

UFRRJ

**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA,
TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM AGROPECUÁRIA**

TESE

**Gestão e Controle Social no Programa Nacional de
Alimentação Escolar: casos no Território Rural da
Baía de Ilha Grande - RJ**

Carlos Frederico Bom Kraemer

2018



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E
INOVAÇÃO EM AGROPECUÁRIA**

**GESTÃO E CONTROLE SOCIAL NO PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: CASOS NO TERRITÓRIO RURAL DA
BAÍA DA ILHA GRANDE – RJ**

CARLOS FREDERICO BOM KRAEMER

Sob a Orientação do Professor
Prof. Dr. Lamounier Erthal Villela

Sob a Co-Orientação do Professor
Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório

Tese a ser submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor**, no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária. Área de Concentração em Políticas Públicas Comparadas.

Seropédica, RJ
Março de 2018

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo autor

K89g Kraemer, Carlos Frederico Bom, 1974-
Gestão e controle social no Programa Nacional de
Alimentação Escolar: casos no Território Rural da Baía
da Ilha Grande – RJ / Carlos Frederico Bom Kraemer. -
2018.
193 f.: il.

Orientador: Lamounier Erthal Villela.
Coorientador: Fernando Guilherme Tenório.
Tese (Doutorado). - Universidade Federal Rural do
Rio de Janeiro, Curso de Pós-Graduação em Ciência,
Tecnologia e Inovação em Agropecuária, 2018.

1. Gestão social. 2. Controle social. 3.
Desenvolvimento territorial sustentável. 4. Arranjo
institucional. 5. PNAE. I. Villela, Lamounier Erthal,
1964 -, oriente. II. Tenório, Fernando Guilherme, 1948-
coorient. III Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro. Curso de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia
e Inovação em Agropecuária IV. Título.

É permitida a cópia parcial ou total desta Tese, desde que seja citada a fonte.

**O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de
Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E
INOVAÇÃO EM AGROPECUÁRIA**

CARLOS FREDERICO BOM KRAEMER

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor**, no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária. Área de Concentração em Políticas Públicas Comparadas.

TESE APROVADA EM 28/03/2018

Lamounier Erthal Villela. Dr., UFRRJ
(Orientador)

Cezar Augusto Miranda Guedes. Dr., UFRRJ

Renato Sergio Jamil Maluf. Dr., UFRRJ

Jeová Torres Silva Júnior. Dr., UFCA

Júlio Cesar Andrade de Abreu. Dr., UFF

AGRADECIMENTOS

Foi uma longa jornada para a concretização deste trabalho que sem o apoio e ajuda de muitos não seria possível sua realização. Desta forma, registro aqui meus agradecimentos.

À minha esposa Cristiane, minha companheira, minha amiga e meu amor que sempre esteve ao meu lado.

Aos meus pais Karl e Núbia, que sempre me incentivaram nos estudos e a seguir pelo caminho do bem. Junto a eles minhas irmãs Fabiana e Andréa. Sou grato pela nossa união e amizade.

Aos familiares Lodi, Paragó e Soares, que sempre torceram por mim.

Ao meu coorientador Fernando Tenório, que desde o mestrado me apoia nessa jornada acadêmica, possibilitando o desenvolvimento nos estudos em Gestão Social. Desta forma, o agradecimento se estende aos amigos do PEGS em especial à Thais, que hoje é uma amiga também da UFF.

Ao meu orientador, Lamounier, pelo respeito e liberdade para elaboração deste trabalho. Ainda me lembro todo apoio dado na fase de elaboração do projeto. Sua orientação foi primordial para a qualidade desta tese. Meus sinceros agradecimentos e admiração.

Aos amigos da turma de 2018 do PPGCTIA. Um grupo muito querido.

Aos professores do programa de doutorado do PPGCTIA que contribuíram para a minha formação nas disciplinas que cursei e pela dedicação por um programa de excelência. Estendo meus agradecimentos aos programas do CPDA/UFRRJ e PPED/UFRJ pela oportunidade de cursar uma série de disciplinas e de conhecer professores que auxiliaram no direcionamento da pesquisa.

À Renata, técnica administrativa do PPGCTIA, por todo seu apoio e competência, realizados de forma amigável e prestativa.

Aos amigos e companheiros do Laboratório de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial (LPDT), Adriana, Daniel Senna, Daniel Neto, Dayenne, Lucimar, Carlos Sarmiento, Eduardo Gusmão, Diná, Riyuzo que estiverem juntos para o desenvolvimento do NEDET e do Colegiado do Território da Baía da Ilha Grande, assim como todas as atividades, artigos e parcerias que construímos juntos ao longo do meu doutorado.

À UFF por todo apoio institucional e aos amigos de trabalho que sempre me apoiaram na realização desta tese. Agradeço especialmente aos amigos dos Departamentos de Administração, Ciências Contábeis e Multidisciplinar. Em especial aos amigos Júlio e Virgílio da UFJF.

Aos membros da banca examinadora com suas contribuições para as melhorias no processo de finalização desta tese.

Às pessoas dos municípios de Paraty, Mangaratiba e Seropédica que ajudaram e permitiram a pesquisa de campo.

À UFRRJ que me acolheu neste período de grande importância na minha vida.

Finalmente, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ao apoio institucional dado ao PPGCTIA.

*Dedico este trabalho a minha maravilhosa filha
Camila e minha adorável esposa Cristiane.*

RESUMO

KRAEMER, Carlos Frederico Bom. **Gestão e controle social no programa nacional de alimentação escolar: casos no território rural da Baía de Ilha Grande - RJ.** 193 f. Tese (Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ: UFRRJ, 2018.

A tese tem como objetivo central analisar sob a ótica da gestão social e o controle social a política pública voltada para a aquisição dos produtos da agricultura familiar por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no Território Rural da Baía da Ilha Grande – RJ (BIG). Neste objetivo pressupõe as políticas públicas como forma de promover a equidade social e econômica, o combate à pobreza e garantia dos direitos sociais, civis e políticos, tendo como referência a agricultura familiar. No entanto, para se vislumbrar este potencial de mudança social passa pela democratização dos espaços públicos e de suas instituições. Desta forma, as ações de deliberação dos atores da sociedade civil e do poder público são fontes de legitimação nas tomadas de decisão que viabilize um desenvolvimento inclusivo. Baseado nessa discussão, o trabalho partiu de três suposições: (1) políticas públicas voltadas para agricultura familiar têm como objetivo incluir socialmente e economicamente os agricultores familiares, contribuindo para o desenvolvimento sustentável de um território; (2) as práticas de gestão social e controle social nas políticas públicas possibilitam uma pactuação entre o Estado, mercado e sociedade civil, criando novas articulações que viabiliza a dialogicidade e o poder de deliberação entre esses atores e (3) A fragilidade da estrutura institucional nos municípios dificulta a implementação das políticas públicas, como o PNAE, assim como as condições participativas da sociedade civil no processo decisório. A pesquisa em seus procedimentos metodológicos foi de natureza qualitativa, que teve como base o estudo de casos nos municípios de Mangaratiba, Paraty e Seropédica, os quais integram o BIG. Para coleta das informações ocorreram pesquisas bibliográfica, documental e de campo. Para esta última foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com atores do Estado e da sociedade civil. O tratamento das informações coletadas foi por meio da técnica de análise de conteúdo a partir da construção de categorias de análises. A categorização contou com três critérios: arranjos institucionais, instâncias participativas e efetividade. Os resultados a partir das análises dos três municípios apontam que o PNAE apresenta potencial na melhoria das condições de vida dos agricultores familiares se tornando relevante no processo de desenvolvimento sustentável. Neste caso, a participação social por meio da gestão social e o controle social se torna um elemento essencial para o protagonismo das representações da sociedade civil no processo de tomada de decisão da acerca da formulação e implementação da política do PNAE, contribuindo para a busca da emancipação social dos agricultores familiares. No entanto, essa inclusão da agricultura familiar no PNAE necessita de um arranjo institucional complexo que demanda das esferas federal e municipal estruturas e capacidades para atender um setor ainda marginalizado, que isoladamente não apresenta condições de mobilização para resistir e buscar pelos seus direitos. Nesse sentido, a fragilidades institucionais existentes nos municípios dificultam a efetividade da política, assim como o funcionamento devido das instâncias de participação.

Palavras-chave: Gestão social. Controle social. Desenvolvimento territorial sustentável. Arranjo institucional. PNAE.

ABSTRACT

KRAEMER, Carlos Frederico Bom. **Social control and social management in the national program of school feeding: cases in the rural territory of Ilha Grande Bay – RJ.** 193p. Thesis (Doctorate in Science, Technology and Innovation in Agriculture and Livestock). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ: UFRRJ, 2018.

The thesis mainly aims to analyze, under the sight of social management and social control, the public policy towards the procurement of familiar agriculture products through the National Program of School Feeding (PNAE), in the Rural Territory of Ilha Grande Bay – RJ (BIG). Such goal assumes the public policies as a way to promote social and economic equality, the fight against poverty and guarantee of civil, political and social rights, taking the familiar agriculture as reference. However, so as to glimpse such potential for social changing, it goes through the democratization of public spaces and their institutions. This way, the deliberation actions from the civil society actors and from the public authorities are source for legitimation over the decision making that provides an inclusive development. Based on such discussion, the research started out from three assumptions: (1) public policies directed to familiar agriculture aim to socially and economically include the family farmers, contributing to the sustainable growth of a territory; (2) the social management and social control practices in public policies allow a pact between the State, the Market and civil society, creating new links which enable the dialogicity and the deliberation power among these actors; and (3) the fragility of the institutional structure in the counties make the implementation of public policies difficult, as well as the participation conditions of the civil society over the decision making process. The research, in its methodological procedures, was of qualitative nature, which was based on the study of cases in the cities of Mangaratiba, Paraty and Seropédica, which integrate the BIG. For information collecting, there were bibliographic, documentary and field searches. For this last one there were used semi-structured interviews with actors from the State and the civil society. The treatment of the information collected was through the content analysis technique starting from the making of analysis' categories. The ranking counted on three criteria: institutional arrangements, participative entities and effectiveness. The results from the analysis of the three counties point that the PNAE show potential to improve the living conditions of family farmers, becoming relevant to the sustainable development process. In this case, the social participation through social management and social control becomes an essential element for the protagonism of the civil society representations in the decision making progress over the formulation and implementation of PNAE policy, contributing to the family farmers' search for social emancipation. However, the family agriculture inclusion in the PNAE needs a complex institutional arrangement that demands structures and capacities from the federal and municipal spheres to attend a still-marginalized sector, which singly does not show conditions of mobilization to resist and fight for its rights. Accordingly, the existing institutional fragilities in the cities turn the policy's effectiveness difficult, as well as its operation due to the participation instances.

Keywords: Social Management. Social Control. Territorial Sustainable Development. Institutional Arrangement. PNAE.

RESUMEN EXPANDIDO

KRAEMER, Carlos Frederico Bom. **Gestión y control social en el programa nacional de alimentación escolar: casos en el territorio rural de la Bahía de Ilha Grande - RJ.** 2018. 193p. Tesis (Doctorado en Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria). Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, 2018.

1. Introducción

La tesis se dedicó al control y gestión social a partir de políticas públicas dirigidas hacia la agricultura familiar y el orden institucional en la implementación de estas políticas. El entendimiento es que políticas públicas puedan fomentar desarrollo territorial sostenible para una determinada región. El estudio se delimitó en el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) cuya referencia es el fortalecimiento de la agricultura familiar. Los casos para este estudio fueron tres municipios que integran el Territorio Rural de la Bahía de Ilha Grande – RJ (BIG).

Sobre el desarrollo sostenible es relevante destacar qué tipo de desarrollo se abordó. En las últimas décadas el debate sobre desarrollo comenzó a presentar una discusión diferente de un proceso exógeno, esto es, la incorporación de afuera hacia adentro de inyección de capital, tecnología, conocimiento e infraestructura. Este proceso sería operado por el Estado de forma centralizada. Luego, el desarrollo acarretaría de forma casi espontánea con la inyección de esos recursos. El cambio fue en el entendimiento de procesos endógenos, que valora diversas posibilidades por medio de elementos materiales e inmateriales, mercantiles y no mercantiles, capital social, identidad, cultura, capacidad de innovación y gerenciamiento de conflictos, dentro de un contexto territorial (GIANNELLA; CALLOU, 2011).

Sobre las familias rurales emerge un sector relevante, que es la agricultura familiar. Sin embargo, es necesario resaltar que hay una gran diversidad de agricultores en Brasil dentro de este concepto. Hay familias que actúan en minifundios en condiciones de pobreza. De la misma situación, hay agricultores insertados en el sector comercial y productivo de la agroindustria, que logran generar presupuesto bien superior a la línea de pobreza (BUAINAIN, 2006).

Entre las movilizaciones por parte de los agricultores familiares, hay una lucha por su permanencia en el área rural, para eso el agricultor familiar necesita medios dentro de la producción agrícola para su familia, bien como la posibilidad de empleos no agrícolas a fin de traer alternativas para los parientes, lo que beneficia la pluriactividad. Problemas como precariedad en el acceso a los bienes y servicios sociales básicos, empobrecimiento de los recursos naturales, concentración en la estructura agraria y dificultades en acceder los mercados para vender sus productos son algunos de los factores que llevan al éxodo rural (WANDERLEY, 2000).

Con respecto a la articulación de los procesos de toma de decisión acerca de las políticas públicas, hay toda una discusión en el contexto de la participación social y de control social, en los cuales actores de la sociedad civil pasan a tener espacio en canales institucionales de deliberación y fiscalización de los poderes públicos. De esta forma, con la Constitución Federal de 1988 (CF), la participación social presenta como característica la institucionalización, que significa la creación de un andamiaje jurídico-institucional del Estado, a partir de estructuras de representación creadas por leyes. Los Consejos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) entran en este contexto, como organizaciones mixtas, compuestas por representantes del poder público estatal de la sociedad civil. Los consejos emergen como instrumento de ejercicio de la democracia en las propuestas de la gestión pública, tanto entre

los sectores liberales como entre los sectores de la izquierda. Para los liberales se entienden como mecanismos de colaboración. Para los sectores de la izquierda son mecanismos de posibles cambios sociales en el sentido de democratización de poder (GOHN, 2002). Ese trabajo se basa en la segunda vertiente.

En ese sentido, acerca de los procesos de participación social y control social se desarrollan en las últimas décadas, en Brasil, conceptos teóricos sobre la gestión social, que en esta pesquisa se puede tratar como “[...] el proceso gerencial dialógico donde la autoridad decisoria es compartida entre los participantes de la acción [...]” (*trad. libre* TENÓRIO, 2008, p.147). Luego, cuando se analiza la gestión social y se dedica a una determinada gobernanza en el contexto de la gestión social hay una presencia de diversos actores que son corresponsables de las acciones que se toman, fundamentada en las necesidades de la colectividad y del bien común. En la gestión social la participación es la esencia (CANÇADO; SAUSEN e VILLELA, 2013).

Otro punto relevante sobre la Constitución de 1988 es que esta creó nuevas competencias municipales a lo que se refiere a la gestión descentralizada de las políticas públicas. No obstante, en contextos federativos como el brasileño, hay una fuerte heterogeneidad socioeconómica y distinta distribución y acceso de recursos entre las diferentes regiones y municipios. Con base en eso, la efectividad en la implementación de las políticas públicas en los órdenes institucionales formados depende de un conjunto de iniciativas articuladas y coordinadas entre gobierno federal, gobiernos estaduais y municipales. Así, “la concretización de los ideales democráticos depende menos de la escala o nivel de gobierno encargado de la gestión de las políticas y más de la naturaleza de las instituciones que, en cada nivel de gobierno, deben procesar las decisiones” (*trad. libre*, ARRECHE, 2007, p.24)

En 2009, hay un importante avance institucional que está de acuerdo con esa perspectiva del desarrollo sustentable y específicamente con un gran potencial de promoción para la agricultura familiar, que fue la aprobación de la ley nº11.947. En esta ley, se consolida la vinculación de la agricultura familiar con el PNAE, al estipular que el mínimo de 30% del total de los recursos financieros repasados por el Gobierno Federal a los estados y municipios deberán ser utilizados en la adquisición de géneros alimenticios directamente de la agricultura familiar y del emprendedor familiar rural o de sus organizaciones. En este andamiaje se priorizan los asentamientos de la reforma agraria, las comunidades tradicionales indígenas y las comunidades *quilombolas* – descendientes de esclavos cimarrones – (VILLAR et al., 2013).

De este modo, la cuestión central a la que se refiere esta tesis es ¿cómo ocurre el proceso de implementación de la política pública, vuelta a la adquisición de los productos de la agricultura familiar, por medio del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), a partir de la óptica de la gestión social y del control social en el Territorio Rural de la Bahía de Ilha Grande – RJ (BIG)?

Para contestar el problema de esta pesquisa el objetivo general de la tesis fue analizar, bajo la óptica de la gestión social y el control social, la política pública dirigida a la adquisición de los productos de la agricultura familiar, por medio del Programa Nacional de la Alimentación Escolar (PNAE), en el Territorio Rural de la Bahía de Ilha Grande – RJ (BIG). Se constituyen los objetivos específicos: (I) Analizar el papel de las instituciones de los poderes públicos y de la sociedad civil en el proceso decisorio relativo al PNAE; (II) Identificar la actuación de los Consejos de Alimentación Escolar (CAEs) y otros Consejos Gestores de Políticas Públicas que pueden o deberían involucrarse con el PNAE y la adquisición de productos de la agricultura familiar; (III) Averiguar si los municipios tienen competencias técnicas (administrativas y de recursos humanos) y la capacidad establecida para implementar y regir adecuadamente la política del PNAE; (IV) Analizar la práctica de

gestión y control social en la implementación y gestión del PNAE en los municipios del territorio, ya que resalta la inserción y participación de los agricultores familiares en la política de adquisición de la alimentación escolar.

Este estudio partió de tres suposiciones: (1) las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar tienen por objetivo incluir socialmente y económicamente los agricultores familiares, porque contribuyen para el desarrollo sostenible de un territorio; (2) las prácticas de gestión social y control social en las políticas públicas posibilitan el establecimiento de un pacto entre el Estado, mercado y sociedad civil, pues crean nuevas articulaciones que hacen viable el diálogo y el poder de deliberación entre estos actores y (3) la fragilidad de la estructura institucional en los municipios dificulta no sólo la implementación de las políticas públicas, como PNAE, sino también las condiciones participativas de la sociedad civil en el proceso decisorio.

Así pues, estudiar políticas públicas que puedan fomentar un desarrollo amparado en la democracia y la ciudadanía se vuelve relevante en la medida que es necesario entender los avances, limitaciones y conflictos que esas políticas pueden desempeñar. Por ello, también es preponderante investigar las dificultades en efectivizar tales políticas. En ese entorno, la participación social, por medio del control y gestión social, posibilita reflexiones acerca de la ampliación democrática de nuestras instituciones.

