numa velocidade menor do que gostaríamos ao longo destes anos”. E destaca que o fato da alimentação escolar no município ser centralizada e não “escolarizada”, como no caso das unidades estaduais, dificulta a implementação desta compra. Tal fala se justifica pelo fato de que o indicativo de articulação ente a SEDES, o INAD e a Câmara Gestora de Gêneros Alimentícios para elaboração do projeto piloto se deu em junho e até aquele momento nenhuma notícia havia sido dada. Ficou claro, pela fala da Diretora que não houve avanço nesta questão.

O resultado desta articulação que visa dar início à implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE no município começou a ser divulgado em dezembro de 2014. Segundo ata da assembléia do Consea-Rio de três de dezembro de 2014, a SEDES e o INAD formaram um grupo de trabalho, sem a participação da sociedade civil, ou de representantes dos agricultores, que resgatou os debates acerca da compra da agricultura familiar realizados durante a Semana de Alimentação Carioca (SAC Rio) 2014 e, em conjunto com a Câmara Gestora de Gêneros Alimentícios, qualificou um projeto piloto, que já vinha sendo construído anteriormente, para a ser implementado nas 5<sup>a</sup>. e 6<sup>a</sup>. Coordenadorias Regionais de Educação (CRE) com vistas a concretizar a compra da agricultura familiar para o PNAE com a inclusão da DAP física. Tal processo de construção será mais bem explicado na seção 3.6.

A escolha destas duas CRE's se deu por dois motivos: em primeiro lugar por se tratarem de duas regionais pequenas, com um número reduzido de escolas, e portanto, de refeições servidas, o que poderia diminuir o risco da iniciativa inovadora, posto que seria comprada uma quantidade menor de alimentos; em segundo lugar está o fato de que estas regionais estão localizadas no entorno da CEASA-RJ, que poderia

funcionar como ponto de entrega e distribuição dos produtos, facilitando a logística de entrega em cada escola.

Nos anos de 2013 a 2015, durante a Semana de Alimentação Carioca (SAC Rio) realizada anualmente no mês de outubro, por conta do dia internacional da alimentação, o Consea-Rio promoveu debates com a temática do PNAE em escolas da rede estadual de ensino. Em todos os anos as atividades aconteceram na Escola Estadual Brigadeiro Schorcht, em Jacarepaguá, com o objetivo de trabalhar as questões relacionadas à segurança e soberania alimentar e também de levar para dentro da escola a discussão das compras para alimentação escolar provenientes da agricultura urbana/familiar do município. Destaca-se ainda, o fato que foi através desta escola que os agricultores do município conseguiram realizar a venda para o PNAE. A gestão do PNAE em nível estadual, como vimos nas figuras 1 e 2 no início desse trabalho, se dá de forma descentralizada, diferente do município. No estado cada unidade escolar recebe os recursos e fica responsável pela execução da compra dos gêneros que compõem a alimentação escolar.

Com esse relato da Diretora do INAD de que os debates realizados durante a SAC Rio foram instrumentos utilizados para a elaboração do projeto piloto, vemos que as ações de articulação sociedade civil e poder público para ampliação do debate com a sociedade como um todo podem colaborar com a construção de estratégias que viabilizem a implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE no município.

Em janeiro de 2015, diante das dificuldades de implementação da compra da agricultura familiar pela prefeitura do Rio de Janeiro, começou a ser desenhada uma linha de ação com apoio do Governo Federal, através da Secretária de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS. De acordo com a ata da 9ª Assembléia do Consea-Rio, realizada em 10 de fevereiro de 2015, houve uma articulação entre a SEDES e o CONSEA Nacional que resultou em um projeto concebido conjuntamente pelas duas instituições para trazer reforços de Brasília para a implementação da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar no município.

Percebe-se, com base nas experiências vividas ao longo da pesquisa através das observação participante, que grande parte das ações com relação à implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE tem sido feita por outras secretarias que não aquelas diretamente envolvidas na questão, que seriam a Secretaria de Educação e a SEAB. Muito tem sido feito pela SEDES e pelo INAD e a secretaria de agricultura não se manifesta sobre o assunto e não busca oferecer apoio aos agricultores do município para se inserirem neste mercado.

Um exemplo do não envolvimento da SEAB pode ser encontrado no relato da Assembléia do Consea-Rio de 10 de março de 2015. Neste encontro a SEAB esteve representada pela coordenadora de Abastecimento, com o intuito de apresentar, mais uma vez, seus projetos e ações. De acordo com a ata, a coordenadora se deteve apenas a mencionar o cadastro de agricultores iniciado em janeiro de 2015 e informou que os demais projetos do órgão ainda não estariam autorizados à divulgação. Sobre o cadastramento já realizado, informou que os produtores relataram “problemas de produção, de comercialização e inclusive de saúde e não tem apoio dos órgãos oficiais” e que a ideia da SEAB é conhecer este universo para poder auxiliar os agricultores/produtores no que for preciso.

Após a breve apresentação houve questionamentos por parte dos presentes à reunião que cabem ser reproduzidos na íntegra:

A [representante] da Rede CAU pediu a palavra e indagou a representante da SEAB sobre em que consistiria este cadastro e qual seria a política da Secretaria, pois os agricultores não tinham clareza sobre os objetivos do mesmo, ao passo em que a representante respondeu que seria um cadastro visando levantar as necessidades dos produtores para desenvolvimento de seu negócio. As conselheiras representantes da UERJ - Instituto de Nutrição e da Rede CAU, ponderaram que seria mais interessante que a SEAB se articulasse com as instituições que trabalham com estes produtores do que atendê-los individualmente, visando um alcance maior enquanto política pública. Houve a proposta de uma reunião com as instituições parceiras e SEAB para que esta conheça as instituições e realize uma interlocução e explique aos parceiros qual o objetivo dos projetos da SEAB junto aos agricultores e de que forma esta ação poderá ser conjunta. (CONSEA-RIO, 10ª assembléia, 10/03/2015)

Ao longo das experiências da pesquisa, percebemos que a SEAB tem sido bastante ausente no apoio à agricultura familiar, as informações disponibilizadas por esta secretaria ao Consea-Rio não são suficientes para entender suas ações e ela tem se absterido do debate público. Até o momento de conclusão deste trabalho, em dezembro de 2015, a reunião proposta pelos conselheiros entre SEAB, agricultores e parceiros não havia sido realizada. Além disso, depois desta assembléia, o Consea-Rio recebeu ofício da SEAB informando que sua representante havia se sentido ameaçada e que a secretaria não mais participaria daquele espaço de controle social.

Enquanto por um lado a SEAB se abstém de participar do debate público, a SEDES anunciava na mesma assembléia, a realização de um evento de negócios, uma iniciativa desenvolvida por esta secretaria, em parceria com o MDS para tentar efetivar a compra da agricultura familiar para o PNAE no município. As diferenças de atuação existentes entre as duas secretarias precisariam ser ainda avaliadas politicamente. No entanto, esta análise não pode ser realizada no tempo hábil desta pesquisa.

A *1ª Rodada de Negócios: Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar*, foi realizada, em 31 de março de 2015, através de uma parceria entre as secretarias municipais de Administração (SMA) e Desenvolvimento Econômico Solidário (SEDES), com o apoio da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (SESAN) e do SEBRAE, tendo o objetivo de fomentar a participação de agricultores familiares nos processos de aquisição de gêneros alimentícios para a Rede Municipal de Ensino. Esta rodada de negócios integra o Programa Fornece Rio, instituído em 2014 visando ampliar a participação de microempresas e empresas de pequeno porte, microempreendedores individuais e agricultores familiares nos certames municipais como um todo.

Também participaram da Rodada de Negócio representantes da SME, do INAD e da Subsecretaria de Vigilância Sanitária (SUBVISA), que compuseram assim a representação do setor governamental no evento.

Durante o processo de pesquisa, participei desse evento e pude constatar a presença de grandes cooperativas do Nordeste e do Sul do país, tendo sido muito pouco expressiva a participação dos agricultores do município e do Estado do Rio de Janeiro. Percebe-se o esforço de alguns órgãos da prefeitura em estabelecer articulações e parcerias com entidades do governo federal para fornecer apoio e viabilizar a implementação da política. No entanto, ficou claro que o governo municipal, apesar dos projetos indicados pela SEAB anteriormente, ainda não conhece a realidade dos agricultores do município e nem mesmo do Estado. O próprio

servidor responsável por realizar as compras do governo municipal desconhecia a existência de agricultores com DAP no município.

A orientação oferecida pelos representantes da SESAN/MDS neste evento foi de que a prefeitura apenas comprasse de cooperativas com DAP Jurídica, desconsiderando, assim, todo o movimento de participação dos agricultores do município. Ainda assim, foi divulgada a plataforma para cadastro dos agricultores e suas cooperativas no sistema de fornecedores da prefeitura, o que gerou muitas dúvidas sobre os processos em todos os presentes.

A compra da agricultura familiar através a DAP Física permitiria à Prefeitura realizar compras através de agricultores familiares organizados em grupos informais, que não dispõem de DAP Jurídica. Colaborando assim para a inclusão dos agricultores do município do Rio de Janeiro neste processo, uma vez que os mesmo ainda não possuem organizações com DAP Jurídica.

Dentre as questões debatidas, a que gerou maiores polêmicas foi com relação à formação do preço para as Chamadas Públicas, seguida pela problemática da logística de entrega ponto a ponto, em cada escola, apresentada como sendo a proposta inicial da prefeitura. Depois deste evento, houve a promessa, por parte da prefeitura, de avaliar os questionamentos apontados, buscar as melhores soluções e elaborar as Chamadas Públicas em até 60 dias, o que não aconteceu.

Ao longo de 2015, por conta da realização das atividades preparatórias para a IV Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, os debates acerca da agricultura familiar no município e sua inserção no mercado do PNAE ganharam reforço e publicidade. Durante a pré-conferência de Jacarepaguá<sup>17</sup>, em 28 de abril de 2015, a implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE foi tema central dos debates, que trouxeram informações acerca dos objetivos do Programa, da agricultura familiar do município e do funcionamento das compras da prefeitura. Compuseram a mesa de debates as seguintes instituições: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), SMA e Rede CAU.