2. Procedimientos Metodológicos

La pesquisa en sus procedimientos metodológicos fue por el abordaje cualitativo, pues no utilizó el instrumental estadístico. En el entendimiento de Flick (2009) la pesquisa cualitativa trabaja por medio de textos que serán generados a partir de transcripciones de entrevistas, informes de observaciones, por parte del investigador, y documentos que fueron recogidos y analizados. Por ende, este tipo de pesquisa está relacionado con el análisis de casos concretos en ámbito local, oriundas de expresiones y actividades de las personas en sus contextos locales.

A fin de obtener familiaridad con el problema, se hizo una pesquisa bibliográfica para proponer una discusión teórica por medio de libros, periódicos, tesis doctorales y de maestría y redes electrónicas sobre los siguientes temas: Gestión Social, Control Social, Desarrollo Territorial Rural Seguridad Alimentar y Nutricional, Agricultura Familiar, Capacidades institucionales en la implementación de políticas públicas y un estudio sobre la normativa del PNAE. Por eso, fue posible la definición de los presupuestos, elección de los instrumentos para operación del trabajo y elaboración de los procedimientos necesarios para escoger el caso estudiado (MINAYO, 2006).

La pesquisa adoptó como procedimiento de investigación el estudio de casos, que es indicado cuando se pretende analizar fenómenos insertados en el cotidiano de la vida real. En ese sentido, se examinan acontecimientos contemporáneos, por el medio de los cuales no se pueden manipular comportamientos relevantes dentro de una unidad social (YIN, 2005). Con el objetivo de contestar el problema de la pesquisa que se dedicó sobre la adquisición de los productos de la agricultura familiar para la alimentación escolar del PNAE, fueron elegidos, como los casos, los municipios de Mangaratiba, Paraty, Seropédica, que integran el Territorio Rural de la Bahía de Ilha Grande – RJ. El territorio aún contempla los municipios de Angra dos Reis e Itaguaí.

Con el propósito de recoger las informaciones todavía ocurrieron pesquisas documentales y de campo. Para esta última fueron utilizadas entrevistas semiestructuradas con actores del Estado y de la sociedad civil relacionados con el PNAE. Todavía en el campo se usaron observaciones participantes y no participantes en los Consejos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) involucrados con el PNAE. El tratamiento de las informaciones recibidas

fue por medio de una técnica de análisis de contenido a partir de la construcción de categorías de análisis (BARDIN, 2011).

Para eso, se definieron, como eje de referencia para la construcción de las categorías, no sólo la **gestión social y el control social en las políticas públicas** dirigidas hacia la agricultura familiar, sino también la cuestión del **orden** referente a la **implementación** y la **gestión de esas políticas**.

Las investigaciones fueron apreciadas a partir de tres categorías que se desdoblaron en un conjunto de aspectos de análisis: (I) **Governanza**: posee como elemento el establecimiento de la coordinación para implementar el PNAE. En ese sentido, dos aspectos fueron las referencias para los análisis: el primero fue como se establece y se realiza la **articulación de los actores en la implementación y gestión del PNAE** de los municipios estudiados; y el segundo fue averiguar la estructura existente **para implementación y gestión del PNAE**; (II) **Instancias participativas**: esta categoría trajo la práctica de la gestión social y control social en espacios formales y no formales en que se puso ejercer el diálogo y la deliberación en el proceso de tomadas de decisión. Se resaltan también posibilidades y conquistas de la sociedad que propician una participación social con voz y autonomía. Para eso, el análisis se dedicó a la **existencia y funcionamiento de los CGPP relacionados al PNAE**, bien como a **procesos deliberativos** que pueden hacerse presentes fuera de los consejos y (III) **Efectividad**: se relaciona al alcance que la política de adquisición de alimentos de la agricultura familiar consigue obtener en el territorio. Por ello, se manifestó a estudiar el PNAE como **fomento para la agricultura familiar y desarrollo**, una conquista en aspectos económicos, sociales y culturales, ya que tiene la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) como un propósito.

3. Resultados y discusión

Sobre **Paraty** la adquisición de alimentos de la agricultura familiar para la alimentación escolar en el momento de la pesquisa atendió a los 30% que la legislación preconiza. Sin embargo, ese avance ocurrió gradualmente, de modo que el factor relevante fue una articulación entre los diversos actores del poder público y de la sociedad civil, con destaque para actores representantes de las Secretarías de Educación y Agricultura, así como de la Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Governo do Estado de Rio de Janeiro (EMATER). La presencia del alcalde fue primordial para el inicio del proceso.

Cabe destacar que los actores de los poderes públicos que están presentes en la gobernanza del PNAE en el municipio son funcionarios públicos concursados. En el caso se percibió que este factor presentó una estabilidad no sólo en el proceso de implementación sino también de posibilidad de avances, conforme surgían trabas.

Acerca de la acción del Consejo de Alimentación Escolar (CAE), eje institucional del ejercicio del control social para la política del PNAE, hubo poca efectividad. Existe por su obligatoriedad para liberación de recursos, pero la propia representación del poder público municipal señaló que no funciona de hecho. En realidad, en cuanto al ejercicio del control social, está más presente en la actuación del Consejo Municipal de Políticas Agrícolas y Pesquera que se hizo relevante en la discusión del sector y en la implementación del PNAE.

Sobre la actuación y participación por parte de los agricultores familiares en el PNAE, todavía se pasa de forma limitada. No obstante, a partir del momento en que empiezan a hacer parte de la política se dan cuenta de sus derechos y comienzan a reclamar más, pero todavía con un poco de recelo. De todos modos, una acción con grande potencial a lo que se refiere a la participación, al asociativismo y el propio control social es un trabajo colectivo realizado por agricultores.

Con relación al municipio de **Mangaratiba**, la política del PNAE está por debajo de sus posibilidades, pues, en media en los años de 2014 y 2015, sólo 5% referente a los recursos del PNAE fueron destinados a la agricultura familiar. Se puede destacar falta de mayor

interacción entre las Secretarías de Educación y Agricultura para insertar más agricultores y productos en el PNAE, así como dificultad de lanzar una Llamada Pública en el inicio del año, lo que dificulta la inserción de más productos y planeamiento por parte de los agricultores. En este caso, básicamente la banana es el producto vendido para la merienda escolar.

Sobre el ejercicio del control social y la participación todavía hay una baja movilización por parte de los agricultores, pues la participación en la política se da por medio de sólo una cooperativa local, justamente creada para vender para el ayuntamiento. Un punto relevante es la actuación del CAE en **Mangaratiba**, que ocurre de forma efectiva en el ejercicio de control social. Sin embargo, este consejo no se articula con el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMRD), que sería el canal de discusión y debate de los agricultores. El CMDR presentó una desmovilización acentuada y baja actuación.

El municipio de **Seropédica** es el que presenta los mayores problemas referentes al PNAE. Los años de 2014 y 2015 es verificado que hubo adquisición de la agricultura familiar, pero no fue de los agricultores locales, sino de una cooperativa fuera de la región. Para agravar la situación en el año de 2017 los recursos del PNAE fueron suspensos por falta de prestación de cuentas. Se pueden destacar trabas en las articulaciones entre las Secretarías de Agricultura y Educación junto al EMATER. En el caso de la Secretaría de Agricultura es posible constatar la poca relevancia dada al departamento, pues en el año de 2017 se quedó sin un secretario hasta junio del mismo año. La actuación del CAE también ocurre de forma puntual sin regularidad en sus reuniones. El Consejo de Desarrollo Rural del municipio fue totalmente debilitado, pues la última reunión ocurrió el año de 2016.

El gran destaque en el ejercicio del control social se da por la actuación del Consejo de Seguridad Alimentar (CONSEA) del municipio. Es el único que tiene constituido el CONSEA y su movilización ocurrió debido a la iniciativa de representaciones de la sociedad civil. Incluso, esa instancia inició un proceso de articulación junto al ayuntamiento para insertar la agricultura familiar en la merienda escolar del municipio.

4. Conclusión

Los resultados, a partir de los análisis de los tres municipios, apuntan que el PNAE presenta potencial de mejora de las condiciones de vida de los agricultores familiares y se hace relevante en el proceso de desarrollo sostenible. En este caso, la participación social por medio de la gestión social y el control social se convirtió en un elemento esencial para el protagonismo de las representaciones de la sociedad civil en el proceso de toma de decisión acerca de la formulación e implementación de la política del PNAE, lo que contribuye para la búsqueda de la emancipación social de los agricultores familiares. Sin embargo, esa inclusión de la agricultura familiar en el PNAE necesita un orden institucional complejo que demanda de las altas esferas federal y municipal estructuras y capacidades para atender un sector todavía marginado, que aisladamente no presenta condiciones de movilización para resistir y buscar por sus derechos. En ese sentido, las fragilidades institucionales existentes en los municipios dificultan la efectividad de la política, así como el funcionamiento debido a las instancias de participación.

Palabras clave: Gestión social. Control social. Desarrollo territorial sostenible. Órdenes institucionales. PNAE.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Uso dos Métodos e resultados esperados a partir Uso dos Métodos e resultados esperados a partir dos objetivos propostos pela pesquisa	64
Quadro 2 - Entrevistados relacionados com a implementação do PNAE nos municípios do BIG (Continua)	65
Quadro 3 - Ações de campo de observação participante e não-participante (Continua)	68
Quadro 4 - Diretrizes para o funcionamento do PNAE (Continua)	70
Quadro 5 - Categorias de análise da pesquisa	73
Quadro 6 - Dados demográficos do Território da Baía da Ilha Grande	78
Quadro 7 - Cadastro Ambiental Rural.....	78
Quadro 8 - Dados econômicos do Território Rural da Baía da Ilha Grande e do Estado do Rio de Janeiro (Continua).....	79
Quadro 9 - Dados sobre rendimentos dos ocupados do BIG e Brasil	80
Quadro 10 - Renda, pobreza e desigualdade	81
Quadro 11 - IDHM dos municípios do BIG e do Brasil	82
Quadro 12 - IDEB dos municípios do BIG	83
Quadro 13 - Produção agrícola: lavoura permanente.....	83
Quadro 14 - Produção agrícola: lavoura temporária	84
Quadro 15 - Dados da Agricultura Familiar.....	85
Quadro 16 - Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE	85
Quadro 17 - Alunado atendido pelo PNAE.....	86
Quadro 18 - Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE – anos 2011 e 2012.....	87
Quadro 19 - Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE – anos 2011 e 2012.....	87
Quadro 20 - Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE - ano 2015	87
Quadro 21 - Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE - ano 2016.....	88
Quadro 22 - Valor de transferência do PNAE.....	88
Quadro 23 - Emissão de Declaração de Aptidão ao PRONAF - Física (DAP)	89
Quadro 24 - Emissão de Declaração de Aptidão ao PRONAF - Jurídica (DAP)	89
Quadro 25 - Produto Interno Bruto de Paraty e Atividade econômica	91
Quadro 26 - Valores de aquisição da Agricultura Familiar oriundos do PNAE em Paraty	91
Quadro 27 - Produto Interno Bruto e Atividade econômica de Mangaratiba	118
Quadro 28 - Valores de aquisição da Agricultura Familiar oriundos do PNAE em Mangaratiba	119

Quadro 29 - Produto Interno Bruto de Seropédica.....	141
Quadro 30 - Atividade econômica de Seropédica.....	141
Quadro 31 - Valores de aquisição da Agricultura Familiar oriundos do PNAE em Seropédica	141
Quadro 32 - Síntese comparativa da análise dos resultados dos municípios de Paraty, Mangaratiba e Seropédica.....	171

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Diagrama do arranjo institucional para a implementação e governança do PNAE	61
Figura 2 - Mapa dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.....	76
Figura 3 - Mapa do Território Rural da Baía da Ilha Grande – BIG.....	77
Figura 4 - Percentual de aquisição da agricultura familiar no Brasil.	85

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Análise de Conteúdo
AF	Agricultura Familiar
APA	Área de Proteção Ambiental
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BIG	Território Rural da Baía de Ilha Grande – RJ
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CME	Campanha da Merenda Escolar
CNAC	Campanha Nacional pela Alimentação da Criança
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CF	Constituição Federal de 1988
CGPP	Conselhos Gestores de Políticas Públicas
CMPAP	Conselho Municipal de Políticas Agrícolas e Pesqueira
CMPPs	Conselhos Municipais de Políticas Públicas
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DAP	Documento de Aptidão do PRONAF
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Rural do Rio de Janeiro
EA	Entidades Articuladoras
EEx	Entidades Executoras
FAE	Fundação de Assistência ao Educando
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FGV	Fundação Getulio Vargas
FIPERJ	Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro
FJP	Fundação João Pinheiro
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento para Educação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITERJ	Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro

LPDT	Laboratório de Pesquisas em Desenvolvimento Territorial Sustentável e Políticas Públicas
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação
MFA	Multifuncionalidade da Agricultura Familiar
MP	Medida Provisória
NEDET	Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial
ONG	Organização Não Governamental
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGCTIA	Programa de Pós- Graduação Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária
PPGDT	Programas de Pós- Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Ruras
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEEL	Secretaria de Educação, Esporte e Lazer do município de Paraty
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SIBRATER	Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
SIGPC	Sistema de Gestão e Prestação de Contas
SPA	Secretaria de Pesca e Agricultura
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
SINTAF	Sindicato de Trabalhadores Rurais e de Trabalhadores da Agricultura Familiar
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância e Adolescência
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFT	Universidade Federal de Tocantins
UNIJUÍ	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 DISCUSSÃO TEÓRICA.....	11
2.1. Gestão Social	12
2.1.1 Elitismo democrático: um paradoxo.....	12
2.1.2 A participação como processo de democratização.....	15
2.1.3 A gestão social na gestão pública e nas políticas públicas.....	17
2.2 Controle Social	21
2.2.1 Conselhos gestores de políticas públicas.....	24
2.2.2 Tipos de conselhos gestores de políticas públicas.....	28
2.3 Desenvolvimento Territorial Rural.....	29
2.3.1 Desenvolvimento a partir da concepção de capacidades.....	35
2.3.2 O enfoque da multifuncionalidade da agricultura familiar.....	39
2.4 Arranjos Institucionais e a Capacidade na Implementação das Políticas Públicas	41
2.5 Segurança Alimentar e Nutricional e Soberania Alimentar	47
3 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	55
3.1 Histórico da Institucionalização do PNAE.....	55
3.2 Funcionamento do PNAE.....	56
3.3 O PNAE e a Função de Controle Social.....	59
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	62
4.1. Caracterização da Pesquisa.....	62
4.2 Coleta de Informações	64
4.3 Tratamento das Informações	70
4.5 Limitações da Pesquisa.....	74
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	76
5.1 Território Rural da Baía da Ilha Grande	76
5.1.1 Dados acerca do PNAE e agricultura familiar e produção agrícola.....	83
5.2 Análise da Implementação do PNAE	90
5.2.1 O caso Paraty.....	90
5.2.2 O caso Mangaratiba.....	117
5.2.3 O caso Seropédica	140
5.2.4 Síntese das análises dos municípios	170
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	176
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	183
8 APÊNDICE	192

1 INTRODUÇÃO

A tese se dedicou ao controle e gestão social a partir de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e a capacidade institucional de implementação destas políticas. O entendimento é que determinadas políticas públicas possam fomentar desenvolvimento territorial sustentável para uma determinada região. O estudo se delimitou no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tendo como referência o fortalecimento da Agricultura Familiar (AF). Foram pesquisados três municípios que integram o Território Rural da Baía de Ilha Grande – RJ (BIG).

A partir do processo de redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988 há um movimento de descentralização da gestão e das políticas públicas, tendo como consequência um maior protagonismo dos estados e principalmente dos municípios.

No arcabouço institucional que vai se estruturando nos processos de tomada de decisão acerca das políticas públicas há toda uma discussão no contexto da participação social e do controle social, nos quais atores da sociedade civil passam a ter espaço em canais institucionais de deliberação e fiscalização dos poderes públicos a partir de estruturas de representação criadas por leis. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) entram neste contexto, sendo organizações mistas, compostas por representantes do poder público estatal da sociedade civil. Os conselhos emergem como instrumento de exercício da democracia nas propostas da gestão pública, tanto entre os setores liberais como entre os setores da esquerda. Para os liberais é entendido como instrumentos de colaboração. Para os setores da esquerda são mecanismos de possíveis mudanças sociais no sentido de democratização de poder (GOHN, 2002). Esse trabalho está embasado na segunda vertente.

Segundo Santos (2016), a democracia representativa apresenta limites e em sociedades em que o nível de desigualdade é preponderante as fragilidades do sistema fica mais acentuado, pois os representados exercem o poder com mais autonomia e tendem a se distanciar dos seus eleitores. Desta forma, para superar as limitações existentes do modelo democrático de representação há a necessidade de se articular com a democracia participativa.

Nesse sentido, a participação se fundamenta na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em um novo entendimento sobre o papel e o caráter do Estado. Logo, no Brasil, a participação social emerge como um processo relevante ao longo de todo o circuito de formulação e implementação das políticas públicas, na medida em que estas políticas ganham relevância e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social (GOHN, 2002).

Sobre os processos de participação social e controle social desenvolveram-se nas últimas décadas, no país, conceitos teóricos acerca da gestão social, que nesta pesquisa pode-se tratar como “[...] o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação [...]” (TENÓRIO, 2008, p.147). Logo, quando se analisa a gestão pública e se debruça em uma determinada governança no contexto da gestão social há a presença de diversos atores que são corresponsáveis das ações a serem tomadas, sendo fundamentada nas necessidades da coletividade e do bem comum. Na gestão social a participação é a essência (CANÇADO et al., 2013).

No movimento de democratização há também a necessidade de ações para o desenvolvimento que rompa com a desigualdade social e econômica. Desta forma, existência das políticas públicas principalmente as sociais estão relacionadas aos relevantes desafios sociais e ambientais que a sociedade tem a enfrentar. Para isso né indispensável elaborar

propostas que possam promover uma sociedade mais equânime, que pode ser chamado de desenvolvimento sustentável. Neste contexto, a variável econômica não pode ser pautada em uma economia de mercado que acentua ainda mais as desigualdades (SACHS, 1993). Problemas tais como a pobreza, a violação de liberdades políticas, a destruição do meio ambiente, carência de oportunidades econômicas pode ser entendida como privação de liberdades. Nesse sentido a superação destes entraves é parte essencial do processo de desenvolvimento (SEN, 2010), que pode ser entendido “na eliminação de privações de liberdades que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (SEN, 2010, p. 10). Desta forma, o autor defende que desenvolvimento pode ser tratado com um processo de expansão das liberdades.

Sendo assim, nas últimas décadas o debate sobre desenvolvimento começou a apresentar uma abordagem diferente de um processo exógeno, isto é, a incorporação de fora para dentro de injeções de capital, tecnologia, conhecimento e infraestrutura. Este processo seria operado pelo Estado de forma centralizada. Com isso, o desenvolvimento exógeno acarretaria de forma quase espontânea com a injeção desses recursos. A mudança foi no entendimento de processos endógenos, valorizando diversas possibilidades por meio de elementos materiais e imateriais, mercantis e não mercantis, capital social, identidade, cultura, capacidade de inovação e gerenciamento de conflitos, dentro de um contexto territorial (GIANNELLA; CALLOU, 2011).