A professora Luciana Maldonado, da UERJ, fez uma fala acerca da inserção dos gêneros oriundos da agricultura familiar na alimentação escolar, como uma resposta às demandas que vieram da própria dinâmica daquele território. Reforçou a importância do alimento como um instrumento pedagógico tanto no aspecto da saúde, particularmente no combate à obesidade, como no incentivo à uma alimentação adequada. Foram reforçados, também, os aspectos socioambientais, no sentido de possibilitar aos alunos conhecer mais da origem do alimento consumido nas escolas e sua relação com a agricultura. Destacou ainda que o PNAE é uma política que, como muitas outras, necessita da interlocução e articulação institucional para o seu funcionamento, demandando diálogo entre diferentes instâncias governamentais: MS, MDS, MDA, MAPA, governos estaduais, prefeituras e destes com os agricultores e suas organizações. Indicou que para a real implementação desta política, a prefeitura precisa flexibilizar e reorientar suas formas de aquisição de alimentos, promover um esforço de cooperação técnica de forma a assegurar a logística de entrega e investir em ações de assistência técnica que facilitem essa negociação.

---

<sup>17</sup> A organização da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional pressupõem etapas preparatórias a serem realizadas por estados e municípios. O mesmo acontece para as conferências estaduais e municipais. As atividades preparatórias, de caráter livre, são destinadas a qualificar o debate daqueles que serão os representantes municipais e estaduais na conferência nacional. Na cidade do Rio de Janeiro foram realizadas atividades de pré-conferências em cinco áreas administrativas do município, com base nos temas de SAN considerados mais importantes para cada território. Em Jacarepaguá foi proposto um debate específico sobre a inserção dos agricultores do município na alimentação escolar desta cidade.

Em seguida falou o representante da SMA, Alexandre Gonçalves, responsável pelas Chamadas Públicas e pelas compras de toda a prefeitura. Em sua fala informou que a prefeitura está elaborando as Chamadas Públicas para compra da agricultura familiar e reafirmou a promessa feita por ocasião da Rodada de Negócios, de que estas serão lançadas no prazo de 60 dias. No entanto, o lançamento da Chamada esbarra na questão das entregas dos gêneros, ponto que já vimos ser problemático para muitos municípios de grande porte. Brevemente foi apresentada a ideia da contratação de um operador logístico que facilitará a entrega para o agricultor, que precisará entregar sua produção em um único ponto, sendo também afirmada a opção da prefeitura neste momento, por trabalhar apenas com cooperativas, conforme orientação do MDS, o que se configura como um problema de implementação que tem sua origem ainda na concepção da política.

Na fala da representante da Rede CAU foi destacada a importância dos mercados institucionais, como o PNAE, para o fomento aos arranjos produtivos locais e para a garantia da permanência dos agricultores em seus territórios e na atividade agrícola. É que, além disso, a proposta do PNAE traz o aparato da participação popular através do controle social dos conselho de SAN e de alimentação escolar, que consiste um ganho muito importante para a sociedade.

Por fim, na fala da Professora Annelise Fernandez, foi apresentada uma visão histórica da ocupação agrícola da Zona Oeste, já amplamente destacada anteriormente neste trabalho, e os conflitos existentes quanto ao uso e ocupação da terra, especialmente com relação aos enfrentados com as unidades de conservação da região. Destacou em sua fala que para se implementar esse tipo de política, de valorização da agricultura familiar, colaborando para a permanência dos agricultores familiares no território e para a oferta de novos alimentos nos mercados institucionais, é necessária uma alteração nos poderes estabelecidos pelas indústrias alimentícia, nas práticas de uso de agrotóxicos e nos processos de especulação imobiliária que são tarefas muito difíceis.

Através desta atividade, o debate acerca da inserção da compra da agricultura familiar para o PNAE no município foi garantida como ponto de pauta e de propostas para a IV Conferência Municipal de Segurança Alimentar Nutricional do Rio de Janeiro, que se realizou em junho de 2015. O mesmo aconteceu na conferência estadual, onde foi possível perceber que a questão do acesso a DAP é um problema para os agricultores de todo o estado, e colabora muito para a não implementação da compra da agricultura familiar no PNAE em vários municípios.

O Consea-Rio acompanhou a dificuldade de inserção dos agricultores familiares nas políticas públicas voltadas à agricultura familiar ao longo de todo o ano de 2015. Em sua última reunião do ano, realizada em 10 de novembro de 2015, que tivemos a oportunidade de acompanhar para fins desta pesquisa, a temática foi ponto central de debate e neste momento a prefeitura expôs com mais clareza as estratégias que vem sendo traçadas para efetivar a implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE para as escolas da Rede Municipal de Ensino, que serão abordadas de maneira mais sistemática na seção 3.6 a seguir.

Antes de discutir mais especificamente o que vem sendo feito pela prefeitura no Rio nos últimos anos, cabe descrever brevemente o que se debateu neste dia com relação ao acesso a DAP, inclusive com a presença do Delegado do MDA do Rio de Janeiro e de técnicos da EMATER-RJ. Há um problema no município com relação ao

desaparecimento<sup>18</sup> da DAP do agricultor Francisco Caldeira, por acaso o presidente do Consea-Rio, no mês de abril de 2015. Fato este que não recebeu ainda nenhuma justificativa oficial para ter acontecido.

São os próprios agricultores e assessores técnicos que tem utilizado esse termos “desaparecimento” para explicar o caso. O agricultor em questão era detentor de uma DAP ativa desde o ano de 2013, inclusive já tendo feito uso da mesma para fins de venda de produtos para a alimentação escolar em escolas estaduais. Em abril de 2015, quando se preparava para apresentar um projeto de venda para o PNAE estadual, foi buscar o extrato de sua DAP no sistema do MDA e não a encontrou. A DAP estava no prazo de validade e portanto deveria estar “ativa”. No caso de haver qualquer problema, a DAP deveria constar no sistema do MDA como “desativada”, o que não aconteceu. Não houve qualquer comunicação oficial por parte do MDA, ou da EMATER-RJ, órgão emissão desta DAP, para o agricultor que justificassem ou explicassem o desaparecimento deste documento.

Tal fato fez com que o agricultor perdesse a possibilidade de comercialização. No município do Rio de Janeiro a luta dos agricultores pelo acesso a DAP atualmente se dá justamente pelo interesse e necessidade de inserção, principalmente, nas políticas públicas federais de comercialização de produtos da agricultura familiar e por uma questão de afirmação e reconhecimento de sua identidade enquanto agricultores. A emissão deste documento tem sido um grande entrave.

De acordo com Claudemar Mattos, agrônomo da AS-PTA, em relato retirado da ata da 17ª Assembléia do Consea-Rio (gestão 2014-2016)<sup>19</sup>, foi feito um exercício conjunto entre EMATER de Campo Grande e Nova Iguaçu com a Rede CAU para entender a dificuldade da emissão de DAPs no município. Esse exercício revelou que os pontos problemáticos são a comprovação da posse da terra, o plano diretor da cidade do Rio de Janeiro que não reconhece áreas rurais na cidade e uma questão que já teria sido superada, e ressurgiu, e que diz respeito aos agricultores que estão em áreas de unidades de conservação.

Nesta reunião do Consea-Rio então, houve uma tentativa de reunir os atores envolvidos para esclarecer a situação, e entender como um documento que está em um sistema eletrônico desaparece.

Durante o debate, a questão dos agricultores em área de unidades de conservação se mostrou bastante contraditória, e até o presente momento, esta parece ter sido a motivação para o desaparecimento da DAP de Francisco Caldeira, o que nos leva a enxergar uma contradição no sistema<sup>20</sup>. Como vimos anteriormente os dados do MDA nos informam que 12 DAPs foram emitidas para quilombolas no município do Rio de Janeiro no ano de 2015, a maioria delas para moradores inseridos na mesma unidade de conservação que o agricultor. De acordo com o entendimento do Delegado do MDA, não há impedimento para emissão de DAP para agricultores em unidades de conservação, na medida em que estes estão exercendo suas atividades agrícolas no local, devem ter direito ao documento. No entanto, diante das contradições exposta, fica claro que não há consenso dentro do MDA sobre o assunto, e o Delegado

---

<sup>18</sup> Quando há algum impedimento legal a DAP consta no sistema do MDA com o aviso de “desativada”, mas permanece com o mesmo número e é possível conferir os dados do agricultor. Usamos “desaparecimento” para indicar que, neste caso, a DAP não mais aparece no sistema, é como se ela nunca houvesse sido emitida.

<sup>19</sup> Esta ata ainda não foi publicada em diário oficial, mas foi disponibilizada diretamente pela secretaria do Consea-Rio para fins desta pesquisa, da qual disponho ainda da gravação integral em áudio.

<sup>20</sup> Acerca do “desaparecimento” deste documento, foi esclarecido em momento posterior à conclusão deste trabalho, mais ainda em tempo de suas pequenas alterações, que houve uma falha generalizada no sistema de DAP's do MDA e que o mesmo havia acontecido com agricultores de outras regiões.

declarou estar comprometido em resolver esta questão e acelerar o processo de emissão de novas DAPs no município<sup>21</sup>.

De acordo com os critérios para enquadramento na categoria de agricultura familiar do Pronaf já expostos acima, não há qualquer impedimento para a emissão da DAP aos agricultores em unidades de conservação, uma vez que não cabe ao MDA ou às entidades emissoras do documento decidir sobre essas questões, e sim aos órgãos ambientais.

O caso do desaparecimento da DAP do agricultor Francisco Caldeira, não é único, outros agricultores do Estado tem passado pelo mesmo problema, conforme relatado pela representante da União das Associações de Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro (UNACOOOP). Indicando que o problema poderia ser, talvez, de caráter tecnológico, com alguma falha no sistema. Tal afirmação traz à tona a fragilidade da agricultura familiar em todo o Estado no que diz respeito à assistência técnica e apoio de políticas públicas, muito bem retratadas na fala do presidente do Consea-Rio:

Estas situações contraditórias remontam de longa data e retoma a necessidade de uma explicação para o sumiço de uma DAP do sistema e traz a informação de que historicamente há um tratamento muito ruim destinado à agricultura familiar pelos poderes públicos instituídos e que a agricultura familiar vem sendo aniquilada. Essa aqui não é uma questão a DAP do Francisco. O Francisco é meramente um agricultor que está na presidência do Consea, mas e os outros? E o Zé das Couves? Quem fala por eles? Se não tem uma participação política, quem fala por ele? E quando faltar o alimento? Até quando esse modelo em que vivemos vai ser possível manter essa correlação com a população? E a boca de quem precisa comer? Essa é uma responsabilidade com a própria agricultura familiar. O município que não tem sua própria agricultura familiar ele é refém de abastecimento, de logística. [...] Houve uma época em que tivemos um convênio com a EMATER, estamos na porta de termos um outro convênio, então se não fizermos um trabalho de destravar esse processo, esse convênio não vai servir de nada. Vai ter mais um convenio e ninguém vai ter DAP! Esse é o interesse dessa história estar acontecendo aqui dentro do Conselho de Segurança Alimentar. A DAP do Francisco é um ponto emblemático, mas não é só isso, é todo um conjunto. (CONSEARIO, Ata da 17ª Assembléia 2014-2016)

Com esse relato encerramos a apresentação das ações estabelecidas pela Consea-Rio que trazem muito da perspectiva dos agricultores da cidade do Rio de Janeiro sobre suas dificuldades de inserção no mercado do PNAE. Vemos que os entraves relativos à implementação da sua participação nesta política nem chegam a esbarrar na questão da capacidade de produção para atendimento à demanda do mercado, posto que envolvem uma série de atores de instâncias diferenciadas que precisam dialogar de maneira mais efetiva para que a implementação aconteça.