Nesta perspectiva, os territórios não são somente uma realidade geográfica ou física, mas uma realidade humana, social, cultural e histórica, ou seja, é o resultado de uma construção social. O que cria os territórios são o sistema e dinâmica dos atores locais (CAZELLA et al., 2009). Pecqueur (2005) utiliza o termo território para sair de uma lógica “localista”, isto é, restrita. Em seu entendimento desenvolvimento territorial “designa todo processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território” (PECQUEUR, 2005, p.12). O destaque está na relação da articulação entre os atores na qual necessita destes para estabelecer algum tipo de ação e a busca na construção de políticas que venham de iniciativas do próprio território.

Em relação às regiões rurais, os estudos sobre desenvolvimento tratam da noção de território como uma forma de ampliar as possibilidades de ação e de entendimento da dinâmica de dada região. No enfoque territorial abandona-se a ideia de uma abordagem setorial, isto é, restrita na agricultura e nos agricultores, nos quais seriam os únicos atores relevantes das regiões rurais (ABROMOVAY, 2007). De qualquer modo, a agricultura continua a receber uma posição primordial no espaço rural. No entanto, a própria dinâmica desse setor é condicionada por outras atividades, surgindo unidades familiares pluriativas, pois membros das famílias rurais começam a se dedicar a atividades não agrícolas, sendo um fator relevante para o rendimento familiar e o próprio processo produtivo do território.

Na década de 1990 emergem estudos do desenvolvimento com uma abordagem territorial, tendo destaque os seguintes fatores: (i) a dinâmicas das regiões rurais não são explicadas somente pela agricultura e pecuária; (ii) a agricultura cada vez mais tem uma importância menor na participação da geração da renda por parte da população e na ocupação de mão-de-obra quando comparado com outros setores da economia; (iii) o investimento em escala municipal, no caso do Brasil necessita de mudança para a chamada escala territorial, podendo ser entendido como regional ou intermunicipal. (iv) os investimento públicos para a implementação das políticas públicas devem sair da lógica *top down* para o tipo *bottom up* (FAVARETO, 2010, p.53).

Nessa dinâmica de ações de desenvolvimento para as zonas rurais a agricultura familiar seria base fundamental do tecido social existente (FAVARETO, 2010). No entanto, não se pode refletir sobre essas dinâmicas sem analisar a atuação e articulação dos atores

locais. Logo o meio rural tem procurado destacar o papel das redes formadas por Organizações Não Governamentais (ONGs), associações comerciais, empresários locais, agências de desenvolvimento, produtores e suas organizações, agroindústrias, poderes públicos e movimentos sociais entre outros. Sendo assim, esse debate proporciona visibilidade a novos atores e realça o arcabouço organizacional, cultural e institucional do espaço em que se desenvolvem possíveis interações (ABRAMOVAY, 2003).

É preciso ressaltar que há uma grande diversidade de agricultores no Brasil dentro do que pode se entender como agricultor familiar. Há famílias que atuam em minifúndios em condições de pobreza, da mesma situação que há agricultores inseridos no setor comercial e produtivo do agronegócio, conseguindo gerar renda bem superior ao que define a linha da pobreza (BUAINAIN, 2006). Desta forma, há diferenciação em relação à formação dos agricultores familiares em termos históricos e culturais, assim como distinções em relação às regiões. Condições de produção, infraestrutura e uso de tecnologias. Logo, o debate remete a muitas análises e reflexões nas políticas públicas e no meio acadêmico.

De qualquer maneira, agricultores com produção em pequena escala, a partir da década de 1990, começam a ter destaque como categoria social e política como agricultura familiar. Até então esses grupos de pequenos produtores sempre estiveram à margem das ações do Estado brasileiro fazendo um contraponto com o processo de modernização do agronegócio pautado em médios e grandes produtores em termos de escala de produção, principalmente estabelecidos nas regiões do Sul e Sudeste, que tiveram como base as produções das monoculturas de café, soja, trigo, cana-de-açúcar, laranja e algodão, atendendo aos interesses dos setores agroindustriais (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Desta forma, a partir da década de 1990, no Brasil, a agricultura familiar ganha espaço em um processo de legitimidade e criação de políticas públicas, por meio de manifestações de movimentos sociais e sindicais que expõem as dificuldades relacionadas aos impactos da abertura comercial, falta de crédito agrícola e queda dos preços dos principais produtos agrícolas de exportação. Neste contexto, em 1996, O Estado brasileiro começa a dar importância ao agricultor familiar com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que é um programa de crédito para o setor (SCHNEIDER, 2003).

Dentre as mobilizações por parte dos agricultores familiares há a luta pela sua permanência na área rural, para isso o agricultor familiar precisa de meios dentro da produção agrícola e atividades relacionadas que garantam um nível de renda socialmente adequado para sua família, assim como a possibilidade de empregos não agrícolas para trazer alternativas para membros da família, beneficiando a pluriatividade. Problemas como precariedade no acesso aos bens e serviços sociais básicos, empobrecimento dos recursos naturais, concentração na estrutura fundiária e dificuldades em acessar os mercados para escoar seus produtos são alguns dos fatores que levam ao êxodo rural (WANDERLEY, 2000).

Nas discussões das políticas de desenvolvimento territorial rural na qual a agricultura familiar é uma das referências pode-se tratar esse grupo no contexto da multifuncionalidade. Segundo Sabourin (2008), quando se discute a partir de ações relacionadas com a ideia da multifuncionalidade há intrinsecamente um contraponto com os modelos produtivistas da agricultura. Desta forma, há questões sociais que emergem tais como a forma de viver e produzir no campo, a relação entre cidade e campo, o uso dos recursos naturais e das paisagens, o papel da cultura e da identidade com os espaços rurais.

Trazendo para a dimensão das famílias agrícolas, o enfoque da multifuncionalidade da agricultura familiar (MFA) traz quatro níveis de análise que são: as famílias rurais, o território, a sociedade, e as políticas públicas (CAZELLA et al., 2009). Sobre a análise das políticas públicas, ela tem o intuito de verificar em que medida as políticas reconhecem e conferem legitimidade à multifuncionalidade da agricultura familiar.

Neste contexto, quando se analisa a implementação e dinâmicas das políticas públicas é relevante analisar as estruturas institucionais a serem formadas para a capacidade de efetivar as ações com propostas que atenda à promoção de modelos de produção socialmente equitativos, ambientalmente sustentáveis. Nesse sentido, com Constituição Federal de 1988 criaram-se novas competências municipais em relação à descentralizada das políticas públicas. No entanto, quando se analisa os aspectos federativos no Brasil, há uma forte heterogeneidade socioeconômica e distinta distribuição e acesso de recursos entre as diferentes regiões e municípios. Com isso, a efetividade das instituições para implementação dessas políticas por parte dos entes municipais depende de um conjunto de iniciativas articuladas e coordenadas entre governo federal, governos estaduais e municipais (SILVA; LANZARA, 2015).

A capacidade em implementar as políticas públicas está associada a uma ação estatal que se legitima, através da mobilização dos diversos atores envolvidos em um arranjo institucional, que deverá articular, gerenciar conflitos e compatibilizar interesses distintos em torno de agendas comuns para alcançar a efetividade das políticas públicas propostas (GOMIDE; PIRES, 2012).

Sendo assim, baseado na discussão no que se refere à gestão social e controle social a partir de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e no entendimento da relevância da capacidade institucional na implementação e na gestão dessas políticas, este estudo se debruçou sobre o PNAE.

As políticas de alimentação escolar são das mais antigas do país. No caso do PNAE, atualmente, é um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, quando analisado em número de pessoas e recursos alocados. É uma política pública estratégica quando se analisa ações para promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), buscando promover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) por meio da alimentação escolar (VILLAR et al., 2013).

Desde sua criação, o PNAE passou por diversas modificações e ampliações que levaram a avanços, tornando como um importante instrumento de apoio ao desenvolvimento local sustentável, pois em seu desenho há incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local, e o respeito aos hábitos alimentares regionais e saudáveis. Em 2009, há um importante avanço institucional que vai ao encontro nessa perspectiva para o desenvolvimento sustentável e especificamente com um grande potencial de promoção para a agricultura familiar, que foi a aprovação da Lei nº 11.947. Esta lei consolida a vinculação da agricultura familiar com o PNAE ao estipular que no mínimo 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo Governo Federal aos estados e municípios deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. Neste arcabouço tem prioridade os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas (VILLAR et al., 2013). Para exemplificar a dimensão do PNAE, no ano de 2015 foram gastos mais de R\$ 3,76 bilhões e atendidos cerca de 41 milhões de alunos em todo Brasil (FNDE, 2017).

Como o PNAE foi objeto de estudo desta tese, a SAN se tornou um tema relevante para a mesma. Segundo Art. 3º, da Lei 11.346 de 2006:

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, Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006).

Essa formulação que consta na lei foi elaborada primeiramente no Encontro do Fórum Brasileiro de SAN, em 2003, e posteriormente aprovado na II Conferência Nacional de SAN,

que aconteceu em Olinda, no ano de 2004. Com essa institucionalidade e da forma que é definida a SAN se torna em objetivo público e permanente, sendo um princípio basilar para construção de ações para o desenvolvimento do Brasil, na medida em que os alimentos e alimentação são elementos centrais na vida de todos (MALUF, 2007).

Ainda segundo Maluf (2007), quando a SAN se torna um dos objetivos que permeiam os processos de tomada de decisão para as políticas de um país é possível pensar em mudanças que levem a combinação de resultados econômicos com equidade social, assim como sustentabilidade ambiental e valorização cultural.

Sendo assim, a questão central que referencia esta tese diz respeito a como funciona a política pública, voltada para a aquisição dos produtos da agricultura familiar, por meio do PNAE, a partir da ótica da gestão social e do controle social no Território Rural da Baía de Ilha Grande – RJ (BIG)? Essa pesquisa ocorreu no âmbito de três municípios do BIG.

Esta **problemática** situa-se em entender, dentro de um contexto de fragilidade da agricultura familiar e sua baixa organização, como políticas públicas, no caso o PNAE, podem auxiliar no combate às desigualdades sociais do setor e contribuir para o desenvolvimento sustentável. Leva-se em conta o aparato institucional para a implementação dessas políticas, principalmente na escala local, quando normalmente as capacidades de atuação são as que apresentam os maiores fatores limitadores.

O que se defende nesta tese é a importância da participação dos múltiplos atores da sociedade civil com o Estado na formulação, implementação e gestão das políticas públicas com objetivo de alcance da efetividade no que tange o combate das desigualdades sociais e econômicas no Brasil. Pois sem a presença desses atores sociais, dificulta ou até mesmo inviabiliza a legitimação perante a população. No entanto, a capacidade institucional se torna importante para viabilizar a gestão e o controle social na implementação de determinada política.

A participação é um elemento crucial no processo de democratização, pois não participar da coisa pública de forma qualitativa significa está à margem, excluído da sociedade, o que representa uma desigualdade por parte das pessoas. Essa desigualdade ao mesmo tempo contribui para a manutenção e a concentração de poder com poucos. Com isso, participação é o processo de intervenção na tomada de decisões das políticas e atividades públicas (BORDENAVE, 1994).

Neste contexto, nos espaços rurais a promoção da agricultura familiar é um dos requisitos para o processo de desenvolvimento dito rural e sustentável. O PNAE reforça a agricultura familiar na agenda das políticas públicas ressaltando a importância para a agricultura brasileira (SILVA et al., 2015).

Teoricamente a tese se dedicou aos estudos sobre Gestão Social e Controle Social, sobre Desenvolvimento Territorial Rural no que tange o papel das políticas públicas voltadas para fomentar a Agricultura Familiar. No entanto, o recorte foi por meio do PNAE. Nesse sentido, as noções sobre SAN foram fundamentais. Outro ponto relevante foi o estudo das capacidades institucionais para a implementação das políticas públicas. A pesquisa, de natureza qualitativa, cujo método adotado foi o estudo de casos múltiplos se restringiu espacialmente aos municípios de Mangaratiba, Paraty e Seropédica, que fazem parte do BIG no estado do Rio de Janeiro, o território ainda contempla os municípios de Angra dos Reis e Itaguaí. O BIG é um dos 164 Territórios Rurais existentes no Brasil¹.

A fase de coleta de informações ocorreu pela triangulação por meio de pesquisa documental, observação participante e não participante e pesquisa de campo nos três municípios investigados, no qual foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com atores do

¹ Disponível no Sistema de Informações Territoriais: <<http://sit.mda.gov.br>>

poder públicos e da sociedade civil que estavam relacionados com a aquisição de produtos da agricultura familiar por meio do PNAE.

O tratamento das informações foi pelo método de análise de conteúdo, pelo qual foram elaborados categorias e aspectos de análise à luz do referencial teórico, com o objetivo de averiguar as suposições adotadas na tese. Os resultados foram organizados com base em um quadro elaborado a partir das categorias, utilizando-se a identificação de temas comuns presentes nas entrevistas e nos documentos analisados (BARDIN, 2011).

A Gestão social e controle social nas políticas públicas e a capacidade de implementação dessas políticas foram analisadas a partir de três categorias: (i) **Arranjos institucionais**, que buscou analisar a coordenação e governança para a implementação do PNAE; (ii) **Instâncias participativas**, que se dedicou a analisar as diretrizes que propiciam a participação; (iii) **Efetividade**, que tentou verificar o alcance da política pública no que concerne os fomentos da agricultura familiar e do desenvolvimento sustentável.

Para responder ao problema desta pesquisa, o objetivo da pesquisa foi analisar, sob a ótica da gestão social e o controle social, a política pública voltada para a aquisição dos produtos da agricultura familiar, por meio do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), no Território Rural da Baía de Ilha Grande – RJ (BIG).

Constituem como objetivos intermediários da tese:

- i. Analisar o papel das instituições dos poderes públicos e da sociedade civil no processo decisório relativo ao PNAE;
- ii. Identificar a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) e outros Conselhos Gestores de Políticas Públicas que possam ou deveriam estar envolvidos com PNAE e a aquisição de produtos da agricultura familiar;
- iii. Averiguar se os municípios possuem competências técnicas (administrativas e de recursos humanos) e capacidade instalada para implementar e gerir adequadamente a política do PNAE;
- iv. Analisar a prática de gestão e controle social na implementação e gestão do PNAE nos municípios do território, ressaltando a inserção e a participação dos agricultores familiares na política de aquisição da alimentação escolar.

Este estudo partiu de três suposições. A primeira delas é que políticas públicas voltadas para agricultura familiar têm como objetivo incluir socialmente e economicamente os agricultores familiares, contribuindo para o desenvolvimento sustentável de um território. Neste contexto, as políticas públicas precisam nortear em seus princípios a busca pela inclusão social, combate a pobreza, garantia dos direitos sociais, civis e políticos.

Sendo assim, ressalta-se a relevância da agricultura familiar para a economia e desenvolvimento de um país. Com isso, as instituições devem considerar a importância do agricultor familiar em busca da transformação dos espaços rurais em uma região que viabiliza o desenvolvimento sustentável e consolide a permanência do agricultor em suas propriedades. No entanto, é necessário que haja apoio junto aos agricultores (CHEUNG, 2013).

A segunda suposição parte que as práticas de gestão social e controle social nas políticas públicas deveriam promover uma pactuação entre o Estado, mercado e sociedade civil, criando novas articulações que viabiliza a dialogicidade e o poder de deliberação entre esses atores, tornando-se uma fonte de legitimação perante a população.

Trazendo a relevância da democracia para a sociedade, a gestão social se apresenta como um elemento importante, na medida em que o processo dialógico é sustentado pelo desenvolvimento da democracia de cunho participativo e deliberativo. Desta forma, a gestão social nas políticas públicas emerge com potencial de resolver conflitos que possam tratar de

questões que impactam a sociedade, tais como, meio ambiente, pobreza, violência, saúde, educação entre outros (PEREIRA, 2011).

A terceira suposição coloca que a fragilidade da estrutura institucional nos municípios dificulta a implementação das políticas públicas, como o PNAE, assim como as condições participativas da sociedade civil no processo decisório.

Nesse sentido, se torna essencial avaliar a capacidade do Estado em formular e executar políticas públicas que promovam o desenvolvimento. Com isso, verificar as capacidades técnico-administrativas e as capacidades políticas que tratam da negociação e condução dos governos nos processos decisórios que envolvem múltiplos atores (GOMIDES; PIRES, 20012).

Esse estudo se dedicou ao controle e gestão social a partir da política de aquisição de produtos da agricultura familiar no PNAE. Essa política apresenta um potencial no fortalecimento da agricultura familiar, que é essencial no que concerne um desenvolvimento sustentável nos espaços rurais e no território em sua totalidade.

Esse recorte justifica-se, pois com a redemocratização e a promulgação de Constituição de 1988 inicia-se um processo de descentralização das políticas públicas. Com a democracia sendo basilar neste movimento de formulação e implementação das políticas. A cidadania começa a ser um elemento essencial nos espaços locais. Essa configuração se torna mais propícia nos municípios de pequeno e médio porte, pois a população está mais próxima dos governantes. Neste contexto, no âmbito local surgiram alternativas inovadoras na gestão e nas políticas públicas, tendo a participação social um fator preponderante. Junto a este processo há ações indutoras de políticas nacionais e regionais, que vão se concretizar na esfera territorial. De todo modo, a estrutura federativa brasileira ainda não apresenta uma institucionalidade política e também administrativa que intermediria entre os municípios e o Estado. No entanto, começam a surgir diferentes experiências no Brasil (ALLEBRANDT et al., 2011).

Desta forma, estudar políticas públicas que possam fomentar um desenvolvimento que esteja amparado na democracia e a cidadania se torna relevante na medida em que é preciso entender os avanços, limitações e conflitos que essas políticas podem desempenhar. Com isso, também é preponderante investigar as dificuldades de efetivar tais políticas. Neste contorno, a participação social, por meio do controle e gestão social, possibilita reflexões acerca da ampliação democrática de nossas instituições.

Outro aspecto que merece destaque é o enfoque territorial para o desenvolvimento. Segundo Cunha (2007), a abordagem territorial para as políticas públicas tem em sua defesa a proximidade social dos atores que ganha potencial na difusão de ideias, métodos e inovações, possibilitando a dinamização dos processos de desenvolvimento. Essa é uma tentativa de substituir a visão setorial de desenvolvimento para territorial, que tem maior contorno com os atores preocupados, com o desenvolvimento rural “porque nos projetos de desenvolvimento formulados e implementados dentro da perspectiva setorial a agricultura e o espaço rural foram vistos de forma subordinada e dependente do crescimento industrial” (CUNHA, 2007, p. 166).

Conforme Abramovay (2007), trabalhar com a ideia de território favorece o avanço dos estudos das regiões rurais em pelo menos quatro dimensões. Na primeira dimensão, como já citado, a abordagem não fica restrita setorialmente na agricultura e nos agricultores. Outros processos produtivos e atores fazem parte dessa dinâmica, ressaltando que os territórios não se delimitam pelos limites físicos, mas como se estabelece as interações sociais. Na segunda dimensão, a noção de território deixa clara a distinção entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento. Na análise territorial a pobreza rural não pode ser concluída por falta da renda agropecuária, mas sim por conta de diversas variáveis, dando um enfoque multidimensional. Outro ponto é a necessidade de uma análise das instituições das quais se

organiza a interação social. Desta forma, a terceira dimensão vai à necessidade do estudo empírico dos atores e suas organizações. Por fim, a quarta dimensão para a noção de território estabelece a necessidade de observar como ocorre o uso de recursos disponíveis na organização produtiva, implicando nas relações entre sistemas sociais e ecológicos.