Para além das ações no âmbito do Consea-Rio com relação à articulação entre diferentes setores da estrutura administrativa do governo municipal, o Conselho também vem trabalhando para mobilizar esforços no interior na Câmara Municipal. Houve, entre os anos de 2013 e 2015, articulação com alguns vereadores, a saber

---

<sup>21</sup> Novamente, em momento posterior ao término deste trabalho, houve desdobramentos quanto a este aspecto, o MDA expediu documento reforçando que não há qualquer impedimento para emissão da DAP para agricultores familiares cujas propriedades se encontram em áreas de unidades de conservação, uma vez que não cabe ao órgão fazer este tipo de controle e sanção.



Eliomar Coelho, Reimont Luiz Santa Bárbara e Renato "Cinco" Athayde Silva, a fim de se estabelecer um comissão de SAN na Câmara, que pudesse acompanhar de perto o avanço da implementação das políticas, incluindo o apoio à agricultura familiar na cidade e sua inserção no PNAE. Apesar dos esforços, não houve avanço nesta questão.

Por fim, os agricultores do município do Rio de Janeiro apresentam alguma fragilidade social organizativa, que dificulta seu diálogo junto aos órgãos governamentais. No município existe apenas o Sindicato Rural, de caráter patronal, ao longo da pesquisa não identificamos a existência de sindicato de trabalhadores rurais. Não coube nesta pesquisa tratar de forma mais aprofundadas estas questões.

### **3.6 As compras municipais para o PNAE**

Ao se aplicar os dispositivos relacionados à compra de produtos oriundos da agricultura familiar instituídos pela Lei da Alimentação Escolar em grandes municípios, as questões de logística se configuram como uma importante dificuldade para o abastecimento das escolas em virtude do elevado número de pontos de entrega, das dificuldades de transporte e dos cuidados e da infraestrutura necessária para o armazenamento dos produtos, etc. Como vimos, o processo de desativação da agricultura que afasta as áreas produtoras dos consumidores, também oferece dificuldades, sendo necessária uma relativização do conceito de local estabelecido pela Lei. Como destacam Belik e Silipandri (2012), devido à desativação da agricultura nas grandes regiões metropolitanas, como a Região Metropolitana de São Paulo, “boa parte dos produtos consumidos no programa terá que vir, necessariamente, de outras regiões produtoras, dada a magnitude da demanda. O programa pode, no entanto, ajudar no desenvolvimento de regiões próximas aos grandes centros, sem que tenha que ser oriundos, necessariamente, da área rural do próprio município” (BELIK; SILIPANDRI, 2012, p. 66).

A partir destas constatações e do quadro de implementação da compra da agricultura familiar nas capitais brasileiras anteriormente apresentado (Quadro 1), podemos entender que os problemas enfrentados na implementação do PNAE no município do Rio de Janeiro são comuns a outras grandes cidades brasileiras. Quando olhamos para a população do Estado do Rio de Janeiro, os números da urbanização são maiores do que a média nacional. De acordo com os dados do IBGE (IBGE, 2013) o Estado do Rio de Janeiro tem 97,3% da sua população em áreas urbanas, e reduzindo a escala para sua Região Metropolitana este número chega a 99,5%.

Inserida neste cenário de grande urbanização da Região Metropolitana, a cidade do Rio de Janeiro enfrenta dificuldades para implementação da Lei da Alimentação Escolar no que tange à compra de produtos da agricultura familiar. Cabe ressaltar, neste ponto, que a cidade abriga, segundo a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME), 1.677 unidades escolares municipais (sendo escolas e creches) com 664.384 alunos matriculados em 2015.

Na esfera municipal, segundo o FNDE, para o ano de 2014, estavam disponíveis R\$ 55.114.943,40 para a compra da alimentação escolar. Os 30% que cabem à agricultura familiar corresponderam então a R\$ 16.534.482,90. De acordo com o Artigo 24 da Resolução CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, o “limite individual de venda do Agricultor Familiar e do Empreendedor Familiar Rural para a alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil

reais) por DAP/ano (Redação dada pela Resolução 25/2012/CD/FNDE/MEC)” (FNDE, Resolução nº38 de julho de 2009), assim este recurso poderia ser acessado por 826 agricultores familiares.

Considerando-se ainda que o número de DAPs ativas existentes no município, informado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), é de 96 em dezembro de 2015, todos os possuidores de DAP do município (agricultores e pescadores artesanais) poderiam pegar projetos de venda ao PNAE no teto máximo e ainda restariam recursos para mais outros 700 agricultores familiares das regiões vizinhas.

Apesar das determinações legais para a compra da agricultura familiar já existirem desde 2009, e de já terem sido feitos alguns esforços nesse sentido, a alimentação escolar na rede municipal de ensino não recebe este benefício. Atualmente o processo de compra da alimentação escolar obedece à Lei 8.666, a lei de licitações, e funciona da mesma forma que qualquer outra compra realizada pela prefeitura.

Todas as compras da prefeitura, de papel e caneta, passando por equipamentos hospitalares, incluindo os gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar, são realizadas pela Secretaria de Administração (SMA). Este é o órgão que centraliza a gestão dos recursos financeiros do município, bem como a execução dos gastos. Assim, toda e qualquer pessoa física ou jurídica que deseje se tornar um fornecedor nos processos licitatórios do município, precisa se inscrever no Cadastro de Fornecedores da Prefeitura do Rio de Janeiro, órgão que centraliza todas as compras institucionais da prefeitura, para então estar apta à concorrer aos processos licitatórios, via pregão eletrônico.

Ainda que a prefeitura já tenha realizado algumas Chamadas Públicas para a compra da agricultura familiar, o processo de cadastramento como fornecedor da prefeitura permanece uma necessidade. Como veremos adiante, em uma análise destas primeiras chamadas públicas, tal processo dificulta ainda mais a participação dos agricultores familiares e seus empreendimentos no fornecimento ao PNAE.

Com isso, vemos que a etapa da compra não envolve, atualmente, a equipe técnica ligada à nutrição e à educação, posto que as unidades escolares não têm autonomia para gerir os recursos disponíveis para alimentação. O cardápio a ser servido nas escolas é elaborado pelo órgão de nutrição do município, o INAD, que é vinculado à Secretaria de Saúde, em parceria com a Secretaria de Educação. Estes órgãos, em conjunto com a Câmara Gestora de Gêneros Alimentícios, define com base em parâmetros técnicos, a quantidade e qualidade dos alimentos a serem adquiridos e colabora com a elaboração dos processos licitatórios, desde tamanho e formato dos alimentos, até as condições sanitárias à sua produção e beneficiamento, sendo estas últimas estabelecidas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e aplicadas com rigor pelo município.

O que acontece no município é que grandes indústrias e distribuidores de alimentos são, geralmente, os vencedores dos processos de licitação. Nos últimos sete anos, desde a promulgação da Lei que determina a aquisição de produtos da agricultura familiar, a prefeitura do Rio de Janeiro vem dando pequenos passos para a sua implementação. Antes de abordar as estratégias mais recentes, vale mencionar os primeiros esforços de adequação à Lei, realizados entre 2010 e 2013, com apoio da equipe do Projeto NUTRE-Rio, que já indicou alguns dos entraves no caminho da implementação satisfatória desta política.

O projeto NUTRE foi desenvolvido pelo MDA em diferentes estados para oferecer assistência técnica e extensão rural com vistas a melhorar e facilitar o acesso

de agricultores familiares aos mercados institucionais, em especial à compra da agricultura familiar para o PNAE. No estado do Rio de Janeiro sua execução ficou a cargo da Cooperativa de Consultoria, Projetos e Serviços em Desenvolvimento Sustentável Ltda. (CEDRO)<sup>22</sup>, que executou o projeto NUTRE-Rio, entre abril de 2011 e março de 2013. O trabalho realizado pela Cooperativa tinha o objetivo de prestar assistência técnica a uma série de empreendimentos econômicos da agricultura familiar do estado do Rio de Janeiro, previamente selecionados, de forma a colaborar com a ampliação da comercialização de seus produtos, através da elaboração dos Planos de Negócio para venda ao PNAE. Além disso, também havia assistência técnica e atuação junto aos gestores municipais para garantir a publicação das Chamadas Públicas.

Para atendimento deste projeto no âmbito da relação com os gestores e elaboração dos projetos de venda, foram escolhidos os nove municípios que apresentavam maior potencial de compra dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar: Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São Gonçalo, Belford Roxo, Magé, Petrópolis, Campos dos Goytacazes e Macaé. Segundo o Coordenador do Projeto NUTRE-Rio, Alexandre Gollo, em entrevista ao MDA, estes municípios concentravam, à época, 70% de todos os recursos do FNDE destinados ao estado do Rio de Janeiro.

Vale destacar que o projeto era regulamentado pela Lei de ATER (Lei 12.188/10) e pelo Decreto 7.215/10, que instituiu o Sistema Eletrônico de fiscalização dos serviços de ATER (SIATER), que restringe a oferta de ATER para atendimento exclusivo a agricultores familiares com DAP, para fins de remuneração pelo governo federal.

Um dos entraves identificados pela equipe do NUTRE RJ dizia respeito às restrições do processo de aquisição dos alimentos estabelecidos pela Resolução CD/FNDE nº38:

Art. 23. Na definição dos preços para a aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e dos Empreendedores Familiares Rurais, a Entidade Executora deverá considerar os Preços de Referência praticados no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, de que trata o Decreto nº 6.447/2008.

[...]