Outro elemento que justifica este estudo é tratar da agricultura familiar, que foi historicamente negligenciada pelo Estado brasileiro, favorecendo o modelo do agronegócio. Com isso, as políticas públicas quando efetivas tem uma função relevante para o combate das desigualdades sociais e econômicas que tanto assolam o país, contribuindo para um desenvolvimento sustentável. Essas desigualdades se tornam mais evidentes nos espaços rurais, nos quais em muitas ocasiões transparece a fragilidade do agricultor familiar em se manter no território. O que evidencia a importância de ações do Estado para enfrentar esse processo de perda de espaço por parte da agricultura familiar.

Nesse sentido, somente a partir da década de 1990 os agricultores familiares foram reconhecidos pelo Estado como ator político com a criação do PRONAF em 1996, sendo ampliado a partir de 2004. Isso não significa que a agricultura familiar continue sendo um setor frágil frente ao agronegócio tradicional, em que se observa a expansão da monocultura, a concentração da produção agropecuária e da propriedade de terra (BUAINAIN, 2006).

Nesta valorização do setor, principalmente nos últimos anos é criada a Lei nº 11.326/2006, que estabelece as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Segundo Altafin (2007), a diretrizes que constam na lei nº 11.326/2006 delimitam o agricultor familiar em seu uso “operacional” do conceito, centrado na caracterização geral de um grupo social bastante heterogêneo. No entanto, no meio acadêmico já são observadas diversas reflexões sobre o conceito de agricultura familiar, propondo um tratamento mais analítico e menos operacional do termo.

Apesar da necessidade destas reflexões, políticas públicas voltadas para o fomento da agricultura familiar podem contribuir para geração de renda, assim como efeitos distributivos e avanços políticos com distribuição de poder, podendo então contribuir para o fortalecimento da democracia (BUAINAIN, 2006). Desta forma, a agricultura familiar emerge como um pleito relevante pelos seguintes motivos: pode apresentar alternativas para a geração de trabalho e renda que permita às famílias a se manterem no campo de forma digna; auxiliar na promoção de segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade; ajudar na manutenção do tecido social e cultural; preservar os recursos naturais e a paisagem rural (CAZELLA et al., 2009).

A opção pelo estudo acontecer no BIG ocorreu, pois integrantes do Laboratório de Pesquisas em Desenvolvimento Territorial Sustentável e Políticas Públicas (LPDT) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) foram contemplados com um projeto a partir da “CHAMADA CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 - Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial”. Cabe ressaltar que o projeto é referente do ano de 2014 e que o autor desta tese faz parte do grupo de pesquisa do LPDT.

A chamada foi uma política pública que teve a participação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

(CNPq), mas que teve o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) ², por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), o principal ministério envolvido, inclusive ao financiamento da política. O objetivo da política envolve ações para o desenvolvimento rural sustentável, tendo uma abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento de ações para o Brasil Rural, que eram justamente ações para o desenvolvimento deste campo no Brasil. A implementação dessa política tinha como principal articulador as Universidades Públicas Federais e Estaduais, Institutos Federais de Educação Tecnológica.

Neste contexto, a política pública teve como objetivo a implementação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET's) por meio de ações de extensão e pesquisa, envolvendo o assessoramento, acompanhamento e monitoramento das iniciativas de desenvolvimento territorial do MDA no âmbito do Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária e do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, em especial, na sua interface com as mulheres do campo e da floresta. A ação se iniciou em 2015 e tinha até 2016 para ser implementada.

As universidades se configuravam em NEDETs que tinham como objetivo o assessoramento ao território rural. No total são 183 territórios rurais contemplados. Desta forma, o projeto submetido pela UFRRJ, por meio do laboratório foi aprovado, constituindo assim o NEDET da Baía da Ilha Grande, que é justamente o território que serviu de análise para esta tese.

Essa política envolveu elementos relevantes em uma perspectiva de construção social, representada pelo território, que contempla a história, a identidade e a diversidade da população envolvida. Esses são elementos que norteiam o desenvolvimento desta pesquisa.

Outra questão que faz parte do escopo desta política e que está alinhada com o desenvolvimento deste trabalho é o estabelecimento de uma governança fundamentada na gestão social, na qual se tenha a articulação entre os poderes públicos e representações da sociedade civil organizada, que no caso se cristalizam no Colegiado Territorial de cada Território Rural. Os Colegiados Territoriais são instâncias de participação que pretendem exercer papel relevante no que possa abranger ações que tenham iniciativas para o desenvolvimento do território, ressaltando ações nas políticas públicas que podem atuar no território, inclusive no que diz respeito ao controle social. Justamente o ano de 2015 o NEDET do BIG teve grande dedicação e concentração nas atividades para a mobilização e reestruturação do Colegiado do Território.

Originalmente o projeto submetido e contemplado pela chamada tinha como título "A participação das mulheres em atividades rurais nos municípios de Seropédica e Itaguaí (RJ): pesquisa e extensão para a capacitação em Gestão Social na agricultura familiar visando o desenvolvimento territorial sustentável". Ao longo de sua implementação, para ficar alinhado com a proposta do edital e ação da política, a atuação do LPDT por meio do NEDET se estendeu a todos a todos os municípios do BIG.

Apesar da tese não ter como escopo a política expressa pela chamada pública, foi por meio do envolvimento do autor neste projeto que se vislumbrou o estudo sobre o PNAE neste território. Outra questão que este envolvimento permitiu um maior conhecimento sobre os municípios dos territórios, assim como viabilizou acessar uma série de atores que foram essenciais para os estudos de casos e a ida a campo.

² Em 2016 por meio da Medida Provisória (MP) nº 726 se extinguiu o MDA, transferindo suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Social. Ainda neste mesmo ano de 2016 o Decreto nº 8.780, transferiu novamente as competências do MDA para a recém-criada Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Essas mudanças ocorrem a partir do processo de impedimento que a Presidente da República Dilma Rousseff, resultando na posse do Vice-Presidente Michel Temer como novo presidente do país.

Outra questão é mencionar que a pesquisa insere-se no âmbito do Projeto “Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento regional” – Edital PRÓ-INTEGRAÇÃO nº 55 MDA/Capes/2013.

O projeto tem a integração entre quatro programas de pós-graduação *stricto sensu*, por meio de professores destes programas. Os programas são: Programa de Pós-graduação em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas - EBAPE/FGV, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal de Tocantins - UFT e os Programas de Pós- Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas – PPGDT e de Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária – PPGCTIA, ambos da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ. Em junho de 2014 foram integrados ao projeto professores de outras universidades que também trabalham com a temática: Universidade Federal de Lavras - UFLA, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. O projeto tem como referência o controle social do desenvolvimento do território no sentido de desenvolver metodologia de avaliação para identificar e fomentar a Gestão Social em volta das instâncias de controle social de cunho coletivo tais como conselhos gestores de políticas públicas, conselhos de desenvolvimento, fóruns, entre outros.

A tese está estruturada, além dessa introdução e das referências bibliográficas, no capítulo para a discussão teórica que teve os objetivos de abarcar assuntos acerca da gestão social e controle social. Ainda neste capítulo será apresentada uma revisão sobre desenvolvimento territorial sustentável, trazendo o enfoque das capacidades de Amartya Sen. Em seguida será discutido os arranjos institucionais para a implementação das políticas públicas. Neste caso, dando uma delimitação a respeito da construção dos arranjos institucionais. Por fim, nesta seção a partir do momento que o caso da pesquisa se debruçou acerca do PNAE, foi essencial trazer o debate conceitual sobre Segurança Alimentar e Nutricional, discutindo sua relevância acerca do desenvolvimento e de estratégias para a agricultura familiar.

Após a discussão teórica será apresentada o terceiro capítulo que aborda sobre o funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com objetivo de entender o funcionamento do programa e a estrutura institucional demandada para o seu funcionamento. No quarto capítulo serão apresentados os aspectos metodológicos constando informações a respeito da caracterização da pesquisa, da coleta de informações e o tratamento dado para a análise das informações coletadas ao longo da pesquisa, que foi realizada por meio da análise de conteúdo a partir da construção de categorias à luz do referencial teórico. Ao final deste capítulo constam as limitações da pesquisa.

O quinto capítulo refere-se aos resultados e às análises das informações dos três casos apresentados, que são os municípios de Paraty, Mangaratiba e Seropédica do Território Rural da Baía da Ilha Grande (BIG). A estrutura para a apresentação dos resultados consta com uma parte inicial de descrição de alguns indicadores sociais e econômicos dos municípios estudados. Depois há a discussão da implementação da política do PNAE a partir da categorização e os aspectos de análises descritos no quarto capítulo. No final há uma seção trazendo um quadro síntese tecendo as observações dos municípios comparativamente.

Por fim, o sexto capítulo serão apresentadas as considerações finais do autor sob a perspectiva dos resultados obtidos e analisados de acordo com o questionamento central da tese e suas suposições. Ainda serão apresentadas proposições de pesquisas.

2 DISCUSSÃO TEÓRICA

Neste capítulo será apresentado o encadeamento dos conceitos norteadores da tese. Um deles é a participação social, que dentro do arcabouço institucional, torna-se um elemento relevante, a princípio, na implementação das políticas públicas para os estados e municípios.

No entanto, no início do capítulo, a discussão iniciará com pensamentos críticos da democracia participativa. Nesse sentido, será apresentada a crítica a partir da perspectiva do elitismo, que terá como referência Joseph Schumpeter. Os autores que discorrerão sobre esse assunto foram Pateman (1992), Miguel (2002) e Avritzer (1996). Depois será apresentado os contrapontos correntes da democracia representativa, que darão sustentação na direção da participação como processo de democratização (MENDES, 2007; NOGUEIRA, 2004; BORDENAVE, 1994; SANTOS, 2016; TENÓRIO, 2016).

Pautado na participação, estudos sobre gestão social vão na direção da possibilidade de uma gestão democrática e participativa das políticas públicas com a presença do Estado, da sociedade civil e do mercado, estabelecendo uma relação dialógica, não sem conflitos, para a busca de consenso nas tomadas de decisão. Com isso, um subcapítulo foi dedicado ao debate acerca da conceituação da gestão social (FRANÇA FILHO, 2008; TENÓRIO, 2008; TENÓRIO, 1998; TENÓRIO, 2016; FREITAS et al., 2016; TENÓRIO, 2004; CANÇADO et al., 2016; REESE-SCHAFFER, 2012; CANÇADO et al., 2011) e esta como prática na gestão pública e nas políticas públicas (PEREIRA e RIGATTO, 2011; MORETTO NETO et al., 2011; TENÓRIO, 2008; TENÓRIO et al., 2008; COTTA et al., 2011). Nesse sentido, a discussão prosseguiu com o controle social que, não desassociado com o entendimento sobre a gestão social, desempenha um elemento de participação da sociedade no processo da gestão pública. Os autores para este debate foram Siraque (2005), Tenório (2016), Bordenave (2005), Fonseca e Beuttenmuller (2007), Gerschman (2004), Bravo e Correia (2012), Spink e Teixeira (2007) e Ricci (2009).

Depois, ainda acerca do controle social, se avançará sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) (CORREIA, 2014; TÓTORA; CHAIA, 2002; CÔRTEZ, 2005; PRESOTO; WESTPHAL, 2005; TÓTORA; CHAIA, 2002; ABERS et al., 2014; BRAVO; CORREIA, 2012; GOHN, 2002) que são um instrumento institucional do exercício do controle social, sendo imprescindível à discussão de seu papel, que denotam atuações que possibilitam a proximidade do cidadão debater sobre ações de interesse público, fazendo a ressalva que nesta estrutura institucional limitações surgem ao longo dos anos (PRESOTO; WESTPHAL, 2005; TÓTORA; CHAIA, 2002; DAGNINO, 2002; FREITAS et al., 2016). Ainda na discussão acerca dos CGPPs será apresentado alguns tipos de conselhos (ALLEBRANDT, 2003).

Posteriormente, no terceiro subcapítulo será apresentada a discussão acerca do desenvolvimento territorial rural. Para isso iniciará o debate sobre a necessidade de tratar o processo de desenvolvimento sob a perspectiva multidimensional (MALUF, 2000; SACHS, 1993; SACHS, 1997; SACHS, 1997; GIANNELLA; CALLOU, 2011). Em seguida inicia-se o debate sobre desenvolvimento territorial, na qual o espaço é estabelecido por meio de diversas variáveis e não somente por uma definição espacial geográfica (BACELAR, 2008; PECQUEUR, 2005; VILLELA et al., 2012; ESCHEVERRI, 2008). Depois os argumentos passarão na perspectiva da área rural, estabelecendo também o enfoque territorial, que trata as ações para o desenvolvimento em uma perspectiva intermunicipal ou regional com referência para a agricultura familiar (LEITE et al., 2008; CAZELLA, BONNAL; MALUF, 2009; WANDERLEY, 2014; SEPULVEDA et al., 2003; FAVARETO, 2010).

Cabe ressaltar que a abordagem do enfoque territorial para o desenvolvimento territorial começou a ser utilizada recentemente nas políticas públicas brasileiras. Apesar

disso, este trabalho tem como objeto o PNAE que é uma política mais direcionada no âmbito municipal. No entanto, como o estudo teve o recorte em um território rural, optou-se em também analisar a perspectiva de interação entre os atores dos municípios estudados, possibilitando outra dinâmica na própria política do PNAE.

Ainda na acerca da temática de desenvolvimento, será abordado o enfoque das capacidades, utilizando a concepção de desenvolvimento como liberdade (SEN, 2010; SEN, 1993; STEWART, LADERCHI & SAITH, 2010). Por fim, como o recorte da política do PNAE foi a partir da aquisição das mercadorias da agricultura familiar, optou-se discorrer sobre enfoque da multifuncionalidade da agricultura (SCHNEIDER et al., 2004; TIBURCIO, 2011; DELGADO, 2010; WANDERLEY, 2014; CAZELLA et al., 2009; LIMA, 2008).

No quarto subcapítulo, as análises da implementação das políticas públicas será discutida a partir da capacidade estatal por meio do enfoque institucional (ROCHA e SCHNEIDER, 2015; SKOCPOL, 1985; GRISA, 2010; ROCHA 2005; GALÈS, 2015). No entanto, o entendimento é que nas últimas décadas, o Estado passou por grandes mudanças, trazendo novos atores na articulação para a formulação e implementação das políticas públicas. No Brasil, criaram-se diversos canais de participação social com o processo de democratização e descentralização (VAZ, 2006; ARRETICHE, 2012; LOTTA e VAZ, 2015; ARRETICHE, 2010; ARRETICHE, 2004). Nesta configuração, será utilizada a concepção de arranjos institucionais para a análise na implementação das políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014; LOTTA; VAZ, 2015; LOTTA; FAVARETTO, 2016; GOMIDE; PIRES, 2016; ECHEVERRI, 2008; GONÇALVEZ, LOTTA; BITELMAN, 2008).

A política pública que foi tratada nesta pesquisa foi o PNAE. Desta forma, em consonância com ações para o desenvolvimento sustentável será discutido o tratamento atual acerca da Segurança Alimentar Nutricional (SAN) (BELIK, 2012; BELIK, 2003; MALUF et al., 1996; KEPPLER; CORREA, 2011; CUSTÓDIO et al., 2013). Como uma das prerrogativas para a política nacional da SAN é a promoção da soberania alimentar, essa discussão permeou o final do capítulo (GORDILLO e JERÓNIMO, 2013; MALUF, 2007; BERNSTEIN, 2015; MARQUES, 2010; ALTIERI, 2010; CHONCHOL, 2005).

2.1. Gestão Social

Antes de apresentar as discussões acerca da participação em um contexto da democracia e no processo de tomada de decisões da gestão e políticas públicas, que nesta tese se utilizou do conceito de gestão social, é necessário ressaltar que também ocorreram pensamentos que no arcabouço de formulações para teorias da democracia criticavam a perspectiva de uma maior participação por parte da população. Nesse sentido, será apresentada essa crítica a partir da perspectiva do elitismo para depois discorrer como contrapontos correntes que darão sustentação na direção de uma democracia participativa.

2.1.1 Elitismo democrático: um paradoxo

Em muitos estudos teóricos que elaboraram reflexões a respeito de teorias da democracia não valorizaram a participação e ainda a colocaram como ameaça para a própria democracia uma sociedade que tivesse ampla participação popular na política. Essa visão parte de uma crítica a partir dos teóricos clássicos da democracia. Pode-se incluir nestes casos Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill, autores dos séculos XVIII e XIX que em linhas gerais defendiam a ampla participação por parte da população. Os críticos abordavam que essa visão estaria mais em um contexto de sociedade ideal do que em uma realidade possível, devido à própria complexidade em que as nações foram se estruturando (PATEMAN, 1992).

Pateman (1992) ainda argumenta que outro ponto de crítica em relação a maior participação por parte da população na política, é que este tipo de atuação seria uma ameaça ao sistema político, por conta de favorecer a ascensão de lideranças populistas e governos autoritários na medida em que grupos de condições sociais e econômicas mais baixas participassem da política. Logo a “massa” não teria condições de fazer as escolhas “certas” e que em certa medida uma maior participação por parte da sociedade poderia levar ao totalitarismo (MIGUEL, 2002). Nessa visão há uma defesa no sentido de que a participação deve ocorrer a partir de uma elite e é esta que representaria a população.

Pode-se apresentar a concepção da democracia separada em duas ideias. A primeira no “governo do povo” e a segunda na escolha de seus representantes por meio do processo eleitoral, isto é, um governo democrático significa que tenha processo eleitoral livre e periódico para a escolha dos futuros governantes. No entanto, essas visões se mostram em muitas ocasiões controversas, pois de maneira geral as tomadas de decisões políticas são realizadas por uma minoria rica e instruída. Sendo assim, distancia-se da premissa democrática que é o “povo que governa” e que possa ocorrer uma igualdade de forças dos cidadãos nos momentos das escolhas, ou seja, as pessoas comuns podem fazer as opções coletivamente a favor do interesse público (MIGUEL, 2002).

No modelo de democracia representativa a população tem um papel de passividade dos acontecimentos políticos. Parte dessa não inclusão da população na vida política está relacionada em pressupostos de correntes teóricas que vão à direção do que é chamado “teoria das elites”. Essa corrente que tem Mosca, Pareto e Michels como os fundadores se colocava contra os movimentos democráticos e socialistas no final do século XIX e início do século XX. Desta forma, o princípio da igualdade não seria factível, pois a desigualdade seria uma realidade de ordem natural. Com isso, a sociedade é moldada na qual uma minoria governa e uma maioria existe para ser governada (MIGUEL, 2002).

Sendo assim, emergirá uma concepção elitista da democracia no qual defendia que apenas uma parte da sociedade teria condições de participar do processo de tomada de decisões em um sistema democrático, fugindo da concepção da teoria democrática do século XVIII sobre a soberania absoluta do povo defendida por Rousseau (AVRITZER, 1996).

O elitismo pauta que não é possível alcançar uma igualdade social e sempre terá um grupo dentro da sociedade que terá uma maior capacidade para governar. Esse grupo é observado como algo “natural” dentro da sociedade, isto é, há grupos que são superiores aos outros. Nesta perspectiva, não há visão sobre as estruturas e os significados da própria desigualdade social (MIGUEL, 2002).

O argumento elitista servirá de base para uma corrente teórica sobre a democracia, que terá como referência o economista austríaco Joseph Schumpeter. Sendo conhecida por “democracia concorrencial” ou “democracia elitista”. A visão do autor, a partir de 1940, será de grande influência sobre as correntes que defenderão uma visão contrária à participação, pois vão entender que o excesso deste movimento participativo pode culminar em um governo totalitário, pois como a “massa” não teria a capacidade de fazer as escolhas certas, esta poderia ser ludibriada com ação de cunho autoritário de um governo (MIGUEL, 2002).

Nessa linha crítica às teorias clássicas da democracia, Joseph Schumpeter discutiu que as escritas dos teóricos clássicos da democracia eram carregadas de idealismo e a participação nas decisões por parte do povo era baseada em fundamentos empíricos irrealistas. Com isso, seria necessária uma teoria política empírica e científica, embasada nos fatos da vida política das sociedades. O sistema deveria se fundamentar em uma estrutura na qual as lideranças pela busca do voto estabeleceriam suas plataformas (PATEMAN, 1992). Desta forma, Schumpeter argumentava que a concepção do diálogo para atingir o bem comum seria inviável, pois devido à pluralidade de opiniões, interesses e valores por parte dos atores não se conseguiria atingir uma resolução racional. Com isso, o autor propôs uma teoria, segundo ele,

realista. Nesse sentido, tratou a democracia não no sentido de soberania, mas sim a um método (AVRITZER, 1996).

Para Shumpeter os teóricos clássicos da democracia demandavam do “homem comum” uma racionalidade que seria impossível de ser alcançada, na medida em que o homem comum não teria condições de debater sobre questões sobre política, pois não teria nível intelectual para tratar desses assuntos. Outro argumento contra a participação do homem comum é que as pessoas com baixas condições sociais e econômicas apresentariam pouca atividade política e que tenderiam a uma visão mais autoritária do sistema. Desta forma, uma maior participação poderia impactar na estabilidade do sistema democrático (PATEMAN, 1992). Havia um receio que uma maior participação poderia levar a um sistema totalitário devido às escolhas irracionais das classes socialmente e economicamente mais baixas.

Nesta visão, o cidadão comum não tem discernimento em fazer as melhores escolhas quando o assunto são questões públicas, pois a maior parte da população não vivencia sobre assuntos públicos, não é ativa a participar e a se informar. O eleitorado seria incapaz de aprender com suas escolhas que podem ser avaliadas como certas ou erradas, sendo manipulado pelas campanhas de natureza política. Outro ponto que as pessoas naturalmente são egoístas não sendo sensibilizadas por questões de interesse coletivo (MIGUEL, 2002).

Desta forma, se dar lugar do “governo do povo” como proclama a doutrina clássica sobre democracia para uma competição entre elites, que disputarão os votos da população. Com isso, a democracia se resume basicamente no processo eleitoral. A participação do cidadão comum é somente no ato do voto. Qualquer outro tipo de atuação ou manifestação popular seria inconcebível (MIGUEL, 2002).

Em linha gerais nesta teoria democrática é a competição entre os líderes, que compõe a elite em busca do voto nas disputas eleitorais. A democracia seria estabelecida basicamente por meio do voto, isto é, uma democracia representativa. E esta seria a única forma de exercício de controle social. Para se estabelecer uma estabilidade nesse sistema, ou método, a participação social não deve crescer, pois sua ampliação teria como inserção classes menos favorecida socioeconomicamente, e estas demonstrariam uma apatia na questão sobre política, podendo desestabilizar o sistema. A maioria que não faria parte da elite não poderia exercer influência direta no processo das decisões políticas. Esses defensores do elitismo vão argumentar que suas teorias são descritivas, baseadas em observações empíricas (PATEMAN, 1992).

O voto que seria um meio para se buscar a democracia se torna o fim em si mesmo, ou seja, a democracia se resume ao processo eleitoral. Qualquer outro tipo de arranjo institucional que pudesse propiciar uma atuação por parte da sociedade civil se torna como algo não desejável. Nessas correntes não há espaço para se pensar em sistemas que possam avançar em formar mais participativas e deliberativas. A democracia se torna sinônimo do ato de votar. (MIGUEL, 2002)

Com isso, a democracia não significaria em sua substância a vontade popular, mas sim como um atingimento de algum tipo de acordo perante a uma pluralidade de vontades. A massa populacional devido a sua atitude, dita irracional, se reduziria politicamente pelo voto na qual as elites ascendiam o poder e fariam as decisões governamentais do Estado (AVRITZER, 1996). A visão de uma ampla e efetiva participação da sociedade era vista como algo ideal e inalcançável.

Nessa argumentação a elite que seria provida de racionalidade. Sendo assim, se defende um baixo grau de participação política por parte da população, pois o eleitorado propriamente dito, o homem comum, seria provido de irracionalidade (AVRITZER, 1996).

Sobre essa argumentação, um problema é pautar a elite dotada de uma racionalidade que teria condições de fazer as melhores escolhas. A pergunta que se deixa é para quem?

Nesse sentido, a racionalidade do indivíduo é reduzida somente na maximização dos interesses individuais, isto é, a sua utilidade. O que inviabiliza associar a democracia a uma racionalidade societária. No elitismo democrático temos uma forma de governo na qual a sociedade não desempenha nenhum tipo de papel (AVRITZER, 1996).

O ideário que se tinha da democracia como autonomia popular é descartado para um governo de minoria. Logo o pressuposto de igualdade se perde na relação direta com a democracia. Nesta perspectiva, o problema não é a relevância que se tem do processo eleitoral, mas no momento que se torna o único meio, isola-se qualquer outra forma institucional de trazer uma maior participação com objetivo de se buscar uma relação mais igualitária de poder (MIGUEL, 2002).

2.1.2 A participação como processo de democratização

É entendimento que o sistema eleitoral é elemento primordial para a democracia. Os mecanismos de representações são fundamentais para as escolhas realizadas pelos eleitores. No entanto, há limitações como o déficit de controle da representação, pois após a escolha dos representantes ocorre um distanciamento em relação ao eleitorado e as ações de controle se mostram incipientes. Nesse sentido, ao longo dos mandatos os cidadãos não têm formas de controle, avaliação e sanção frente aos representantes escolhidos. Ficando latente uma desconexão entre os representantes e representados. Com isso, as eleições não são suficientes para garantir a vontade da população (MENDES, 2007).

Desta forma a ascensão do processo participativo ocorre na medida em que a democracia representativa apresenta suas limitações em sociedades mais pluralistas, complexas e fragmentadas. Nogueira (2004) apontará algumas dessas limitações, como o crescimento dos interesses de diversos atores, organizações que não representa a vontade do eleito. Outro ponto que o próprio processo de democratização levará a necessidade e cobrança para uma maior abertura do espaço público para a participação no processo de tomada de decisões.

Sendo assim, pode-se dizer que uma parte da população e da sociedade defendem formas de participação para as tomadas de decisão na esfera pública não deixando esta prerrogativa somente por meio da representatividade do executivo e legislativo. Desta forma, a democracia não se dá somente por meio das eleições. A “democracia é um estado de participação” (BORDENAVE, 1994, p.8).

Com isso, não se defende que a democracia representativa dê lugar para outras formas de democracia como salienta Santos (2016),

[...] não se trata agora de substituir a democracia representativa por outros tipos de democracia considerados mais genuínos (participativos ou comunitários), mas antes de construir uma democracia genuína com base na articulação entre outros tipos disponíveis (SANTOS, 2016, p.126).

Desta forma, uma série de fatores abriu e abre espaço para a participação como: a ampliação dos direitos, a fragmentação e diversificação dos interesses, a constituição de sociedades sempre mais poliárquicas e plurais, a própria crise do Estado (NOGUEIRA, 2004). Entretanto, é importante dizer que não necessariamente teremos uma participação que traga uma efetividade de vozes e autonomia dos diversos grupos inseridos no contexto da discussão com objetivo do diálogo, da coletividade e do bem comum, pois em um contexto capitalista e liberal a participação pode se embasar com o intuito de interesses particulares e sobrepujar a relação de poder.

De qualquer forma, Bordenave (1994) salienta que a participação está intrínseca na sociedade. Há participação nos mais diversos contextos e situações, tais como: decisões no ambiente familiar, na comunidade, por meio das associações de moradores, no ambiente de

trabalhos, nas mobilizações políticas, nas mais diversas instituições nacionais e internacionais. Nesse sentido, a “participação é o caminho natural para o homem para exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo” (BORDENAVE, 1994, p.8).

Tenório (2016) aponta que é preciso analisar em que contexto a participação é abordada no processo da discussão pública ou processo de tomada de decisões nas políticas públicas, pois em uma sociedade as relações sociais fazem parte de todos. Desta forma, “naturalmente” as pessoas participam. Com isso, pelo desejo próprio ou não se participa. Não se pode imaginar a complexidade da sociedade com ações realizadas de forma individualizada. Sendo assim, a participação que se debate nesta tese está relacionada “pelo direito de construção democrática do seu próprio destino” (TENÓRIO, 2016, p. 18).

Com isso, a participação da social é um tema que traz reflexões, debates e pesquisas em alguns campos do conhecimento, com diferentes perspectivas teóricas e alinhada a distintos objetos de estudo. A participação para muitos é de grande relevância seja no ambiente acadêmico, nas organizações públicas ou privadas. Nesse sentido, defende-se que a legitimidade decisória e o controle social só possam ser exercidos com o envolvimento coletivo (ABREU et al., 2015).

Em uma relação positiva acerca da participação é que esta facilita o crescimento da consciência crítica da população e possibilita a sociedade se tornar protagonista nas escolhas no âmbito da coisa pública. A participação vai à direção do controle social, possibilitando o controle das autoridades, por meio da fiscalização, acesso a informação e mecanismos de tomada de decisões. Outra questão é que no âmbito da descentralização e no contexto local a participação se torna um mecanismo de potencial mobilização para os enfrentamentos necessários dos problemas sociais e econômicos que afligem o país (BORDENAVE, 1994).

A gestão pública não avança somente com a participação. É relevante o conhecimento científico, de recursos humanos qualificados, de um direcionamento a valorização da ética. Sendo assim, a participação pode caminhar para uma emancipação ao invés de um recurso de legitimação governamental. Outro contexto, para o êxito da gestão pública participativa segundo Nogueira (2004), seria a necessidade de requisitos, que muitos dos quais precisam ser construídos. Um deles seria uma cultura ética e política forte na sociedade. Para que isso ocorra, precisa de uma educação voltada para cidadania, valorizando as instituições políticas, os direitos e deveres, pois se torna difíceis processos participativos e deliberativos sem cidadãos em condições para tal. É importante formar uma cultura política.

Sendo assim, os ganhos para a gestão participativa podem ser muitos tais como: oferecer opções públicas mais coerentes; socialização, ampliação e fortalecimento do processo decisório; as escolhas refletindo mais as expectativas e carências das pessoas; trazer o gestor para mais perto da sociedade; e por fim gerar sustentabilidade, pois decisões que tiveram uma ampla participação que trouxeram resultados positivos, dificilmente serão descontinuadas (NOGUEIRA, 2004).

Para se cogitar um ambiente institucional participativo em que todos os participantes tenham voz e autonomia é preciso existir um diálogo na construção dos debates, isto é, respeito à fala e o conhecimento de todos, para que pessoas que tenham um grau de escolaridade maior não use seu conhecimento como uma relação de poder entre os demais presentes. Desta forma, os conhecimentos podem ser diferentes, mas devem ser valorizados e com o mesmo propósito, o bem comum (TENÓRIO, 2016).

No caso do Brasil, a participação está relacionada com as demandas da sociedade civil no contexto das lutas pela democratização no país. A Constituição Federal de 1988 (CF) se torna um marco institucional em relação à promoção da participação. Nesse sentido, é possível destacar dois pontos: a criação de sistemas de políticas públicas e o reconhecimento de instrumentos promotores do engajamento popular. Desta forma, com a regulamentação do

texto constitucional, os sistemas de políticas públicas adquiriram materialidade normativa e organizacional. Sendo assim, há inovações de instâncias de participação, que representaram a possibilidade de contribuir para o rompimento do caráter monológico que marcou, durante anos, a conduta do poder público no país (ABREU et al., 2015). Com isso, o país começou a experimentar, principalmente nas gestões municipais modelos de participação, tendo como destaque os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e como referência o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) (ABERS et al., 2014).

2.1.3 A gestão social na gestão pública e nas políticas públicas

No debate sobre as instâncias de participação e a própria participação social na gestão e nas políticas públicas circunscreve o termo gestão social, que podemos encontrar em diversas áreas do conhecimento, dando uma premissa interdisciplinar e de diferentes formas de interpretação para o conceito. Nesse sentido, França Filho (2008) aponta para duas direções acerca do entendimento sobre gestão social. O primeiro para a finalidade da gestão social como o próprio nome se referiria como uma gestão para o social. Neste caso, a gestão não orientaria de forma tradicional pela finalidade econômica, identificando os problemas e demandas da sociedade. Desta forma uma abrangência social. A segunda seria pensar em gestão social pelo meio, isto é nível específico da gestão em seu nível organizacional.

A gestão social como forma de atender as demandas da sociedade sai da lógica de ser uma ação típica do Estado. Essa exclusividade dá espaço para além do Estado, podendo contar com a efetividade da sociedade civil nas decisões para que os anseios possam ser atendidos. No entanto, como frisa França Filho, esse formato que vai além do Estado não é no contexto que se defende a lógica liberal.

Este modo de entender a gestão social, de todo modo, não deve aqui ser confundido com uma pretensão de reforçar em legitimidade um pressuposto normativo liberal segundo o qual seria desejável e mesmo necessário a substituição do papel do estado pela sociedade civil em matéria de gestão de serviços públicos. Trata-se apenas de afirmar que o político (enquanto dimensão constitutiva da vida humana associada) não é atribuição exclusiva do estado como instituição. Ou seja, existe uma dinâmica política de auto-organização social, através de diferentes modalidades do fato associativo, cujo papel deve ser valorizado se quisermos apostar numa democratização da sociedade (FRANÇA FILHO, 2008, p.30).

Pensando a gestão social em seu nível organizacional, esta se diferenciaria da gestão estratégica ou privada e da gestão pública. No contexto da gestão privada há uma racionalidade utilitarista, técnica, instrumental em que todos os meio apresentam como objetivo final o êxito econômico. A gestão pública estaria no contexto na forma de prática a administração nas instituições públicas, podendo ter lógicas mais democráticas, tecnoburocráticas ou clientelistas. Sua distinção ficaria delimitada pela cultura política presente nas instituições públicas. Já a gestão social seria um modo próprio de gestão, atuando em um espaço próprio da sociedade civil, isto é, uma esfera pública que não é estatal. Organizações que não perseguiriam objetivos econômicos, atuando para fins sociais, que podem definir-se em termos culturais, políticos e ecológicos (FRANÇA FILHO, 2008).

Na perspectiva da gestão social ser associada a tudo que é voltado para o social, Tenório (2008) aponta que a gestão social é mais associada à gestão de políticas sociais ou até ambientais. Essa situação pode levar a uma “vulgarização” do termo. No entanto, o objeto de estudo segundo o autor seria mais apropriado para uma “[...] discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer nas relações de caráter produtivo” (TENÓRIO, 2008, p. 158).

Tenório (2016) em sua discussão acerca do conceito de gestão social vai ao entendimento relacionado com a gestão democrática e a participação social e não na gestão de

políticas sociais e organizações do terceiro setor, que podem ter a gestão social como parâmetro, mas para isso dependerá de suas ações e fundamentos.

O tratamento dado a esta tese é na segunda linha, na qual a gestão social está fundamentada em um gerenciamento participativo, dialógico, permitindo que as decisões sejam tomadas por uma pluralidade de sujeitos sociais. No debate entre os atores não pode ocorrer imposição de propostas dos sujeitos envolvidos, uma vez que as decisões devem ser tomadas pelo consenso de todos (TENÓRIO, 1998). Ressaltando que nesta visão, a gestão social pode ocorrer tanto no contexto público quanto privado.

No entanto, em uma perspectiva da coisa pública, a gestão social pode ser tratada como ação política com objetivo de democratizar o Estado a partir do instante que se torna acessível à participação da sociedade. Desta forma, a gestão social estaria galgada na abertura de novos canais para a interação com a sociedade, na qual esta assume uma posição efetiva na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, isto é, no processo de tomada de decisão (FREITAS et al., 2016).

Nesse sentido, o processo de tomada de decisão deve ser compartilhado entre os envolvidos da ação, no qual todos devem ter autonomia para falarem e serem ouvidos sem algum tipo de coação. Para se chegar a esse entendimento lança-se quatro categorias: Estado-sociedade, capital-trabalho, gestão estratégica e gestão social, assim como a cidadania deliberativa que pode ser entendida como uma categoria intermediária das outras categorias (TENÓRIO, 2016, p.13).

Sobre os pares de categoria no caso do Estado-sociedade e capital-trabalho a ideia é inverter esses pares para Sociedade-Estado e Trabalho-capital no sentido de dar uma simbologia e relevância central para a sociedade e o trabalho. O protagonismo deveria ser exercido justamente pela sociedade civil e pelo trabalho e não pelo Estado e o capital, isto é, o mercado (TENÓRIO, 2016). Tanto o Estado quanto o mercado apresentam papéis fundamentais ao se pensar no desenvolvimento de uma nação, mas ao fim ao cabo as ações dos governos e das empresas privadas deveriam estar em consonância para o bem estar de uma sociedade, livre e democrática.

Sobre a gestão estratégica e gestão social deve-se pensar como duas formas de gestão. Sendo que a primeira se fundamenta nas forças do mercado, tendo a competição como premissa, prevalecendo a individualidade e o lucro como objetivo final. Já a gestão social preconiza a solidariedade em busca de justiça social, sendo que o diálogo deve nortear as ações e o bem comum é o objetivo final. Nesse sentido, a intenção é mostrar que essas duas formas de gestão são antagônicas. Sendo que a gestão estratégica por ter em sua lógica objetivar o adversário, através da esfera privada, que traz a concepção da concorrência, a qual não atende os objetivos de uma nação republicana, isto é, voltada para o bem comum da sociedade. Diferente da gestão social, que ao propor a aplicação de uma visão ou concepção sociocêntrica atenderia ao objetivo do bem comum (TENÓRIO, 2004).

Para entender o fundamento epistemológico de gestão social contrapondo ao de gestão estratégica, Tenório (2004) faz a discussão e diferenciação entre teoria crítica e teoria tradicional, a partir da definição feita pela Escola de Frankfurt. Já antecipando que a teoria da gestão social está alinhada com a teoria crítica e a gestão estratégica estaria embasada pela teoria tradicional.