§ 4º No processo de aquisição dos alimentos, as Entidades Executoras deverão comprar diretamente dos Grupos Formais para valores acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano. Para valores de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano, a aquisição deverá ser feita de Grupos Formais e Informais, nesta ordem, resguardando o previsto no § 2º deste artigo. (FNDE, Resolução nº38 de julho de 2009)

O município do Rio de Janeiro, como vimos, à época se enquadrava na categoria que recebe repasses anuais acima de R\$100.000,00 e, portanto, só poderia realizar compras de Grupos Formais de agricultores, ou seja aqueles que possuem DAP Jurídica. Um primeiro entrave quanto à participação dos agricultores familiares

---

<sup>22</sup> A CEDRO, criada em 1999, é uma cooperativa de profissionais autônomos das áreas de ciências agrárias e ciências sociais que atua com um referência de construção de uma nova sociedade, baseada no Cooperativismo, na Agroecologia e no processo de valorização e fomento à autonomia das comunidades por eles assistidas. Atua com assessoria técnica à comunidades de agricultores familiares no estado do Rio de Janeiro.

do município, se daria pelo fato de que apenas uma cooperativa com sede no município do Rio de Janeiro, segundo o MDA, possui este documento, a Cooperativa da Agricultura Familiar e Pesca do Estado do Rio de Janeiro (COPAFERJ) e, na verdade, ela representa agricultores de todo o Estado e não do município.

Ainda assim, a agricultura familiar regional poderia ser fortalecida com a participação de empreendimentos do restante do Estado. No entanto, ainda existe uma grande fragilidade nesse sentido. Segundo o Boletim Informativo das Atividades do Projeto NUTRE-Rio - Agosto 2011, sua equipe abordou 94 empreendimentos, entre os meses de abril a julho de 2011, sendo destes apenas 16 já possuíam a DAP Jurídica. O cenário atual, segundo dados do MDA, é um pouco mais favorável: são ao todo 44 empreendimentos de agricultores familiares e pescadores artesanais que possuem DAP Jurídica, distribuídos em 34 municípios do estado.

Os critérios expostos acima foram alterados, com o decorrer dos anos, e atualmente são regidos pela Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que traz a seguinte redação quanto a este aspecto:

Art. 30 Nos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais onde o valor total de repasse do FNDE para execução do PNAE seja superior a R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) por ano, a EEx. poderá optar por aceitar propostas apenas de organizações com DAP Jurídica, desde que previsto na chamada pública. (FNDE, Resolução nº26, de 17 de junho de 2013)

Esta alteração aumentou o limite de repasses do FNDE a serem contabilizados para seleção do tipo de DAP, jurídica ou física, a ser utilizado nas compras do PNAE e deixa de exigir dos municípios de grande porte a compra exclusiva através da DAP Jurídica. A mudança deixa a critério das entidades executoras fazer esta escolha, o que deveria ter facilitado a participação da agricultura familiar. Mas o mesmo não aconteceu, tendo o município do Rio de Janeiro, como vimos anteriormente, optado por apenas adquirir produtos de agricultores com DAP Jurídica, seguindo orientações do MDS.

Acerca desta problemática, o relato da equipe NUTRE-Rio, apresentado a seguir, corrobora com a apreensão do agricultor do município do Rio de Janeiro apresentada anteriormente, e com a visão da literatura de implementação de políticas públicas com relação à necessidade de um diálogo entre diferentes setores do serviço público e destes com a sociedade. Se não houver diálogo para ampliar a oferta de ATER e de emissão de DAP's no estado do Rio de Janeiro, a eficácia da implementação do PNAE, no que tange à valorização e colaboração com o desenvolvimento da agricultura familiar, não acontecerá. Além disso, também seria necessário um trabalho na organização social dos agricultores familiares em cooperativas e associações para aumentar a possibilidade de acesso a DAP Jurídica. Vejamos o que nos contam os técnicos da CEDRO em seu Boletim:

A equipe do Projeto NUTRE Rio tem encontrado agricultores e extensionistas bastante desinformados a respeito das oportunidades existentes para a agricultura familiar; com descrença nessas oportunidades e desânimo com os processos associativos e com a obtenção de fomento por políticas públicas, sendo observações que se somam a relatos de sucessivas negações de enquadramento para DAP, por motivos que variam entre a observação de fonte urbana na composição de renda familiar (renda extra propriedade); não comprovação de relação de posse no uso da terra; ausência de inscrição estadual, entre outros aspectos burocráticos, resultantes da "leitura ao pé da letra" das normativas emitidas pelo MDA e

pelo Banco Central do Brasil, que não atentam para as especificidades de Estados com a agricultura abandonada, como é o caso do Rio de Janeiro. Cabe ao agricultor, ao extensionista e ao gestor público, interessados em reverter essa lógica de abandono, insistir na solicitação e na concessão desse reconhecimento público a quem vive e trabalha na terra, sem estabelecer relação patronal de produção. Este estímulo tem sido transmitido pelas diferentes equipes da CEDRO, no conjunto de projetos em que operam. (CEDRO, Boletim Ago. 2011)

Como mencionado acima, os agricultores familiares e seus empreendimentos precisam estar inscritos no Cadastro de Fornecedores da Prefeitura do Rio de Janeiro, para poder responder às Chamadas Públicas para a alimentação escolar. De acordo com as informações disponibilizadas no site do órgão, são cobrados do Grupo Formal de agricultores uma série de documentos (Anexo 1), que vai além do conjunto de documentos estabelecidos na Lei n° 11.947/09. Tal fato foi relatado pela CEDRO, que além desta, encontrou as outras dificuldades ao abordar o tema na capital:

O processo de cadastramento de empreendimentos da agricultura familiar, para os agricultores do Rio de Janeiro, fora exigido previamente a participação na Chamada Pública, até o final de 2012. A relação de documentos exigidos pelo município extrapolava os documentos especificados pela resolução 38 FNDE/2009, cobrando inclusive indicação de responsável técnico pelo empreendimento e atestados sanitários das instalações e dos veículos dos empreendimentos. Apesar do apoio prestado pelo NUTRE Rio, a grande maioria dos empreendimentos não concluíram a formalização do seu credenciamento. Os representantes do INAD relatam haver dificuldades na Câmara gestora da alimentação escolar para aceitar a inclusão da agricultura familiar com gêneros perecíveis. Para 2013 está sinalizada a inserção de alguns tubérculos para a próxima Chamada Pública. (CEDRO, 2013, p. 10)

Estes entraves apontados pela equipe técnica do NUTRE-Rio se refletem na execução e adesão as chamadas públicas já realizadas pelo município. De acordo com a Síntese dos Planos de Negócio elaborados pela CEDRO ao longo da execução do Projeto NUTRE-Rio, o município terceirizou a recepção dos gêneros com vistas a facilitar a logística de entrega para os agricultores, que o fariam de forma centralizada. Foi utilizada como referência a tabela da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para a composição do preço dos produtos. No entanto, a despeito de quaisquer negociações e diálogos que tenham sido estabelecidos entre a equipe do NUTRE-Rio e os técnicos da prefeitura, a listagem dos documentos exigidos para cadastro de grupos formais de agricultores familiares não foi alterada à época, e permanece a mesma até dezembro de 2015.

Com base no acompanhamento do processo realizado pela Cooperativa CEDRO sabemos que houve um movimento inicial de adequação à Lei e tentativa de implementação por parte do governo municipal, com lançamento de Chamadas Públicas durante três anos consecutivos (2010 a 2012). No entanto o mesmo foi incipiente e gradativamente reduzido, levando à interrupção do processo ainda em 2012.

A primeira Chamada Pública lançada pelo município do Rio de Janeiro, em 2010, foi direcionada apenas a três gêneros alimentícios não perecíveis: arroz, feijão e leite integral. O contrato de fornecimento foi assinado com a Cooperativa de Produção e Consumo Familiar Nossa Terra, sediada em Erechim/RS. No ano

seguinte, 2011, já houve redução da implementação: a Chamada Pública foi realizada apenas para a compra de leite integral e em quantidade bastante reduzida. Enquanto em 2010 foram adquiridos 3.630.306 litros de leite; em 2011 foram apenas 130.480.

Neste ponto o NUTRE-Rio interveio e conseguiu estabelecer um diálogo, com reuniões de trabalho entre o INAD e os gestores da educação e da administração escolar do município. Posteriormente foi lançado um edital para cadastramento de empreendimentos da agricultura familiar do estado do Rio de Janeiro no Cadastro de Fornecedores da prefeitura.

No ano de 2012, a Chamada Pública foi lançada contendo 40 itens, muitos deles inadequados à capacidade produtiva da agricultura familiar, tais como sardinha enlatada, milho e ervilha em conserva, óleo refinado, dentre outros<sup>23</sup>. Diante disso, não houve adesão de fornecedores e, portanto, nenhuma compra da agricultura familiar foi realizada naquele ano, que marcou a interrupção do processo.

Os dados apresentados pela equipe NUTRE-Rio com relação à execução das compras diferem das informações oferecidas pelo site do FNDE. De acordo com o FNDE nas tabelas com compilações dos valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE, disponíveis para os anos de 2011 a 2014, o município do Rio de Janeiro apenas executou compras no ano de 2013, sendo o percentual de compras de produtos oriundos da agricultura familiar inferior a 1% do valor repassado. Apesar desta constatação, não houve tempo hábil, no desenvolvimento desta pesquisa, para averiguar esta discrepância de informações a fundo. No entanto, os gastos referentes ao ano de 2013 se devem à prorrogação dos contratos assinados em 2012 com a Cooperativa de Produção e Consumo Familiar Nossa Terra, conforme publicação no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro.

Depois da realização destas compras não mais houve publicação de Chamadas Públicas pela Prefeitura. Conforme orientado pela lei, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no município tem atuado na fiscalização dos gastos dos recursos do PNAE, visando sua correta implementação. Além do CAE, o Consea-Rio, como já vimos, também tem pautado essa questão em suas assembleias e ações, focando o olhar sobre a obrigatoriedade de compra da agricultura familiar local.

Combinando ações do CAE e do Consea-Rio, com a pressão exercida pelos agricultores através da Rede Carioca de Agricultura Urbana, o governo municipal tem sido cobrado regularmente com relação ao cumprimento da orientação de compra da agricultura familiar feita nas regulamentações do PNAE. Assim, apesar não ter ainda realizado uma nova Chamada Pública, algumas ações começaram a ser desenhadas no sentido de estudar as estratégias possíveis para implementar a compra da agricultura familiar no município. Nas sessões anteriores já abordamos algumas delas que foram mencionadas nas atividades do Consea-Rio, mas cabe aqui um olhar mais focado para as responsabilidades dos órgãos governamentais.