Sendo assim, Tenório (2004) apresenta que os frankfurteanos entendem como teoria tradicional o positivismo, visando o conhecimento antes da “transformação social”. Logo os fatos sociais são tratados de forma neutra, como a ciências naturais, podendo ser delimitado e quantificado. Não retirando seu valor e importância, mas a partir deste pensamento que temos em nossa sociedade um processo de “matematização” dos fatos sociais, transformando o ser humanado muitas vezes em “coisas”.

Já a teoria crítica partirá do pensamento sobre si, investigando as “interconexões recíprocas dos fenômenos sociais e observa-os numa relação direta com as leis históricas de momentos na sociedade estudada” (TENÓRIO, 2004, p.16), tornando a ser uma teoria reflexiva. O foco a ser estudado é a sociedade, o todo e não o particular, o indivíduo.

A teoria tradicional, segundo os pensadores críticos, não seria viável para entender a vida social, inviabiliza a possibilidade de mudança, pois aceita a ordem social vigente e por fim é fator da dominação tecnológica da nossa sociedade tecnocrática. Os pesquisadores tradicionais terão em seus métodos e técnicas ancorados pelo determinismo do mercado, inviabilizando uma visão do que realmente acontece com a sociedade. O problema estaria em uma análise exclusivamente sob os parâmetros da racionalidade instrumental, na qual os aspectos quantitativos substituem os qualitativos, tornando a ideia um conceito ou uma teoria em um esquema, em que a probabilidade e a calculabilidade são as referências. Desta forma, a racionalidade instrumental, se torna um fato inibidor da emancipação do homem (TENÓRIO, 2004).

O filósofo Habermas com a construção de sua teoria será relevante para o entendimento entre o antagonismo da gestão social com a gestão estratégica, pois o pensador colocará que a razão a ser implementada deve ser “a partir do consenso alcançado por uma ação social do tipo comunicativa, ao invés de uma ação social do tipo estratégica”. Para Habermas, “a razão instrumental dificulta a autonomia social dos indivíduos à medida que o mundo da vida, substância estruturante da razão da pessoa humana, é submetido à razão funcional através de ações estratégicas” (TENÓRIO, 2004, p19).

Ainda sobre a reflexão do pensamento de Habermas, segundo Reese-Schafer (2012) a ideia central teórica do agir comunicativo tem como premissa que os problemas da sociedade moderna limitam a liberdade devido à supremacia da racionalidade econômica e burocrática nos espaços do mundo da vida. No agir comunicativo a racionalidade não tem a pretensão de ter uma verdade absoluta o que se busca é o entendimento dos interlocutores. Deve-se ter o reconhecimento da comunicação entre os sujeitos e desta forma, a liberdade está amparada nas condições de uma socialização comunicativa dos indivíduos.

Ainda neste contexto, o agir comunicativo ou ação comunicativa é aquela em que duas ou mais pessoas procuram chegar ao entendimento sobre determinado objetivo, isto é, pelo consenso. Diferente da ação estratégica, que é uma ação racional voltada para o êxito, os objetivos dos atores são voltados para o próprio êxito, um agir individualista (TENÓRIO, 2004). Será a partir desses dois tipos de ações que poderemos entender os conceitos de gestão social e gestão estratégica.

Desta forma, são elementos de uma gestão estratégica a partir de Tenório (2004): ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins; a interação entre as pessoas se dá de forma hierárquica; o estabelecimento de um comportamento tecnocrático, uma hegemonia do poder técnico. O problema estaria que este tipo de gestão ocorre de forma monológica e autoritária, isto é, não democrática. Diferente da gestão social, que busca o diálogo, a participação social no processo decisório. Tendo assim, o exercício da cidadania.

Com objetivo de conceituar e apresentar as diferenças entre a gestão estratégica e gestão social, os autores Cançado, Villela e Sausen (2016) vão argumentar que a gestão estratégica irá adotar um modelo de organização hierarquizado entre comandantes e comandados. Na gestão social busca-se que a decisão seja realizada de forma coletiva a partir do interesse comum entre os participantes, deve-se construir consensos.

Outra característica de distinção entre as duas formas de gestão é que na gestão estratégica a comunicação é formal e certas informações ficam retidas no grupo que tem o poder de decisão. Neste caso, dificulta-se o diálogo entre os atores, pois nem todos tem acesso à informação completa. Já na gestão social a transparência ao acesso à informações é a

referência para possibilidade de um processo de tomada de decisão através da dialogicidade (CANÇADO et al., 2016).

Com isso, a gestão social busca uma governança dialógica, no qual diferentes atores participam do processo de decisão. Neste caso, a gestão social é orientada pela racionalidade comunicativa. Nesta situação, os atores não podem impor suas vontades. É necessária a argumentação para se buscar o consenso (TENÓRIO, 2004). Consenso, não significa que não possa ter conflitos, pois o ato de participar vai intrinsecamente ter posições, valores e visões de mundo dos diversos atores.

A decisão passa a ser realizada por meio da discussão e não por ordem unilateral. Desta forma, são garantidas a igualdade de decisão e a opinião dos participantes. No entanto, dependendo das estruturas de poder as escolhas realizam-se fora das arenas deliberativas. Neste caso, a tomada de decisão não necessariamente é democrática. Desta forma, necessita-se de cidadãos ativos e politizados. (REESE-SCHAFER, 2012).

Nesse sentido, Freitas et al. (2016) argumentam que a prática da gestão pública necessita de uma sociedade civil organizada e ativa no processo de tomada de decisão, mas para isso são necessárias esferas públicas que possibilitem o diálogo entre os diversos atores, tendo como objetivo, mediante de conflitos, a busca do consenso e o controle sobre os serviços públicos.

Sobre gestão social ainda é possível apresentar algumas características que são: a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último (CANÇADO et al., 2011).

Avançando na discussão acerca da gestão social, Pereira e Rigatto (2011) tratam de sua prática nas políticas públicas. Nesse sentido, a sociedade ascende com um protagonismo junto ao Estado na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, apesar de que historicamente se predominou e predomina o papel do Estado na relação com a sociedade.

Quando se observa os estudos acerca de políticas públicas há vários significados, mas o Estado é quase sempre colocado como elemento protagonista das ações. Como salienta Arretche (2003) estudar políticas públicas é estudar o Estado em ação. No entanto, é possível trazer a possibilidade de um protagonismo da sociedade na gestão das políticas públicas por meio da gestão social. Desta forma, “a elaboração a implementação e a avaliação de políticas é compartilhada entre os participantes da ação no âmbito da esfera pública” (PEREIRA; RIGATTO, 2011, p.21). Nesta concepção, os conselhos gestores de políticas públicas podem apresentar uma institucionalidade com este potencial como será visto mais adiante.

Sobre o exercício da cidadania “a gestão social é um processo dialético caracterizado pela ação e reflexão de práticas e saberes que tem como fio condutor a cidadania deliberativa” (PEREIRA; RIGATTO, 2011, p.20), pois nesta concepção as pessoas devem participar do processo democrático nas diferentes instâncias das sociedades, decidindo os seus destinos sociais. Logo, para que possa ocorrer gestão social as pessoas precisam tomar consciência do seu papel como sujeito, possibilitando assim a busca de sua emancipação.

Desta forma, por meio da cidadania deliberativa a gestão social teria condições de ser o “elo entre a sociedade civil organizada, o Estado e o mercado, sendo a protagonista da relação” (MORETTO NETO et al., 2011, p. 833). Sendo que cidadania deliberativa é entendida como a “[...] legitimidade das decisões [que] deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008, p. 41).

A cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade, a validade das decisões, deve ter origem em processo de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (TENÓRIO, 2016, p.16).

Esse processo de discussão se dar em um espaço em que é possível o debate, o diálogo de forma autônoma sem algum tipo de coação. Esse espaço pode ser entendido como esfera pública e o conselho municipal poderia ser um exemplo dependendo do seu funcionamento. Sendo assim, o exercício de uma cidadania deliberativa, deveria ocorrer a partir da esfera pública por meio da participação. Nesse sentido, as instâncias de participação podem ser um exemplo de esfera pública (TENÓRIO, 2016).

Os princípios de uma cidadania deliberativa são trabalhados como categorias de análises para os processos decisórios deliberativos. Desta forma, há: a **inclusão** na qual a noção de que todos devem ser tratados como igualmente qualificados para participar das decisões; o **pluralismo** que teria como concepção um modelo em que a sociedade é composta por vários grupos ou centros de poder, da **igualdade** que é fundamentada na crença de que as sociedades deveriam tratar seus membros de maneira mais justa, de modo tanto formal quanto material, da **autonomia** que refere-se à preservação da integridade do eu; e do **bem comum** declaração de que algo é para o bem estar de todos os membros da comunidade ou grupo (TENÓRIO et al., 2008).

A cidadania deliberativa está pautada na concepção da democracia deliberativa de Habermas, na qual há três instâncias que são o Estado, o mercado (representando pela sociedade burguesa) e a sociedade civil. Nesse sentido, o Estado tem o poder administrativo enquanto o mercado o recurso econômica. Já sociedade civil neste modelo teria como recurso a solidariedade, isto é, o poder comunicativo. Seria por meio dessas três instâncias que as sociedades mobilizariam suas demandas. O que Habermas colocará que os caminhos dados à economia somente pela direção do Estado estão superados. Da mesma forma, que rejeita a ideia o papel do mercado na função de direção da administração pública, como defende o modelo neoliberal. O autor defenderá a interação entre os poderes e que é por meio de uma sociedade de cidadãos, e não burguesa, que se poderia contribuir no processo de discussão da tomada de decisões (REESE-SCHAFFER, 2012).

Sobre gestão social ainda é possível apresentar algumas características que são: “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO et al., 2011, p. 697).

Apesar da perspectiva da gestão social, é importante ressaltar que o Brasil ainda apresenta uma administração pública com um comportamento de Estado patrimonial bastante presente, afastando o cidadão brasileiro de uma participação política ativa. Com isso, para se vislumbrar a inserção da sociedade no protagonismo do debate da coisa pública é relevante que ocorra um processo de inclusão social por parte da população brasileira que ainda vive a margem dos direitos sociais, humanos e políticos (PEREIRA; RIGATTO, 2011).

Ainda neste contexto Cotta et al. (2011) ressaltam que o Brasil evoluiu institucionalmente no que concerne a participação social. No entanto, estas instâncias não se concretizaram em um progresso efetivo nos direitos civis, políticos e sociais. Desta forma, o processo de construção da cidadania se daria de forma lenta e gradual, pois as mazelas e os problemas na ordem econômica, políticas e social se fazem presentes nas estruturas do Brasil.

2.2 Controle Social

Quando se aborda sobre o significado de controle social é preciso destacar em qual concepção está pautada, pois os cientistas sociais utilizam o termo de controle social para destacar que a sociedade está sob controle de algum determinado poder, dando destaque ao Estado. Ou ainda uma conotação de exercer o controle sobre uma minoria, isto é, uma relação de dominados e dominadores. Nesse sentido, o exercício deste poder ou controle pode ocorrer

por conta de questões religiosa, cultura, econômica, capacidade de organização e autonomia entre outros (SIRAQUE, 2005).

No entanto, o significado adotado por esta tese é totalmente o contrário do sentido de dominação de algum ente sobre o outro. Ainda segundo o autor, a relação é com os cidadãos fiscalizando e participando das atividades do Estado no sentido da prestação de contas da coisa pública. Desta forma, engloba a avaliação dos gestores públicos, acompanhamento da prestação de serviços públicos e formulação de políticas públicas. A proposta é que as ações dos governantes não sejam desviadas das finalidades determinadas pelas ordens normativas e interesse na população. Com isso o controle social é um “exercício da soberania popular” (SIRAQUE, 2005, p. 100).

Segundo Ricci (2009), controle social não é consulta ou ouvir o outro ator. Essas formas de relação podem ser analisadas como níveis de participação, mas não gera controle. Controle social vai à direção de cogestão e planejamento, isto é, a sociedade civil é ator presente e relevante no processo de elaboração, acompanhamento e verificação ou monitoramento das ações de gestão pública.

Logo, o controle social tem relação intrínseca à participação social. Desta forma, os benefícios da existência de processos de participação são que estes ajudam na conscientização crítica por parte das pessoas e faz com a sociedade de forma geral tenha mais poder no processo de tomada de decisão e nas reivindicações, assim como possibilita a resolução de conflitos, isto é, a busca de um consenso. Outras vantagens são a viabilidade do controle das autoridades por parte da sociedade civil e a legitimidade das políticas públicas perante a população que se faz mais presente e tem acesso as informações (BORDENAVE, 1994).

Tenório (2016) ressalta que os significados acerca de gestão social e controle social se convergem. Uma gestão que possa ocorrer de forma dialógica e com transparência cria condições ao exercício do controle social que está relacionado com a fiscalização por parte da sociedade.

Sendo assim, uma premissa da democratização dos espaços públicos, que estes se tornem transparentes em suas funções e ações e ao mesmo tempo em que os atores envolvidos nos processos de gestão e implementação das políticas públicas tenham responsabilização dos seus atos. Com isso, viabiliza a fiscalização e controle por parte da sociedade (FONSECA; BEUTTENMULLER, 2007).

A democracia historicamente com a formação dos Estados se pautou na representatividade para os instrumentos de funcionamento nos governos e poderes constituídos. No Brasil coma Constituição Federal de 1998 propiciou com os fóruns, audiências públicas e os conselhos gestores uma perspectiva de uma participação mais direta da sociedade, mesmo que fortemente com os conselhos gestores seu funcionamento se dá por meio das representações são ações que propiciam uma noção de participação mais direta da sociedade, pois envolve as comunidades locais. Nesse sentido, no caso brasileiro, as arenas de deliberação e consultas formadas por representações do poder público e da sociedade civil organizada se torna um direito por parte do cidadão e uma obrigação por parte do Estado (FONSECA; BEUTTENMULLER, 2007).

Com isso, o entendimento é que as formas de controle social são resultados do processo de democratização do Brasil e ao mesmo tempo a possibilidade de fortalecimento da própria democracia no país. Nesse sentido, o controle social possibilitaria uma expansão da esfera pública, condicionada a uma participação social efetiva. Com isso, a sociedade poderia se fazer presente na fiscalização dos serviços públicos e dos processos de planejamento e implementação das políticas públicas (GERSCHMAN, 2004).

A discussão sobre o controle da Administração Pública se insere no debate da própria democracia, pois para o funcionamento de um estado democrático é preciso de formas de

regulação conflitos, de administração, de implementação de políticas públicas e de controle sobre essas ações (FONSECA; BEUTTENMULLER, 2007).

Desta forma, controle social seria a presença de mecanismos presentes na esfera pública que possibilitem a fiscalização das ações dos governos, na participação na formulação e implementação das políticas públicas. Sendo que as instâncias de controle social serão formadas por diversos grupos politicamente organizados que podem ter agendas e interesses distintos. (FONSECA; BEUTTENMULLER, 2007). Sendo assim, em um ambiente democrático e republicano, há a necessidade de buscar o consenso e minimizar a sobreposição de poder de um grupo em relação ao outro.

Bravo e Correia (2012) vão ressaltar que no Brasil a expressão “controle social” tem ocorrido com o significado do controle da sociedade civil sobre a atuação do Estado, mais especificamente na área das políticas sociais. Sendo que essa demanda já inicia no período da redemocratização justamente contrapondo com o Estado autoritário vigente da época, mas é a partir da CF, que as iniciativas se fazem efetivamente presentes.

Nesse sentido, a partir da CF, que propiciou diversos canais de participação, os governos estaduais e principalmente os governos municipais iniciaram um processo de convívio e reconhecimento da presença da sociedade civil na discussão e implementação das políticas públicas. Mesmo de forma limitada havia uma transformação do Estado se tornando mais suscetível pela mobilização dos cidadãos mais ativos. Com isso, teve uma crescente referência da sociedade com o controle social da Administração Pública e os próprios governos a aceitarem esse tipo de presença (SPINK; TEIXEIRA, 2007).

Outra questão, é que a expressão controle social está no contexto das lutas sociais contra o estado autoritário no Brasil na defesa da redemocratização, ascendendo uma nova forma de abordar a relação entre sociedade civil e o Estado. (BRAVO; CORREIA, 2012.). Como já delineado a concepção que permeia este estudo é no entendimento que se precisa buscar uma gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil.

Quando se faz uso do significado de sociedade civil é importante delimitar, pois pode apresentar entendimentos distintos, pois no ideário do neoliberal as formulações de sociedade civil vão em direção de um esvaziamento e despolitização da própria. Neste mesmo ideário temos uma desresponsabilização do Estado para prestação dos serviços públicos e uma inserção da sociedade civil como “parceira” no que tange a contribuição financeira. Em seu limite organizações ditas da sociedade civil substituiriam o Estado. Essa orientação de “reforma” no Estado estava no amparo do Banco Mundial (BRAVO; CORREIA, 2012.).

O Estado diminui seu papel de prestador direto de serviços, dando espaço para essas organizações, atuando mais como orientador e regulador dos serviços. No entanto, a participação social que delineia este trabalho é em uma perspectiva de controle social, na qual a sociedade civil possa participar das políticas públicas, desde seu planejamento e formulações, acompanhamento para que os recursos possam atender a coletividade (BRAVO; CORREIA, 2012.). Neste caso, não é suprir nem substituir as funções do Estado que continuariam como o provedor de tais serviços.

Outro ponto relevante é que não se deve tratar a sociedade civil como espaços homogêneos e sem contradições de classes. Não necessariamente os interesses são universais. Segundo Bravo e Correia (2012), a sociedade civil está sempre em uma disputa de classes na busca pela hegemonia. Há um antagonismo entre a classe trabalhadora e a classe dona do capital. Desta forma, a relação entre Estado e sociedade civil no exercício do controle social tem que ser entendido em uma sociedade civil composta por interesses de classes muitas vezes distintos. Sendo assim, a defesa da sociedade civil deve ocorrer a partir da classe trabalhadora articulada com os movimentos sociais organizados.

A participação social assim como as instâncias de participação estão em um contexto na qual somente a democracia representativa, por meio do voto não se mostra suficientes. É

necessário que a população possa se fazer efetiva no processo de escolhas acerca da coisa pública e que possa acompanhar as ações dos governantes que justamente representam a população.

Como observado, a Constituição Federal de 1988 se torna um importante marco institucional para a criação e desenvolvimento de instâncias de participação, assim como elementos e diretrizes de democracia participativa. O artigo primeiro, em seu parágrafo único diz “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Com isso, a população pode exercer seu poder por meio de suas representações ou até mesmo diretamente (RICCI, 2009). É possível tratar os conselhos gestores como forma institucional que atende esta possibilidade de presença da sociedade civil na participação da gestão pública e no exercício do controle social, assim como as Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

2.2.1 Conselhos gestores de políticas públicas

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) são instâncias de participação que ganham relevância a partir da CF no processo de formulação e implementação das políticas públicas em diversas áreas. No entanto, é preciso ressaltar a ideia de um colegiado que possa democratizar o processo de tomada de decisão não é algo novo. Desta forma, vale a pena fazer algumas abordagens em uma perspectiva histórica. Não é objetivo trazer todos os significados e entendimentos dessas instâncias que perpassam em determinados momentos da história, mas sim apresentar alguns elementos que continuam alinhados com a atualidade.