Dentre as primeiras ações realizadas nos últimos três anos, destacamos a

---

<sup>23</sup> Compunham a listagem completa da Chamada Pública de 2012 para compras de produtos da agricultura familiar, os seguintes gêneros alimentícios: Sardinha, em conserva; Leite em pó desnatado; Leite, pó integral; Bebida láctea, UAT; Leite integral, UAT; Bebida láctea, UAT; Milho, canjica; Feijão fradinho; Ervilha grupo 2; Trigo, quibe; Arroz polido; Arroz parborizado; Feijão Preto; Feijão Carioca; Milho verde, conserva; Ervilha, conserva; Aveia, flocos; Amido, milho; Fubá, milho extra; Farinha, mandioca tipo 1; Massa alimentícia tipo talharim; Massa alimentícia, tipo parafuso; Massa alimentícia, espaguete; Massa alimentícia, tipo ave Maria; Massa alimentícia, letrinhas/alfabeto; Biscoito salgado; Biscoito doce, tipo Maria ou maisena; Biscoito doce, tipo rosquinha; Açúcar refinado; Chocolate, pó, solúvel; Alimento achocolatado; Óleo, soja, refinado; Sal refinado, iodado; Polpa, tomate tradicional; Suco, caju natural; Suco, maracujá natural; Suco, uva; Néctar de frutas, diversos sabores, c/ 200ml; Néctar de frutas, diversos sabores, com 1 litro;

publicação do Decreto Municipal Nº 36.652 de 1º de Janeiro de 2013, que criou um Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de desenvolver estratégia política para ampliar a aquisição de Gêneros Alimentícios da agricultura familiar e dá outras providências. Formado por integrantes da Casa Civil, SEDES, Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego e SEAB, o GT tem a tarefa de dialogar com órgãos e entidades das esferas estadual e nacional ligados ao tema de estudo, visando identificar os agricultores familiares com potencial de atender as demandas do município. Para tanto, deve ser apoiado pela Câmara Gestora de Gêneros Alimentícios, que fica com a obrigação de instrumentalizar o GT com as informações acerca das características específicas do funcionamento do PNAE no município.

Os trabalhos iniciados, de maneira informal pela SEDES e pelo INAD, ainda em finais de 2012, foram absorvidos por este GT. Desta forma, o Projeto Piloto que havia sido elaborado por estas instituições com apoio do CAE e da SMA, passou a ser estudado e ampliado. A estratégia de realizar uma compra da agricultura familiar em separado para um conjunto menor de escolas, nas 5ª e 6ª CRE's, localizadas na Zona Norte da cidade, continua sendo uma possível estratégia a ser adotada pela prefeitura. No entanto, apesar de o estudo ter sido concluído e o projeto apresentado em finais de 2014, ainda não foi possível executá-lo.

Em fevereiro de 2014, uma resolução da SMA, a Resolução "P" SMA Nº 94 de 04 de fevereiro de 2014, institui, no âmbito da secretaria, uma Comissão de Avaliação e Credenciamento que realizará as Chamadas Públicas para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural destinados ao atendimento do PNAE nas unidades escolares da rede municipal de ensino. Assim, começa a se criar dentro da instituição a equipe responsável por estudar o assunto e colaborar na implementação da política. De acordo com o texto da resolução, esta comissão, que teve seus técnicos responsáveis nominados no momento de sua promulgação, tem a atribuição de realizar a análise da documentação e a avaliação dos Projetos de Venda apresentados pelos Grupos Formais que se interessarem a participar da Chamada Pública.

Tal Chamada teve abertura autorizada em 30 de janeiro, com publicação do Diário Oficial do Município, de 18/02/2014, pg. 37, com valor de R\$ 9.650.225,00 (nove milhões, seiscentos e cinquenta mil, duzentos e vinte e cinco Reais). A reunião para realização da Chamada Pública nº001/2014 aconteceu em 11 de março e teve apenas um Grupo Formal interessado, a Associação Brasileira de Fomento Agrícola (AFABRAS) de Catanduva (SP), que apresentou projeto de venda para Leite UHT, Feijão Preto e Feijão Carioca. De acordo com a ata da reunião, publicada no Diário Oficial, a AFABRAS apresentou documento com sugestão para correção da sistemática de preços adotada pela Municipalidade na Chamada Público que foi submetido à análise.

Apesar desses procedimentos burocráticos terem sido realizados, não houve publicação em diário oficial da assinatura do contrato de venda. E, por isso, não há registro pelo FNDE para aquisição da agricultura familiar pelo município do Rio de Janeiro em 2014.

A ação seguinte foi a realização da Rodada de Negócios para Agricultura Familiar, em março de 2015, integrando a agenda o Programa Fornece Rio, já apresentada. Como vimos anteriormente, apesar da presença de muitos representantes de agricultores familiares e seus empreendimentos de todo o país, não houve grande adesão posterior ao Cadastro de Fornecedores da Prefeitura. Houve a promessa por parte da SMA que as Chamadas Públicas de 2015 seriam lançadas no prazo de 60 dias, mas isto não aconteceu. Diante desta situação, o governo federal, que apoio a

realização deste evento através da SESAN, intensificou a parceria com o governo municipal, inserindo também representantes do MDA nas negociações para dar prosseguimento às ações com vistas a garantir a implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE.

Desde então o GT segue traçando as estratégias de ação da prefeitura para tentar viabilizar a implementação, com apoio do MDA, do MDS e com a participação de integrantes da SME, do INAD e da EMATER-RJ. Em reunião deste grupo, de seis de maio de 2015, foram definidas claramente as atribuições de cada órgão ali representado para os encaminhamentos necessários: à SMA coube a sistematização das cooperativas e associações cadastradas junto à prefeitura após a rodada de negócios do Fornece Rio, a organização da demanda das CREs, bem como a construção da metodologia da composição de preços seguindo a Resolução FNDE n° 4/2015; à EMATER-RJ coube a tarefa de apresentar de maneira organizada a oferta de produtos cultivados pelos agricultores do estado do Rio de Janeiro, que poderiam estar disponíveis ao mercado do PNAE e, ao MDA coube a disponibilização de informações sobre a produção agrícola dos empreendimentos de agricultura familiar com DAP Jurídica que possuem estrutura logística e já realizam entregas em grandes centros urbanos, a lista das DAP's Jurídicas do estado do Rio de Janeiro e sua produção, além das listas de cooperativas do programa Mais Gestão<sup>24</sup>.

A Prefeitura vem, atualmente, preparando quatro linhas de ação desenhadas coletivamente entre várias instâncias do governo, para lançamento das Chamadas Públicas para compra da agricultura familiar. As quatro ações estão previstas para serem lançadas da seguinte maneira<sup>25</sup>:

1 - Empreendimentos com DAP Jurídica, contando com operador logístico (licitado separadamente): Chamada Pública para aquisição de arroz, feijão e leite.

2 - Empreendimentos com DAP Jurídica: Chamada pública com nove gêneros alimentícios (tubérculos e legumes) para atender exclusivamente 21 escolas das 5ª e 6ª CRÊ, no entorno da CEASA-RJ. Entrega feita pelos agricultores, que já fazem uso da central de abastecimento, em cada unidades escolar. Proposta originada do Projeto Piloto de 2013.

3 - Empreendimentos com DAP Jurídica, contando com operador logístico (licitado separadamente): Chamada pública com todos os Gêneros da Alimentação escolar, para atendimento de toda a rede municipal.

4 - Grupos Informais com DAP Física: Chamada Pública apenas para Banana, Caqui e Aipim visando incluir os agricultores da Zona Oeste no PNAE municipal e atender apenas as escolas situadas no entorno do Maciço da Pedra Branca. Proposta de organização enviada pela Rede CAU (Anexo II).

Segundo as informações disponibilizadas na assembléia do Consea-Rio de novembro de 2015, a previsão para que as duas primeiras Chamadas Públicas sejam lançadas é de janeiro de 2016.

Paralelamente, outras ações da Prefeitura podem vir a colaborar com a implementação da compra da agricultura familiar no PNAE, especialmente no que diz respeito à participação dos agricultores familiares residentes no município do Rio de Janeiro.

---

<sup>24</sup> O “Mais Gestão”, desenvolvido pela SAF/MDA, é um programa que oferece assistência técnica e extensão rural a cooperativas da agricultura familiar por meio da qualificação de seus sistemas de gestão (organização, produção e comercialização), visando garantir seu acesso aos mercados, em especial o do PNAE.

<sup>25</sup> Informações obtidas através de relato de representante da SEDES em assembléia do Consea Rio de novembro de 2015, e de ata de reunião da Câmara de Gêneros Alimentícios de maio de 2015.



Segundo o relato do representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Conservação (SMAC), disponível na Ata da mesma assembléia do Consea-Rio, a Prefeitura, através da SMAC está em fase final de fechamento de um convênio com a EMATER-RJ que tem como objetivos: (i) a oferta de assistência técnica às hortas do Projeto Hortas Cariocas; (ii) a elaboração de laudos de isenção de IPTU, posto que a legislação municipal não permite emissão de ITR; (iii) a ampliação do número de DAPs emitidas no município. Uma vez que o convênio ainda não foi assinado e, portanto, não foi publicado em Diário Oficial, todas as informações disponíveis foram dadas oralmente pelo servidor da SMAC e registradas em atas das assembléias do conselho.

Na fala do presidente do Consea-Rio exposta anteriormente neste trabalho, podemos ver sua preocupação com relação à efetividade deste convênio. O diálogo entre as várias entidades do poder público envolvidos nesta ação, especialmente no que diz respeito ao aumento da emissão de DAP's, é fundamental para a efetividade do projeto em questão. Temos aqui um exemplo da importância da autonomia dos atores e da necessidade de que os objetivos do projeto sejam bem definidos e comunicados claramente para todos os envolvidos de forma que seja mais provável a sua execução. Ainda assim, existe o risco de o processo ser dificultado devido a posicionamentos políticos institucionais, ou até mesmo pessoais, por parte dos técnicos envolvidos na sua execução.

Do ponto de vistas das ações desenvolvidas efetivamente pelos diferentes órgãos governamentais, percebemos então que elas tem se dado em duas frentes, uma mais direta que visa construir as Chamadas Públicas, e outra indireta, e pontual, que visa colaborar com a organização dos agricultores familiares do município. Cabe destacar que não há, necessariamente, uma articulação proposital entre as duas frentes, pois pelo que indicam os documentos consultados ao longo da pesquisa (atas de reuniões de diferentes conselhos e instâncias, publicações da prefeitura, dentre outros), elas estão sendo desenvolvidas por equipes diferentes e sem comunicação consolidada entre as partes.

## 4. CONCLUSÃO

A pesquisa aqui apresentada teve como objetivo oferecer um balanço acerca da implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE no município do Rio de Janeiro. Neste ponto podemos fazer algumas considerações finais sobre o que observamos e analisamos até aqui.

Ao longo desta dissertação, procuramos observar as estratégias colocadas em prática pelos atores envolvidos na execução do PNAE a partir de um enfoque embasado em aportes analíticos oriundos dos estudos sobre a implementação de políticas pública, fazendo uso dos instrumentos de Avaliação de Processo, conforme colocado por Cavalcanti (2006). Ou seja, entendendo que as políticas públicas se configuram em um ciclo de retroalimentação, e não um processo linear, sendo a implementação um elemento muito importante deste ciclo. Buscamos observar de que forma o programa funciona no âmbito do município do Rio de Janeiro tentando identificar e apresentar de forma organizada, as estratégias utilizadas pelos diferentes atores com vistas a alcançar os resultados esperados pela política federal e pelos próprios atores sociais. Reconhecemos, neste ponto, que não estabelecemos um diálogo, tanto quanto poderia ter sido feito, entre este referencial teórico sobre implementação de políticas públicas e o estudo de caso aqui apresentado, o que nos deixa com a tarefa de o realizar em estudos futuros.

A abordagem de interação (Lima e D'Ascenzi, 2014) também embasou o modelo de análise utilizado, pois define que a implementação acontece como resultado de uma interação entre a estrutura normativa da política pública, no caso a Lei nº 11.947, que estabelece a obrigatoriedade de utilizar no mínimo 30% dos recursos oriundos do FNDE com aquisição de produtos da agricultura familiar, e as Resoluções FNDE que a regulamentam, e as características particulares dos espaços de execução, neste caso, o cenário específico do Rio de Janeiro. E esclarece ainda, que as mudanças e adaptações do plano original ao contexto regional são parte essencial do processo de implementação de políticas públicas.

Esta abordagem de interação indica que por um lado, o plano original define a arena onde o processo de implementação acontece, o papel de cada ator, bem como as ferramentas e recursos disponíveis. Mas, por outro lado, ao longo da execução os objetivos e as ferramentas de gestão vão sendo ajustados (ou não) à realidade social de cada território.

Com base nesta perspectiva da interação, vemos que as normativas estabelecidas em âmbito nacional para a execução do PNAE apontadas acima, que impõe determinadas regras e formas de conduta aos estados e municípios, nem sempre condizem com as capacidades institucionais das entidades executoras, ou com as capacidades organizacionais e de comercialização dos agricultores familiares.

Assim, as resoluções do FNDE que regulamentam o funcionamento do PNAE em nível federal, principalmente no que diz respeito às formas de compra dos alimentos, foram sendo alteradas conforme ia sendo avaliada sua implementação. Existe inclusive em grupo de trabalho nacional composto por diferentes entidades que vem colaborando com este dialogo junto ao FNDE para melhorar a implementação. Com base nos estudos de caso e nas informações acerca de entraves enfrentados fornecidas pelos atores envolvidos, sejam eles gestores do Programa ou agricultores familiares, as normativas foram sendo adequadas e ajustadas para que a implementação possa se dar de forma mais eficiente, atendendo aos seus objetivos.

As transformações das condições socioeconômicas de cada realidade podem conferir maior importância a determinados assuntos e problemas sociais, fazendo com

que gestores passem a tratar o problema de outra maneira, ou ainda que a sociedade exerça pressões para adequação das regras. Esta variável teve grande influência no processo de melhoramento do PNAE, tanto no cenário nacional, quanto no caso específico em questão. Nesse sentido, a partir da revisão da literatura, vimos que o PNAE ganhou força quando o cenário político social brasileiro passou a olhar para a questão da alimentação de forma mais política, entendendo seus aspectos sociais, culturais e econômicos, para além das questões nutricionais mais específicas, através das políticas de SAN.

Portanto, ao ser inserido no contexto das estratégias de SAN, o PNAE passou a exigir ações coordenadas envolvendo os atores, do campo governamental, da educação – representados em nível federal pelo FNDE - e da agricultura familiar.

A tarefa de implementar a compra da agricultura familiar para o PNAE em municípios de grande porte não é simples. No caso do município do Rio de Janeiro, os achados desta pesquisa demonstram que muitos esforços vem sendo feitos nos últimos anos para que ela aconteça.

Ao longo da pesquisam identificamos alguns entraves para a implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE, cabendo neste ponto destacar aqueles apontados pela literatura como sendo os principais para todo o cenário brasileiro. As pesquisas indicaram que existem dificuldades com o instrumento de Chamada Pública tanto pelo ponto de vista dos gestores públicos, quanto dos agricultores. O conhecimento adequado das regras e procedimentos relacionados à implementação da Lei. 11.947/09 e à elaboração das chamadas públicas tem sido apontado como uma dificuldade para todos os atores.

No âmbito governamental a dificuldade pode ser de natureza administrativo-organizacional, e acontecer na elaboração e uso do instrumento pelos gestores, seja pela falta de treinamento da equipe técnica para elaborar e lidar com as chamadas, ou pelo desconhecimento da realidade agrícola da região. Do ponto de vista dos agricultores familiares, o que se indica na literatura como entrave é, principalmente, o acesso às Chamadas Públicas quando lançadas pelas entidades executoras. A legislação que regulamenta o tema determina que os editais de Chamada Pública sejam publicados em jornais de grande circulação, além do diário oficial, e que também deve ter sua abertura informada às organizações de agricultura familiar e assistência técnica locais, mas isso nem sempre acontece.

O segundo principal entrave, indicado em toda a literatura consultada, para a compra da agricultura familiar para o mercado institucional do PNAE é a dificuldade dos agricultores em acessar a DAP, o que indica uma carência de estruturas de oferta de ATER em todo o país, e alta burocracia deste sistema. O acesso dificultado à DAP é um entrave à participação dos agricultores familiares no PNAE, bem como nas demais políticas públicas voltadas à categoria, que tem este documento como um de seus critérios.

No município do Rio de Janeiro, caso abordado neste estudo, tais entraves também se fazem presentes e explicam, em parte, a não implementação da política pública. Além das dificuldades no processo de elaboração e divulgação dos editais de Chamadas Públicas, e no acesso à DAP, outros elementos completam o cenário de motivos encontrados para a não implementação.

Tendo em vista o processo de descentralização da execução do PNAE, que saiu do âmbito de responsabilidade federal para os estados e municípios, o aspecto da designação de qual instância ficará encarregada de sua execução ganha importância. Assim como o envolvimento e comprometimento dos gestores e dos técnicos diretamente responsáveis pela execução.

Na estrutura da administração municipal do Rio de Janeiro, a execução da compra dos gêneros alimentícios é feita pela Secretaria de Administração, de forma unificada para toda a rede municipal de ensino. Para acessar este mercado, os agricultores precisam realizar um cadastro como fornecedor da prefeitura, que é o mesmo para qualquer empresa que queria adentrar nos certames licitatórios municipais. Durante a pesquisa, identificamos que o sistema de cadastro da prefeitura exige uma série de documentos dos grupos de agricultores, que é mais rígida do que aqueles determinados pela legislação nacional, dificultando que atendam aos editais.

Além disso, o município do Rio de Janeiro, seguindo orientação do MDS, apenas aceita projetos de venda de agricultores organizados em grupos com DAP Jurídica. Isso se configura como um grande entrave à implementação da compra da agricultura familiar pro PNAE municipal pois, como vimos ao longo do texto, o acesso à DAP física apresenta dificuldades em todo o país, e dela depende a constituição de cooperativas e associações com DAP Jurídica. Com esta orientação, os agricultores familiares do município ficam ainda mais distantes do acesso a este mercado, posto que não estão integram grupos com DAP Jurídica, mas poderiam estabelecer grupos informais para venda.

Soma-se a isso ainda, o pouco conhecimento da realidade da produção agrícola regional por parte do governo municipal, que muitas vezes desconfia da capacidade da agricultura familiar para abastecer um mercado de grande volume. Este ponto também influencia na hora da construção das chamadas públicas, posto que podem ser pedidos produtos que não são produzidos na região, dificultando a participação dos agricultores locais.

Outro aspecto que se configura como uma entrave à implementação é a dificuldade de articulação entre os diferentes setores do governo municipal envolvidos na execução da política de alimentação escolar, cuja compra final, como vimos fica a cargo da secretaria de administração. Para que as distintas áreas atuem de maneira conjunta sobre o tema é preciso grande esforço por parte dos técnicos diretamente envolvidos.

Ao analisar os documentos do Consea-Rio que nos contaram muito sobre o que vem sendo feito no município, podemos perceber que as ações com vistas a solucionar o problema da não implementação começaram a ganhar mais força quando outros atores da estrutura pública foram inseridos no processo de negociação.

Os técnico da SEDES e do INAD, ao se inserirem neste processo, trabalhando junto à Câmara Gestora de Gêneros Alimentícios, tem podido colaborar através do seu comprometimento pessoal e do conhecimento acumulado acerca da realidade dos agricultores familiares do município, bem como das necessidades nutricionais e de educação alimentar dos alunos da rede pública. Também tem sido importante nesse sentido, uma atuação mais próxima do governo federal, através do MDS, colaborando junto aos atores locais para construção das estratégias de ação, que envolvem flexibilização de procedimentos burocráticos municipais para a inserção dos agricultores familiares na rede de fornecedores da prefeitura.

As condições de trabalho desses agentes da administração pública em nível municipal, assim como os recursos financeiros e técnicos disponíveis também determinam seu grau de atuação e envolvimento e a facilidade, ou não, de executar as tarefas a que foram designados (Lima e D'Ascenzi, 2014). Os técnicos da secretaria de administração municipal, responsáveis pelas compras, precisam ser capacitados para atuar com as Chamadas Públicas, muito distintas dos processos licitatórios a que estão habituados, o que exige esforço. Precisam ainda lidar com a dinâmica própria

dos agricultores e suas dificuldades, por exemplo, de acompanhar os procedimentos burocráticos governamentais.