Para isso, Correia (2014) analisa temas clássicos da obra de Hannah Arendt e nesta abordagem trata sobre os sistemas de conselhos. É importante ressaltar o contexto histórico, pois as análises partem de uma perspectiva de experiências revolucionárias no período, em uma das obras de Arendt seu tratamento é a partir da revolução francesa e americana. Isso não significa que certos dilemas e reflexões não continuem contemporâneos. As experiências dos conselhos nas revoluções não foram duradouras. No entanto suas histórias e princípios cabem no debate, pois os conselhos buscavam a participação direta de todos os cidadãos nos assuntos públicos do país (HARENDT, 2011).

Loureiro (2010) em sua análise sobre o pensador da Escola de Frankfurt Henry Marcuse aborda sobre a “república dos conselhos na Baviera” que trata da experiência de conselhos alemães como uma forma política de organização democrática para o processo de tomada de decisões. No Ocidente teria surgido pela primeira vez com a Comuna de Paris em 1871. Segundo a autora o tratamento dado aos conselhos significa referenciar em uma democracia direta frente às limitações da democracia representativa.

No contexto histórico os conselhos emergem com uma visão radical de substituir o Estado de direito burguês ou complementar esta estrutura de poder. Nos conselhos há uma estruturação de ação de baixo para cima. Na Alemanha essa experiência em um período curto ocorreu em fábricas, comunidades, bairros, escolas entre outros (LOUREIRO, 2010).

Os conselhos alemães poderiam ser vistos como um dos pontos relevantes que se perdeu na tradição revolucionária da Alemanha. Os representantes dos conselhos eram depositários de confianças de seus representados. Existia uma percepção de igualdade política entre representante e representados nos conselhos (ARENDRT, 2011). Na defesa dos conselhos estava a ideia de controle dos representantes pelos representados, evitando a atuação autônoma dos políticos, a burocratização e consequentemente a corrupção (LOUREIRO, 2010).

Segundo Loureiro (2010) o surgimento dos conselhos estavam no contexto de rupturas ou revoluções da ordem política e social. Como a Comuna de Paris de 1871, revolução russa de 1905 e 1917, assim como a revolução alemã de 1918. Os conselhos alemães tinham como

característica a criação por parte dos trabalhadores alemães. Esse exemplo de formação dos conselhos foi observado em Munique e não era uma unanimidade em Berlim, o governo socialdemocrata buscava a eliminação dos conselhos. Quem defendia os conselhos apontava como uma medida de educar politicamente a população, pois esta teria a prerrogativa do exercício do controle social.

Como pode perceber a ideia dos conselhos como espaços de participação e deliberação de assuntos com fim público por parte da população não é algo novo. É interessante perceber que algumas premissas nas funções e existência dos conselhos na atualidade são parecidas. No caso do Brasil, a referência aos conselhos já se faz em período anterior a redemocratização, mas neste caso tinha como função ações consultivas de caráter centralizado em setores específicos.

No entanto, com a redemocratização do Brasil, pode-se perceber uma descentralização tanto da gestão quanto financeira da administração e das políticas públicas. Dando mais responsabilidades para os estados e municípios. Desta forma, há a municipalização das políticas sociais, como educação, saúde, assistência social e no caso deste estudo da segurança alimentar. Com isso, a CF será o marco institucional para o início deste processo, que também estabeleceu uma institucionalidade nos canais de participação da sociedade junto ao Estado, que são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP), que são órgãos que apresentam funções, pelo menos em tese, como formações e deliberações das políticas públicas, exercendo também um papel no controle social dessas políticas assim como na gestão governamental. Esses conselhos estão presentes em todos os níveis de federação. No entanto, nesta tese o foco são Conselhos Municipais de Políticas Públicas (CMPPs).

Este processo da criação dos conselhos tem como base as mobilizações delineando entre várias reivindicações a demanda por uma gestão pública democrática (TÓTORA; CHAIA, 2002).

Foi por meio de legislação complementar e normatizações produzidas pelas instâncias federais que se constroem a regulamentação no modo de funcionamento CGPP (CÔRTEZ, 2005). Ainda segundo a autora, aponta que a disseminação dos CMPPs nas diversas áreas da política social e o potencial de envolvimento dos participantes não se encontra em países que também apresentam instituições de canais de participação, tais como Itália, Inglaterra, EUA ou no Canadá.

No entanto, como argumenta Dagnino (2002) o processo de instâncias de participação, ou espaços públicos que surgem com a prerrogativa de maior aproximação direta entre a sociedade civil e o Estado vão se apresentar por meio de conflitos na medida em que podem ocorrer visões ou projetos políticos distintos, assim como disputas de poder.

O CMPP cria uma instância entre a sociedade civil e o governo local de formulação e proposição de diretrizes e estratégias da gestão governamental e possibilita exercício do controle social dessas ações. Nesse sentido, cria a oportunidade de fiscalizar e avaliar ações assim como a alocação de recursos (PRESOTO; WESTPHAL, 2005).

Desta forma, o sentido original CGPP é no exercício do controle social sobre o Estado. Assim, o controle social passa a ser o direito do poder público estatal ser fiscalizado pela sociedade civil pela ideia de ‘participação popular’, visto que ambas “são categorias explícitas nesse tipo de processo decisório deliberativo, justificado no âmbito de esferas públicas, de conselhos municipais” (TENÓRIO, 2016, p.24-25).

Sendo assim, seguem alguns elementos de caracterização destas instâncias de participação, tais como: (i) se apresentam em áreas temáticas, ligadas a políticas sociais específicas; (ii) são canais institucionais de participação social; (iii) apresentam um caráter representativo com mandatos sociais não remunerados, podem ser deliberativos ou consultivos; (iv) apresentam uma composição paritária entre governos e sociedade; (v) pelo

menos formalmente apresentam uma autonomia em relação ao governo local (TÓTORA; CHAIA, 2002).

Apesar das novas instâncias de participação, como os CGPP, apresentarem um arcabouço institucional similar desde suas estruturas legais e institucionais o processo da efetividade ou não de deliberação por parte da sociedade civil junto ao poder público pode ser diferente nas políticas públicas. Nesse sentido, é importante uma análise da relação entre Estado e sociedade em um determinado local ou território, isto é, como representações de sociedade civil assim como movimentos sociais se interagem com o Estado a partir: do ponto de vista combativo ou conflituoso; de ações por dentro do aparato do estado; de novas instâncias de participação criadas ao longo dos últimos anos (ABERS et al., 2014).

Quando se analisa o papel dos conselhos municipais e as conferências de políticas públicas, pode-se admitir correntes que entendem que os movimentos sociais não deveriam participar deste espaços institucionais de participação por entenderem que estes estão capturados pelo Estado. Entretanto, há vertentes que acreditam que são esses espaços que possibilitam acesso a mais poder dentro do Estado, isso não significa que há limites nas efetividades destas estruturas institucionais (BRAVO; CORREIA, 2012).

Os conselhos tendo sua efetividade na representatividade e no funcionamento poderão atribuir novas diretrizes para as políticas sociais, pois atuariam na formação das políticas públicas e nas tomadas de decisões. É percebido que a partir de 1996 há o aumento da criação dos conselhos municipais, pois os recursos destinados às áreas sociais eram vinculados a partir de suas criações (GOHN, 2002).

A instituição dos CMPPs é considerada uma inovação no que tange a participação social no processo de formação e implementação das políticas públicas, assim como o exercício do controle social dessas políticas. No entanto, há problemas e limites neste novo desenho organizacional da gestão pública brasileira (TÓTORA; CHAIA, 2002). Quando se analisa os mecanismos de participação social no Brasil é importante ressaltar que esses espaços em certas ocasiões se transformam em meros espaços de consentimentos das ações do poder público sem sua real efetividade, tornando-se um meio de legitimação por parte do poder público.

Na concepção liberal, a sociedade civil é vista sem antagonismos com interesses universais e que as negociações com o Estado se estabelece por meio de parcerias para solucionar problemas que são entendidos como de todos (CORREIA, 2005). Nesse contexto, os conselhos seriam espaços de pactuação para se buscar consensos que em última instância podem legitimar as ações do Estado cooptando a sociedade civil, que ao invés de exercer o controle social se torna a controlada.

No entanto, o sentido original dessas instâncias de participação é justamente o exercício do controle social sobre o Estado a fim de atender a demanda da maior parte da população que está configurada na classe trabalhadora. Desta forma, a sociedade civil não é homogênea e sim com representações com interesses antagônicos. O entendimento que esses espaços são sem neutralidade e com diversidade. O exercício efetivo do controle social dependerá das correlações de forças estabelecidas nessas instâncias (CORREIA, 2005).

Presoto e Westphal (2005) destacam algumas limitações dos conselhos no momento dos seus exercícios, que podem justamente prejudicar o funcionamento como tal foi imaginado. São possíveis limitações: (i) Possíveis manipulações do conselho feito pelo governo a partir de indicações em sua composição; (ii) Dificuldade da sociedade civil em participar dos conselhos devido à restrição de acesso do próprio poder público e a própria falta de tempo; (iii) Entendimento das funções por parte dos representantes da sociedade civil dos conselhos; (iv) Falta de infraestrutura para o funcionamento adequado; (v) Problema de representatividade.

Somando a esses problemas, ainda há na cultura política brasileira a ideia de que o Estado deve resolver todas as questões para atender as necessidades da população sem uma discussão a respeito. O que acaba distanciando a população da coisa pública, dificultando uma cidadania ativa. Uma participação envolve educação política, aprendizado na vida cotidiana, onde sejam conhecidos e respeitados os direitos e os deveres da cidadania (TÓTORA; CHAIA, 2002).

Uma questão a se analisar sobre o processo de tomada de decisão quando se aborda a participação social nas políticas públicas no que concernem as decisões das políticas públicas assim como a execução é que em muitos casos há uma separação nesses processos. O que transforma os conselhos gestores mais como uma função consultiva do que deliberativa ou ainda em legitimadora das decisões tomadas por parte do poder público (DAGNINO, 2002). Sendo assim, para a existência da prática de gestão social nos conselhos gestores de políticas públicas é preciso que os conselheiros estejam envolvidos nos debates e no processo de tomada de decisão e que a população também esteja presente (TENÓRIO, 2016). As ações e discussões dos temas de um conselho devem extrapolar e não ficar restrito aos círculos dos representantes nos conselhos.

Contudo, um problema apresentado nessas instâncias de participação como processos efetivos de deliberação e controle social é a própria característica de formação de espaços muitos segmentados e setorializados. Com isso, a partilha de poder fica limitada dificultando uma influência maior por parte da sociedade civil em políticas públicas mais amplas. Podem ser formadas atuações isoladas sem uma interligação. Com atuação a margem do próprio aparato estatal (DAGNINO, 2002).

Com isso, os canais de participação estão sujeitos a cooptação pelo próprio poder público ou pelo mercado, acarretando uma instrumentalização desses espaços o que leva a uma privatização da ação política e da coisa pública (FREITAS et al., 2016).

Alguns mecanismos que podem restringir efetivamente o compartilhamento de poder. Tais como uma razão-tecnocrática nessas estruturas, burocratização, falta de sensibilidade por parte do poder público, instabilidade de projetos e falta de transparência. No lado da sociedade civil há o problema de uma demanda por qualificação técnica e política por representantes da sociedade civil. Para a discussão dos temas envolvidos, normalmente se cobra um saber técnico que muitas vezes os representantes não têm e esse acesso a este saber é difícil. Ainda há o problema do próprio entendimento do funcionamento do aparato administrativo de uma prefeitura (DAGNINO, 2002).

De qualquer maneira, as criações desses espaços públicos participativos apontam que têm uma influência positiva no processo de construção de uma cultura mais democrática no Brasil. Representações da sociedade civil nesses espaços vão contra concepção de uma visão elitista da democracia assim como uma visão tecnocrata no aparato estatal com desenho mais autoritário no processo de tomada de decisões. Retirando também a visão que toda ação de uma política pública deve ocorrer somente pelo Estado. Logo os espaços possibilitam a convivência entre diferentes grupos com distintas visões sendo necessário um trabalho de reconhecimento dessas diferenças e conflito. Nesses espaços criam-se outras dinâmicas por parte dos movimentos sociais que tinha um histórico combativo e nessa institucionalidade esperasse que também tivesse uma dinâmica propositiva (DAGNINO, 2002).

Um ponto a considerar é que essas instâncias de participação podem ter uma relevância dentro do processo de maior democratização no que diz respeito às tomadas de decisão e o exercício do controle social. No entanto, não se pode criar a expectativa da solução de todos os problemas. Em que em muitas situações acabam gerando análises incisivamente críticas. Não se pode colocar unicamente a expectativa de transformação do Estado, o combate a desigualdades e o resgate da cidadania somente por conta destes espaços

(DAGNINO, 2002). Na medida em que há uma complexidade muito maior, devido aos diversos fatores envolvidos nas relações e atuações do Estado com a sociedade.

2.2.2 Tipos de conselhos gestores de políticas públicas

Nessa pesquisa para a análise do exercício do controle social no PNAE será necessário o estudo acerca do funcionamento do Conselho de Administração Escolar (CAE) e sobre sua possível articulação com conselhos que estejam sob a temática do desenvolvimento rural e a segurança alimentar nutricional. No entanto esses conselhos apresentam particularidades em seus propósitos, funcionamentos e estruturas. Desta forma, será apresentada uma tipologia para se diferenciar os diversos desenhos de CMPPs. Para isso será utilizada a tipologia adotada por Allebrandt (2003), que podem ser definidos como: conselhos gestores de programas governamentais, conselhos de políticas setoriais, conselhos temáticos, conselhos territoriais e conselhos globais.

O primeiro tipo segundo o autor são os conselhos gestores de programas governamentais que são vinculados à operacionalização de ações governamentais específicas. Por exemplo, o Programa Bolsa Família exige a criação de um conselho ou a vinculação de outro existente para exercer dentre as funções de planejar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a implementação da política. Isso ocorre também com o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). O CAE, que é o órgão de controle social do PNAE se enquadra neste tipo de conselho e mais adiante no texto detalharemos as suas funções.

Uma segunda forma de entender os conselhos são os conselhos de políticas setoriais. Estes são definidos por leis federais pra concretizarem direitos de caráter universal, como as políticas sociais de saúde, educação e assistência social.

É importante ressaltar tanto a primeira forma quanto a segunda de conselhos são distribuídos praticamente de forma universal nos municípios brasileiros, pois apresentam imposição da legislação federal. Essa indução ocorreu, pois para os municípios receberem os recursos referentes às políticas é obrigatória a constituição dessas instâncias. Desta forma, como salienta Allebrandt (2003) a institucionalização dos conselhos ainda é bastante dependente do grau de imposição e indução por parte das políticas de nacionais em seu processo de descentralização.

Os conselhos temáticos de temas transversais atuam com os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade, podendo citar os direitos humanos, violência, direitos da criança e do adolescente, direitos do idoso, meio ambiente, segurança alimentar e nutricional (ALLEBRANDT, 2003). É importante observar que esses tipos de conselhos já não são observados com tanta incidência nos municípios do Brasil. Neste estudo essa observação transparece quando se analisa a existência do Consea, pois somente o município de Seropédica apresenta esse conselho e mesmo assim ainda não foi formalizado perante o executivo e legislativo.

Os conselhos territoriais atuam no processo de formulação e gestão de políticas de caráter mais universal, mas em uma prerrogativa territorial, podendo exercer funções executivas. Neste caso é possível citar os conselhos distritais, conselhos de regiões administrativas e conselhos de bairros. Por fim, os conselhos globais permeiam vários temas transversais e têm uma concepção mais geral. Sendo assim, há os conselhos de desenvolvimento municipal, conselhos de desenvolvimento urbano e os conselhos de desenvolvimento rural sustentável (ALLEBRANDT, 2003). Este último será analisado nos municípios do território.

Outro desenho de instância de controle social que não está incluída nesta tipologia são os colegiados territoriais rurais. Este tem um desenho com representações do Estado e sociedade civil que vão atuar especialmente nos municípios que compõem um território rural. Estes colegiados podem apresentar alguns de seus objetivos: (i) Fomentar o Desenvolvimento Rural Sustentável através do apoio à organização e ao fortalecimento institucional dos atores sociais locais; (ii) Promover a gestão participativa e o controle social das políticas de desenvolvimento rural sustentável e o fortalecimento da educação do campo, da agricultura familiar e demais comunidades; (iii) Buscar a inserção do colegiado para participação nas Formulações e adequações de políticas públicas e iniciativas locais às potencialidades e demandas do Território; (iv) Contribuir no fortalecimento, na implementação e na integração de políticas públicas nos níveis, municipal, estadual e federal.

2.3 Desenvolvimento Territorial Rural

Este item tem a intenção de discutir desenvolvimento territorial rural por meio de políticas públicas que abrangem essa possibilidade. Em um contexto de repensar o desenvolvimento com a visão unidimensional da economia se abordou a contribuição de Armatya Sen (2010), na qual o autor coloca que desenvolvimento pode ser tratado como um processo de expansão de liberdades para os cidadãos, tais como liberdade de participação política, acesso à educação e saúde, oportunidades de emprego, rompimento com a pobreza e autoritarismo (DINIZ, 2013). Tangenciando esse debate, traremos algumas contribuições que o enfoque da multifuncionalidade da agricultura familiar possa oferecer para o desenvolvimento rural.

Com isso, desenvolvimento aqui tratado apresenta uma série de variáveis e tem um cunho crítico na abordagem estritamente econômica, que seria pensar desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico. O crescimento econômico não deve ser abdicado, mas este crescimento não pode ser objetivo único, pois um país pode ter um crescimento econômico com altas taxas de Produto Interno Bruto (PIB) e esta riqueza gerada não se reverter a favor da sociedade, ficando restrita a um pequeno número de pessoas. Sem contar que a atividade econômica pode ter uso intensivo dos recursos naturais sem nenhuma preocupação com sua sustentabilidade.

Como salienta Maluf (2000) a teoria econômica geral e grande parte dos modelos de desenvolvimento colocam que o crescimento econômico tem capacidade de gerar benefícios para toda uma sociedade. O mesmo autor explicitará que este único objetivo não é suficiente para o enfrentamento da desigualdade e pobreza.

Desta forma, o desenvolvimento sai da prerrogativa de uma dimensão para uma forma pluridimensional e em sua conceituação se insere à dinâmica econômica os aspectos social, cultural, político, sustentável e humano, que aqui tem como objetivo um desenvolvimento dos homens fugindo da lógica materialista de consumo, isto é, desenvolvimento não é simplesmente ter acesso às coisas que os recursos financeiros possam adquirir (SACHS, 1998).