Entendemos que alterar os comportamentos desses funcionários é bastante trabalhoso. Eles precisam de estímulos para que criem soluções para resolver a questão da compra da agricultura familiar no contexto do município do Rio de Janeiro. Dá muito trabalho modificar uma estrutura que tem o mesmo funcionamento há mais de 30 anos e que movimenta grandes quantias de recursos financeiros.

Foi possível perceber que as alterações no contexto político e social no campo da segurança alimentar e nutricional do município vêm influenciando as decisões dos gestores do programa visando sua adequação e melhor funcionamento. Os agricultores familiares do município tem se organizado de maneira coletiva, buscando também o apoio de organizações parceiras para ampliar seu acesso às políticas públicas, e para dar visibilidade para a sociedade das demandas da categoria.

Nesse sentido, tem grande importância no município os debates acerca da emissão de DAPs para os agricultores, o que seria um passo para aumentar suas chances de participação no PNAE municipal. O espaço do Consea-Rio tem sido utilizado de maneira muito intensa para colocar as demandas dos agricultores da cidade quanto a afirmação de sua existência, da necessidade alterações na legislação municipal, especialmente o Plano Diretor, visando a reinserção das zonas rurais no planejamento urbano. E também para tentar viabilizar articulações com as instâncias governamentais de assistência técnica, que emitem DAP, que tem papel muito importante na solução desse problema.

Fazendo uso de sua participação no Consea-Rio, os agricultores tem promovido o debate sobre sua inserção no PNAE em diferentes espaços, o que vem aumentando o número de atores sociais que tomam conhecimento dessa realidade e se comprometem a colaborar com as tentativas de implementação da política no município. Ações desse tipo, que contaram com a participação dos técnicos da secretaria de administração municipal, foram de extrema importância para que fosse iniciado o processo de alteração na forma como a implementação da compra da agricultura familiar vem sendo tratada.

O que se tem buscado é uma relação mais próxima e de diálogo entre os atores de interesse para o PNAE. Dessa forma todas as partes envolvidas adquirem maiores informações sobre as possibilidades de avanço, os gestores passam a conhecer um pouco mais da realidade dos agricultores, suas demandas e sobre o que produzem no município e que poderia ser inserido no mercado institucional do PNAE. Da mesma forma, os agricultores são melhores informados sobre suas necessidades de organização com vistas a atender à normas burocráticas da prefeitura, podendo adequar suas ações e apresentar propostas e sugestões para os encaminhamentos.

Assim, através da participação e mobilização social, os atores externos à estrutura governamental, tem exercido forte pressão para que a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro flexibilize suas normas e crie estratégias para que seja efetivada a compra da agricultura familiar para a alimentação escolar no município. Os esforços, apesar de lentos, têm começado a surtir efeito, uma vez que estão previstas chamadas públicas para serem lançadas em janeiro de 2016 que visam inserir, gradativamente os produtos da agricultura familiar nas compras públicas municipais.

Cabe ainda destacar que a literatura e os documentos consultados não ofereceram informações consistentes acerca da discussão sobre as pressões que as empresas que fornecem a alimentação escolar atualmente podem exercer no sentido preservar este mercado. Dessa forma este deve ser um ponto de atenção para possíveis estudos futuros.

Com esta pesquisa buscamos resgatar o processo de implementação da compra da agricultura familiar através do PNAE no município do Rio de Janeiro, destacando a relevância dos atores sociais para construção das estratégias governamentais a serem implantadas. Através de um balanço da situação da implementação desta compra no âmbito do município do Rio de Janeiro, pretendemos ter colaborado com os estudos sobre a implementação do PNAE em grandes municípios que ainda são escassos.

Diante do contexto atual de não implementação, e com os indicativos de que mudanças estão previstas para o próximo ano, podem ainda ser apontadas possibilidades de continuação dessa pesquisa, no sentido de se avaliar os resultados da implementação da compra da agricultura familiar no PNAE após a execução das estratégias aqui apresentadas.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Kate D. R. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: Implicações práticas e teóricas**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2014. 183 f.

BELIK, W; SILIPANDRI, E. A Agricultura Familiar e o Atendimento à Demanda Institucional das Grandes Cidades. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria da Agricultura Familiar; Instituto Via Pública. **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**./Maria Amélia Jundurian Corá; Walter Belik , organizadores. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012, p. 61 a 76.

BRASIL. **Lei N° 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <http://goo.gl/x03dp7>. Acessado em: 14 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei N° 11.947, de 16 de junho de 2009**. Disponível em: <http://goo.gl/kzlXD8>. Acessado em: 14 jul. 2014.

CARDOSO, Ruth. Aventuras de antropólogos em campo ou como escapar das armadilhas do método. In: CARDOSO, Ruth (Org.) *A Aventura Antropologia: teoria e Pesquisa*, p. 95 - 106. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CAVALCANTI, MONICA M. A. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: Uma abordagem Conceitual. In: **Revista Interfaces de Saberes**, UFPE, Caruaru, PE, vol. 6, n° 1, 2006. Disponível em: <https://goo.gl/RyN138>. Acessado em: nov. 2015.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO RIO DE JANEIRO. **Contribuições do Grupo de Trabalho em Agricultura Urbana e Educação Alimentar à III Conferência Municipal de Segurança Alimentar do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, junho de 2011. Disponível em: <http://goo.gl/Tdz9jX>. Acessado em 08/10/2011.

\_\_\_\_\_. Extrato da ata da 5ª reunião ordinária do Consea-Rio, 14/08/2012, Gestão 2012/2013 - março de 2012 até março de 2014. In: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXVI, N° 131, Rio de Janeiro, 25/09/ 2012, p. 63.

\_\_\_\_\_. Extrato da ata da 6ª reunião ordinária do Consea-Rio, 11/09/2012, Gestão 2012/2013 - março de 2012 até março de 2014. In: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXVI, N° 153, Rio de Janeiro 26/10/ 2012, p. 55.

\_\_\_\_\_. Extrato da ata da 10ª reunião ordinária do Consea-Rio, 8/01/2013, Gestão 2012/2013 - março de 2012 até março de 2014. In: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXVII, N° 15, Rio de Janeiro, 08/04/2013, p. 47.

\_\_\_\_\_. Extrato da ata da 11ª reunião ordinária do Consea-Rio, de 19/03/2013, Gestão 2012/2013 - março de 2012 até março de 2014. In: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXVII, N° 24, Rio de Janeiro, 19/04/2013, p. 81.

\_\_\_\_\_. Extrato da ata da 16ª reunião ordinária do Consea-Rio, de 13/08/2013, Gestão 2012/2013 - março de 2012 até março de 2014. In: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXVII, N° 128, Rio de Janeiro, 19/09/2013, p. 61.

\_\_\_\_\_. Extrato da ata da 18ª reunião ordinária do Consea-Rio, de 08/10/2013, Gestão 2012/2013 - março de 2012 até março de 2014. In: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXVII, N° 188, Rio de Janeiro, 17/12/2013, p. 97.

\_\_\_\_\_. Extrato da Ata da 01ª Assembléia Ordinária do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro - Consea-Rio, Gestão 2014/2016, em 08/04/2014 In: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXVIII, N° 179, Rio de Janeiro, 03/12/2014, p. 65.

\_\_\_\_\_. Extrato da Ata da 03ª Assembléia Ordinária do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro - Consea-Rio, Gestão 2014/2016, em 10/06/2014. In: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXVIII, N° 179, Rio de Janeiro, 03/12/2014, p. 65.

\_\_\_\_\_. Extrato da Ata da 04ª Assembléia Ordinária do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro - Consea-Rio, Gestão 2014/2016, em 15/07/2014. In: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXVIII, N° 180, Rio de Janeiro, 04/12/2014, p. 58.

\_\_\_\_\_. Extrato da Ata da 05ª Assembléia Ordinária do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro - Consea-Rio, Gestão 2014/2016, em 11/08/2014. In: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXVIII, N° 180, Rio de Janeiro, 04/12/2014, p. 58.

\_\_\_\_\_. Extrato da Ata da 08ª Assembléia Ordinária do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro - Consea-Rio, Gestão 2014/2016, em 09/12/2014. In: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXIX, N° 92, Rio de Janeiro, 30/07/2015, p. 75.

\_\_\_\_\_. Extrato da Ata da 09ª Assembléia Ordinária do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro - Consea-Rio, Gestão 2014/2016, em 10/02/2015. In: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXIX, N° 92, Rio de Janeiro, 30/07/2015, p. 76.

\_\_\_\_\_. Extrato da Ata da 10ª Assembléia Ordinária do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro - Consea-Rio, Gestão 2014/2016, em 10/03/2015. In: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXIX, N° 92, Rio de Janeiro, 30/07/2015, p. 76.

\_\_\_\_\_. Extrato da Ata da 17ª Assembléia Ordinária do Conselho de Segurança



Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro - Consea-Rio, Gestão 2014/2016, em 10/11/2015. Ainda não publicada.

COOPERATIVA DE CONSULTORIA, PROJETOS E SERVIÇOS EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL LTDA. **Síntese dos Planos de Negócio - Compradores PNAE**. Documento interno, 2013. Disponibilizado por e-mail pela cooperativa.

CORRÊA DO LAGO, L. (Org.). **Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro: política urbana e gestão pública**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ:FASE, 2010, 216 p.

EGGER, Daniella. Transformações sócio-espaciais no meio rural Fluminenses: Continuidades e rupturas. In: **Revista de Geografia**. Recife: UFPE – DCG/NAPA, v. 27, n. 1, jan/abr. 2010.

EMATER-RJ. **Acompanhamento Sistemático da Produção Agrícola - ASPA, Estado do Rio de Janeiro, 2014**. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro - EMATER - RIO/CPLAN/NIDOC. Disponível em: <http://goo.gl/NqUEUa>. Acessado em: 27 nov. 2015.

FARIA, Carlos Aurélio P. A política da avaliação de políticas públicas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 20 nº. 59 out. 2005, p. 97-109.

FARIA, Carlos Aurélio P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FERNANDEZ, Annelise. Um parque no sertão carioca. Dos anos 70 até os dias de hoje. O que mudou na conservação. In: **Anais da 26ª Reunião Brasileira de Antropologia**, Porto Seguro/BA, jun. 2008.

FORNAZIER, Armando. **Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar**. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, SP, 2014.

FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISA E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO (CEPERJ). Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas - Estado do Rio de Janeiro: Regiões de Governo. Rio de Janeiro, s/d. Disponível em: <http://goo.gl/xoHXyC>. Acessado em: jun. 2014.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Consulta de liberações, Prefeitura e Estado do Rio de Janeiro - 2014**. Disponível em: <http://goo.gl/a1e4uD>. Acessado em: 01/07/2014.

\_\_\_\_\_. **Dados Estatísticos**. Disponível em: <http://goo.gl/NpLAov>. Acessado em: 14 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do FNDE 2014**. Brasília: FNDE, 2015. 268 p.  
Disponível em: <http://goo.gl/XwSrlI>. Acessado em: dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução n° 15, de 16 de julho de 2003**. Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória n° 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: <http://goo.gl/MEi5vm>. Acessado em: 15/07/2014.

\_\_\_\_\_. **Resolução n° 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: <http://goo.gl/XbK7WZ>. Acessado em: 15/07/2014.

\_\_\_\_\_. **Resolução n° 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: <https://goo.gl/co24OX>. Acessado em: 12/12/2015.

GALVÃO, M. C. **Lavradores brasileiros e portugueses na Vargem Grande**. Boletim Carioca de Geografia – A. G. B., v. 10, n. 34, p. 36-60. 1957.

GOMES JR, Newton N. **Segurança Alimentar e Nutricional como princípio orientados de políticas públicas no marco das necessidades humanas básicas**. Tese de doutorado no Programa de Pós Graduação em Política Social. Brasília, UNB, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <http://goo.gl/evIGbg>. Acessado em: 10 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica N° 32. Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira, 2013**. Rio de Janeiro:2013. Disponível em: <http://goo.gl/IhAeyd>. Acessado em: 15 jul. 2014.

LIMA, Luciana L.; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura Normativa e Implementação de Políticas Públicas. In: MADEIRA, Lígia (Org.) **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 50-64.

LINHARES, Maria Yedda Leite; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **História política do abastecimento: 1918-1974**. Brasília: BINAGRI, 1979.

MALINA, Lea L. Chamada Pública: instrumento legal de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria da Agricultura Familiar; Instituto Via Pública. **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**./Maria Amélia Jundurian Corá; Walter Belik, organizadores. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012, p.13 a 28.

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MEDEIROS, L; QUINTANS, M, e ZIMMERMANN, S. Marcos jurídicos das noções de rural e urbano: reflexões a partir dos estudos de caso em Belterra (PA), Caxias do Sul (RS) e Nova Iguaçu (RJ). In: **Anais do 37º Encontro Anual da ANPOCS Seminário Temático - Metamorfoses do rural contemporâneo**. Águas de Lindóia, setembro de 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Nutre Rio: 60 empreendimentos familiares começam a receber assistência técnica**. 24 Maio, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/jyItAE>. Acessado em: 01 dez. 2015.

MORGAN, Kevin; SONNINO, Roberta. The urban foodscape: world cities and the new food equation. In: **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society** 2010, 3, p. 209-224.

MUSUMECI, Leonarda. **Pequena produção da agricultura: o caso dos hortigranjeiros no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, IPE/INPES, 1987.

NECCHI, Lissandra; FRANÇA, Loreanne; SANTINI, João. IPTU X ITR: conflito entre critérios espaciais. In: *Revista do Direito Público*, v. 4, n° 1. P. 125-129, jan/abr. 2009. Disponível em: <http://goo.gl/0018eG>. Acessado em: dez. 2015.

O'TOOLE JUNIOR, Laurence J. Research on policy implementation: assessment and prospects. **Jounarl of Public Administration Reserach and Theory**, v. 10, n. 2, p. 263-288, 2000.

PESSANHA, Lavinia D. R. **A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento**. Rio de Janeiro: IBGE/ENCE - Textos para Discussão, 2002;

PIMENTA, M. V. S. **Normas e usos do território: áreas agrícolas da Zona Oeste do município do Rio de Janeiro**. 2007.

PRADO, Bruno Azevedo. **A construção de modos de vida sustentáveis em torno da agricultura na cidade do Rio de Janeiro: os agricultores do maciço da Pedra Branca**. 2012. 77 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), 2012.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - SMU. **Projeto de Lei Complementar N° 25/2001** (Mensagem N° 81/2001) - Dispõe Sobre a Política Urbana do Município, Instituinto O Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/urbanismo/>. Acessado em: 15 jul. 2014.

\_\_\_\_\_./Secretaria Municipal de Assistência Social/Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro. Relatório final e proposições da 3ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, julho de 2011.

RIBEIRO, Rodrigo; LARA, Ricardo. As transformações das políticas sociais no Brasil contemporâneo. In: **Anais do VIII Seminário do Trabalho: Trabalho, Educação e Políticas Sociais no Século XXI**. Marília, SP, Junho de 2012.

SABATIER, PAUL A., MAZMANIAN, DANIEL A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: **Effective Policy Implementation**. Lexington Books, Lexington, Ma., 1981, PP. 3-35. Traducción al español de Gloria Elena Bernal.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. **Educação em números**. Disponível em: <http://goo.gl/e2Zojx>. Acessado em: 05 nov. 2015.

SILVA, Alberto C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. In: **Estudos Avançados**, Vol. 9, n°23, São Paulo Jan./Abr. 1995. Disponível em: <http://goo.gl/4lrF2E>. Acessado: dez. 2015.

SOUZA, Liliane B. B. de. Organizações da agricultura familiar no Estado de São Paulo e sua experiência de fornecimento para o PNAE. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria da Agricultura Familiar; Instituto Via Pública. **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**./Maria Amélia Jundurian Corá; Walter Belik , organizadores. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012, p.31 a 45.

SIEBERT, Cláudia Marines. Brasil década de 1980/90: Políticas Sociais e Neoliberalismo. In: **Anais do 4° Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais**. UNIOESTE, Cascavél, PR, setembro de 2009.

SPINELLI, Maria Angélica dos Santos. **Alimentação Escolar: Da Centralização à Descentralização**. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

STEEL, Carolyn. **Hungry City: How food shapes our Lives**.Vintage Books, London, 2008.

TRICHES, Rozane Márcia. **Reconectando a produção ao consumo : a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2012. 297 f.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS (São Paulo). Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). **Modelos de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório Final**. Campinas, 1999. 133 p.

VAZQUEZ, D. A. **A regulação federal como mecanismo de ajuste: uma análise da lei fiscal e do financiamento das políticas de educação e saúde**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Economia, Campinas, 2010.

VIDAL, Dayane M. Agricultura urbana na cidade do Rio de Janeiro. In: **Anais do XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária**. São Paulo, 2009, pp. 1-24.  
Disponível em: <http://goo.gl/nkabD2>. Acessado em 22/06/2011.

VILLA REAL, Luciana C. e SCHNEIDER, Sergio. O uso de Programa Públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do Programa de Alimentação Escolar. In: **ESTUDO & DEBATE**, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 57-79, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/QzNGXm>. Acessado em: nov. 2015.

ZIMMERMANN, SILVIA A. **A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil - Democracia, participação e decisão política**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Rio de Janeiro, 2011.

## ANEXO I

### **RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS A SEREM APRESENTADOS PELOS GRUPOS FORMAIS DE AGRICULTURA FAMILIAR E DE EMPREENDIMENTOS FAMILIARES RURAIS, PARA FIM DE INSCRIÇÃO NO CADASTRO DE FORNECEDORES DA PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.**

- 1 – Estatuto Social (cooperativas e associações) ou Contrato Social (empreendimentos populares) registrado na Junta Comercial ou no Registro Geral de Pessoas Jurídicas, conforme o caso.
- 2 – Ata de Eleição da Diretoria (cooperativas e associações) registrada na Junta Comercial ou no registro Geral de Pessoas Jurídicas, conforme o caso.
- 3 – Extrato da DAP Jurídica (Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF).
- 4 – Comprovante (ou cartão) de Inscrição
  - 4.1 Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ.
  - 4.2 Estadual (ICMS)
  - 4.3 Municipal (ISS)
- 5 – Certidões de Regularidade
  - 5.1 Receita Federal e Dívida Ativa da União
  - 5.2 Receita Estadual – ICMS
  - 5.3 Dívida Ativa do Estado (somente para os grupos formais sediados no Estado do Rio de Janeiro)
  - 5.4 Receita Municipal – ISS (ou certidão/declaração de não contribuinte expedida pela prefeitura de origem).
  - 5.5 INSS
  - 5.6 FGTS
  - 5.7 Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas comprovando a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, nos termos da Lei Federal nº 12.440/11, que deverá ser atualizada antes do término de validade de 180 dias, conforme ar. 55, XIII e 58, III da Lei 8666/93 e suas alterações.
- 6 – Licenciamento Sanitário (Vigilância Sanitária)
- 7 – Alvará de Licenciamento e Fiscalização ou documento equivalente.
- 8 – Declaração firmada pelo representante legal, sob as penas da lei, de não inscrição do fornecedor no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados – CADIN - Municipal.
- 9 – Título de Relacionamento expedido pelo Serviço de Inspeção de Produtos Agropecuários, - SIPA, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (para grupos fornecedores de leite integral UHT)
- 10 – Comprovação de vínculo permanente com um responsável técnico através da apresentação do “contrato de prestação de serviço ou de inclusão no quadro funcional do grupo formal”.
- 11 – Certidão de Registro do responsável técnico no órgão fiscalizador de sua profissão.
- 12 – Requerimento de inscrição no Cadastro de Fornecedores da PCRJ (conforme modelo).
- 13 – Declaração dos itens de gêneros alimentícios que poderão ser fornecidos pelo grupo formal (conforme modelo).

## ANEXO II



PROPOSTA PNAE/ MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO:

-CAPACIDADE DE PRODUÇÃO:

\*CAQUI: 3000 Kg. / Março a Maio;

\*BANANA: 1600 Kg./ ano todo;

\*AIPIM: 1200 Kg/Abril a outubro;

-ÁREA : Território no entorno do Maciço da Pedra Branca:

\* 1 ESCOLA EM VARGEM GRANDE;

\*1 ESCOLA NO PAU DA FOME;

\*1 ESCOLA NO RIO DA PRATA;

\*1 ESCOLA EM CAMPO GRANDE;

\* 1 ESCOLA EM PEDRA DE GUARATIBA;

- LOGÍSTICA:

\*NOME E ENDEREÇO DAS ESCOLAS, COM AS REFERÊNCIAS  
E PESSOAS RESPONSÁVEIS NA ESCOLA PARA O CONTATO;

\*PERÍODOS/ TURNOS ( P/ ENTREGA);

\* TRANSPORTES;

\*EMBALAGENS;

\*PAGAMENTO ( ONDE E COM QUEM RECEBER);

Todos os alimentos são orgânicos