Outro problema em se focar somente na perspectiva do crescimento econômico para gerar benefícios para todas as camadas das populações é que em países, nos quais a desigualdade e a má distribuição de renda são uma realidade, o crescimento gerado tende a realçar esta concentração, isto é, a camada mais rica da sociedade tende a absorver a maior parte da riqueza gerada (MALUF, 2000). O termo sobre desenvolvimento trouxe uma lógica ocidentalizada, tirando das sociedades as oportunidades de definirem seus próprios caminhos. No entanto, esta dinâmica quando se restringe ao viés econômico não dá conta da complexidade das culturas, dos problemas da violência, miséria, da discriminação de etnias e de gênero, da diversidade e do uso indiscriminado dos recursos naturais (ESTEVA, 2000).

Sachs (1993) argumenta que a dinâmica que envolve ações para o desenvolvimento deve estar presente à perspectiva da sustentabilidade. Nesse sentido, apresenta cinco dimensões de sustentabilidade. São elas:

(i) Sustentabilidade social: ações de crescimento e desenvolvimento que tenha como objetivo a diminuição da desigualdade de renda e social; (ii) sustentabilidade econômica: alocação de recursos públicos e privados que fuja da lógica da financeirização dos sistema econômico, que tenha dentro do planejamento uma observação em termos macrosociais, que busque investimentos em ciência e tecnologia por parte dos países em desenvolvimentos para diminuir a dependência dos países “avançados economicamente”; (iii) sustentabilidade ecológica: busca de uma matriz produtiva com menor impacto ao meio ambiente com otimização dos recursos; (iv) sustentabilidade espacial: busca de uma configuração entre o rural e urbano mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial do acesso da população e das atividades econômicas; e (v) sustentabilidade cultural: que busque ações endógenas a partir dos próprios atores de uma determinada localidade, valorizando o ecossistema, a cultura e o espaço (SACHS, 1993, p.38).

Desenvolvimento a ser destacado é no sentido de formas de trazer conquistas, ou seja, a busca por diversos caminhos para melhorar a qualidade de vida da sociedade. Neste caso, quem decidiria o significado dessa “qualidade” seria a própria sociedade (MALUF, 2000). É claro que nestes “significados” há toda uma complexidade para o debate, tais como: “Qual o processo para se buscar o desenvolvimento sustentável?”; “Como tratar a qualidade de vida?”; “Processos de escolha e de decisão por parte da sociedade”; “Que sociedade tipo de sociedade que se propõe a debater?”.

No entanto, a busca por um desenvolvimento sustentável exige um Estado que tenha a capacidade de planejar e implementar políticas públicas a favor das mudanças necessárias, mas que a lógica neoliberal das últimas décadas minaram esse poder de mobilização por parte dos governos em seus países (SACHS, 1997).

Não se pode desassociar desenvolvimento de democracia, mas uma democracia que vá do Estado de direitos e suas instituições de governança, mas sim uma democratização com a efetividade da cidadania com a expansão e universalização dos direitos políticos e civis, dos direitos sociais e econômicos e culturas (SACHS, 1998).

Sendo assim, a análise sobre desenvolvimento deve ocorrer por meio de diferentes elementos tais como a família, cultura, ideologia, valores e a dinâmica política. O processo de desenvolvimento não pode ser pensado somente a partir de ações centralizadoras do Estado, mas sim por meio de descentralização e difusão, e para isso o enfoque território/local se torna uma perspectiva (GIANNELLA; CALLOU, 2011).

Segundo Pecqueur (2005), o desenvolvimento territorial se caracterizaria em aproveitamento de mobilização de recursos e ativos de uma determinada região, constituindo um sistema produtivo deste espaço geográfico, mas para isso identificando o potencial de cada território. Desta forma a busca em trazer um processo próprio de desenvolvimento, isto é, endógeno. Um território construído pelos atores ali localizados, verificando os recursos disponíveis ou a serem construídos ou mobilizados, tais como, recursos naturais, mão de obra, oferta de serviços públicos e instituições presentes.

Contudo, quando se observa um território, é preciso salientar que é um espaço que contém uma história e uma cultura que se formou a partir da ocupação de determinada população. Sendo assim, valores são constituídos e identidades formadas. Quando se pensa no Brasil, por ser um país continental há uma grande distinção entre as regiões (BACELAR, 2008).

Outra questão é o papel do Estado, por mais que tenha mudado suas prerrogativas nas últimas décadas e também na interação com atores do mercado e da sociedade civil, sua ação continua essencial.

A ação pública se encontra assim questionada, na medida em que não é mais redutível à única ação do Estado. No entanto, o Estado constituído e capaz de agir (mais do que um Estado ausente e/ou impotente) permanece uma condição necessária embora não suficiente para a expressão da ação pública territorializada (PECQUEUR, 2005, p.20).

Neste contexto, as políticas públicas em seus processos de formulação em implementação ganham uma dinâmica para que as ações ocorram de baixo para cima e de dentro para fora, isto é, não é por meio de agentes de fora que ditarão as diretrizes. Fazendo com que o local ganhe destaque. No Brasil pode-se tratar na combinação desses dois movimentos, os “de fora para dentro” com o “de dentro para fora”. Com isso, a iniciativa local tem preponderância, mas as políticas nacionais se encontram com acentuada relevância (BACELAR, 2008).

Villela et al. (2012) ainda ressaltam que o território tem relação com a ocupação que é estabelecida por uma determinada população seja em seu aspecto espacial quanto em relações simbólicas a partir de dimensões que servem como referência para o desenvolvimento territorial sustentável, na medida em que a fragilidade destas levaria a um desequilíbrio nas instâncias sócio e econômicas. As dimensões são: (i) a Coesão Social, que existe na congruência dos laços interpessoais de uma população local onde são definidas as relações cidadãs dos direitos

e obrigações; (ii) a Coesão Territorial, que consiste na capacidade de uma população de um território ter densidade em suas relações para definir suas estratégias em função de seus recursos e seus interesses; (iii) a Governabilidade, que é a capacidade de os poderes públicos fomentarem as ações locais visando o seu desenvolvimento; (iv) a Sustentabilidade, no sentido de utilizar recursos na produção de bens e serviços sem colocar em risco o bem comum nem a capacidade de utilização destes recursos por futuras gerações; (v) a Inclusão Econômica, definida como a capacidade de incluir nas atividades econômicas a população local; (vi) o Bem-estar e o Desenvolvimento Local, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, agregando infraestrutura, saneamento, instituições de saúde e de educação (VILLELA et al., 2012, p.133)

Outro ponto é levar em consideração nas análises para o desenvolvimento as diversidades a serem encontradas em cada localidade ou região. Desta forma, segundo Maluf (2000), há quatro fatores de diversidade em seu sentido qualitativo que estão interligados. São eles:

- i) Diversidade cultural: que influencia nos processos econômicos e sociais de países ou em suas regiões. Isso significa pensar em estratégias de desenvolvimento de maneiras distintas levando em conta os valores, a história e o contexto social em dada sociedade.
- b) Diversidade institucional: diferencia a sociedade na forma de funcionamento, a partir de normas, leis e estruturas.
- c) Diversidade humana: pode-se pensar no contexto da equidade humana e estratégias para alcançá-las.
- d) Diversidade natural: relações de desenvolvimento com o meio ambiente e suas possibilidades de ações no contexto da distribuição dos recursos naturais e na própria diferenciação destes recursos que há entre nações ou regiões do próprio país.

Esses fatores podem ser instrumentos para a formulação de estratégias de desenvolvimento, tornando um viés mais abrangente que consegue ampliar o contexto da complexidade do tema. Com isso, os enfoques que dão atenção ao território precisam atender as diferentes dimensões que abrangem a possibilidade de desenvolvimento e ao mesmo tempo as políticas deveriam superar as ações estritamente setoriais, que atuam isoladamente sem diálogo e de forma somente verticalizada (ESCHEVERRI, 2008). Por exemplo, uma política pública que possa tratar de fomento para a agricultura familiar pode envolver questões

econômicas, como geração de renda para os agricultores e as atividades locais, assim como segurança alimentar que envolve diversidade de produção e qualidade dos produtos. Também é possível apresentar questões ambientais com objetivo de preservação dos recursos naturais ou produção livre de agrotóxicos. Desta forma, há uma demanda e uma discussão que passa por vários setores, atores, instituições e capacidades.

Tendo como referência o reconhecimento multidimensional do desenvolvimento, nos últimos anos, com diferentes abordagens, as políticas públicas tiveram o território como parte da agenda, isto é, o Governo Federal regionalizando suas ações. Há políticas nacionais que articulam com agentes dos governos estaduais e municipais, assim como representações da sociedade civil ou mercado. Há também a construção de políticas a partir de territórios que extrapolam os municípios. Esse foi o enfoque dado pelo antigo MDA com os “Territórios Rurais” e depois com o “Programa Territórios da Cidadania”. Sendo assim, novas formas de governança e institucionalidades são necessárias para atender os novos formatos e estruturas que vão surgindo (BACELAR, 2008).

Esta tese se debruça na política do PNAE que tem uma característica mais próxima da primeira forma apresentada, ou seja, a implementação da política ocorre por meio dos municípios. No entanto, os municípios estudados compõem um território rural. Nesse sentido, poderia ser pensar o PNAE extrapolando as ações do nível territorial do município para uma abrangência que envolvesse os diversos atores do território rural. Neste contexto, apesar dos movimentos de regionalização das políticas, seja no âmbito do governo federal ou governo estadual, há uma defesa que o desenvolvimento territorial esteja relacionado com processo de dentro para fora, isto é, endógeno. As próprias regiões seriam as protagonistas na construção de políticas públicas. Para isso, uma sociedade organizada potencializa as ações para o desenvolvimento. Para o êxito do desenvolvimento territorial as políticas nacionais e estaduais precisam levar em conta a história, os atores, os órgãos e a cultura de cada região para que junto com essas instâncias possam formular e implementar as políticas públicas (BACELAR, 2008).

Leite et al. (2008) traz uma discussão sobre desenvolvimento territorial a partir da análise das políticas públicas, da articulação com os atores sociais envolvidos e dos serviços sociais prestados. Com a descentralização e desconcentração das políticas públicas e prestação de serviços públicos para os estados e municípios a participação social ascende como outra dimensão nas articulações entre os atores da sociedade civil e dos poderes públicos nos processos de tomada de decisão. Sendo assim, desenvolvimento territorial pode ser contemplado como uma forma de analisar e criar ações para o desenvolvimento. Neste caso, Cazella, Bonnal e Maluf (2009) argumentam que o desenvolvimento territorial envolve articulação de pessoas, atores sociais, instituições públicas e privadas em um contexto de descentralização.

O processo de descentralização a partir da Constituição de 1988 favoreceu a interlocução de atores sociais com o Estado, possibilitando o exercício do controle social e a participação no processo de tomada de decisão. Essa interlocução segundo Leite et al. (2008), ocorre por meio das esferas públicas ou espaços públicos.

Porém, esses espaços de participação em muitas ocasiões não exercem seu papel da forma que foi contemplado. Há uma série de conflitos que inviabilizam sua efetividade. Desde traços autoritários da nossa sociedade, a visões antagônicas entre representações do poder público e sociedade civil. De qualquer forma, para um desenvolvimento territorial, a democracia se torna um princípio importante para a efetividade de políticas que possam combater a desigualdade do Brasil. Sendo assim,

O reconhecimento de que a construção de uma institucionalidade democrática seja bastante conflitiva, e de que o território não seja simplesmente um espaço social onde a “harmonia” política, gerencial e social possa ser mais facilmente obtida –

como algumas abordagens parecem sugerir –, remete para a questão fundamental da necessidade de construção hegemônica no território e de existência de projetos políticos participativos e democratizadores que possam ser compartilhados por atores do Estado e da sociedade civil (LEITE et al., 2008).

Dentro deste contexto, a questão do desenvolvimento territorial rural muda de uma análise restrita da agricultura e passa para uma perspectiva da família rural como uma unidade social e não somente uma unidade econômica (CAZELLA et al., 2009). Apesar da necessidade de considerar a atividade agrícola como a referência da vida rural, mas não como a única atividade a ser exercida (WANDERLEY, 2014).

Outra questão sobre desenvolvimento territorial rural é que este tem que passar primeiramente sobre o significado de território que se pretende. Desta forma, território não pode ser determinado somente pela variável geográfica, pois é um produto social e histórico. Sua constituição está relacionada a partir dos recursos naturais, formas de produção, consumo e comercialização, uma rede de instituições e formas de organização que dão um grau de coesão entre todos os elementos. Com isso, o enfoque territorial para o desenvolvimento rural pode integrar elementos com objetivos de promover o desenvolvimento sustentável da agricultura e a segurança alimentar assim como as condições de vida da população (SEPULVEDA et al., 2003).

Nesse sentido, Leite et al., (2008) ressalta que o desenvolvimento territorial deve passar por três componentes essenciais. Primeiro temos que observar as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais do território. O segundo componente são as análises das estruturas institucionais predominantes dos territórios. Por último, identificar como os processos e os mecanismos institucionais se interage no território.

As políticas públicas em um contexto de desenvolvimento territorial envolvem uma série de circunstâncias tais como localidades que englobam dinâmicas rurais e ou urbanas; relação de emprego e formas produtivas, por exemplo, uma dinâmica patronal ou de agricultura familiar; características produtivas como a agropecuária, a indústria e os serviços; representações que vão desde patronais, sindicatos, igrejas, associações, organizações não governamentais, ambientalistas, consumidores, organismos internacionais, entre outros; atuação dos poderes públicos envolvidos (LEITE et al., 2008). Logo, as articulações para o desenvolvimento territorial rural se dão a partir de uma alta complexidade e com conflitos.

A questão é que esses conflitos podem estabelecer entraves para o desenvolvimento de certo território ou envolver dinâmicas construtivas com objetivos em comum. Desta forma, a ideia de participação faz parte deste processo. No entanto, que tipo de participação e como construí-la se torna um grande desafio. Como já apresentado, no Brasil há institucionalidades de espaços de participação como os conselhos e em uma perspectiva territorial os colegiados, consórcios e comissões, só que, em muitos estudos observam-se limitações destas instâncias sobre o seu caráter deliberativo e suas representatividades no que tange a sociedade civil. Esse debate faz parte da temática desta pesquisa.

No caso do Brasil, a abordagem territorial, que vai além dos municípios, dada ao desenvolvimento rural no Brasil já aparece em documentos de organismos multilaterais já na década de 1990. No entanto, somente no final do Governo Fernando Henrique Cardoso há uma sinalização do enfoque territorial com recursos do PRONAF-infraestrutura³ para projetos com uma perspectiva intermunicipal. De qualquer forma, foi no Governo Lula que a abordagem territorial é efetivamente ampliada com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Desta forma, recursos de determinadas políticas que eram dirigidos aos municípios passam a ter uma lógica intermunicipal, inclusive na configuração do controle social com o estímulo a criação dos

³ Linha de investimento do PRONAF para obras e investimentos em infraestrutura.

Colegiados de Desenvolvimento Territorial, com a proposta que nesses colegiados tivessem a representatividade do território demandando projetos que pudessem atender as regiões (FAVARETO, 2010).

A institucionalidade criada para implementação das políticas públicas, como os colegiados territoriais, possibilitaria ações em conjunto que envolvem vários municípios, limitando certos interesses não republicanos de alguns poderes locais. No entanto, essa menor influência local criou maior resistência de certos municípios a aderirem às políticas, dificultando a efetividade do desenvolvimento territorial (LEITE et al., 2008).

Os colegiados territórios são formados a partir dos territórios rurais criados que tem em a prerrogativa para sua formação a identidade social econômica e cultural com alguns dos requisitos: (i) Conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; (ii) densidade populacional menor que 80 habitantes/Km²; (iii) organizados em territórios rurais de identidade (BRASIL, 2008).

A expectativa era que os colegiados territoriais pudessem representar as forças sociais locais para mobilização e construção de ações para no desenvolvimento territorial. No entanto, o que se observou foi que em muitas situações os territórios eram comunicados da disponibilidade de recursos e estimulados a elaborar um projeto para acessá-los. Neste exemplo, pode-se citar o PROINF. Outra dificuldade dos colegiados territoriais é que sua composição e atuação tenha efetiva representação de agricultores tendo como origem quilombolas e indígenas e agricultores jovens (FAVARETO, 2010).

Em 2008 se criou o programa Territórios da Cidadania em torno da abordagem territorial que tem o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável a partir de universalização dos programas básicos de cidadania do governo federal e a integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade (BRASIL, 2010). O exercício da participação social e controle social têm como referência os colegiados territoriais já citados.

Para identificação de quais territórios rurais os quais seriam o foco da atuação do Programa Territórios da Cidadania, foram definidos os seguintes critérios técnicos: (i) menor IDH; (ii) maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; (iii) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; (iv) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; (v) maior organização social; (vi) pelo menos um território por estado da federação (BRASIL 2008).

De qualquer forma, Favareto (2010) sinaliza que o Programa Territórios da Cidadania apresenta as dificuldades de realmente integrar o conjunto de políticas envolvidas nos diversos ministérios de origem. Da mesma forma que em muitos casos os municípios envolvidos se tornam depósitos de políticas públicas sem um planejamento governamental que articule e possa ter os atores sociais dos territórios envolvidos no processo de discussão no plano de desenvolvimento.

Com isso, Leite et al. (2008), a partir do contexto brasileiro das políticas voltadas para o desenvolvimento territorial rural ressaltam entraves que limitam o processo de desenvolvimento territorial por parte das políticas do Governos Federal. Seguem alguns desses elementos limitadores: (i) A complexidade da transição do município para o “território”; (ii) Distorções nos processos de constituição dos territórios; Superposição de políticas e de “territórios”; (iii) Elementos que limitam a participação e representatividade; (iv) Condicionantes da participação e capacitação de lideranças que levam ao risco de esvaziamento das diferentes arenas de participação existentes no nível do território; (v) A fragilidade das estruturas do Estado; (vi) Deficiências na base informacional; (vii) Os projetos implementados e a pulverização de recursos; (viii) Ausência de mecanismos de avaliação e

monitoramento; (viv) Rigidez do processo administrativo de financiamento dos projetos aprovados.

Como se pode perceber há grandes desafios a serem superados para o fomento dos processos de desenvolvimento territorial rural. Apesar de este trabalho ter como objeto o PNAE que é uma política mais direcionada no âmbito municipal, o recorte do estudo é em um território rural, com atuação do NEDET. Desta forma cria-se a possibilidade de outras perspectivas de interação entre os atores destes municípios, possibilitando em outra dinâmica na própria política do PNAE.

2.3.1 Desenvolvimento a partir da concepção de capacidades

Pensando em políticas públicas para o desenvolvimento territorial é importante analisar como ocorrerá a territorialização. Segundo Schejtman y Berdegué (2003), o desenvolvimento territorial rural tem que propor um processo de transformação produtivas e institucional em que se busque a redução da pobreza. Ainda segundo os autores, as instituições precisam estimular e facilitar a interação entre os atores locais e agentes externos para fomentar oportunidades para a população mais desfavorecidas, e que esta possa ser incluída dentro do processo de tomada de decisões. Com isso, as ações e escolhas devem ser pensadas na construção e formação de atores para que possam emergir uma capacidade de ação coletiva.

Tanto a pobreza quanto a extrema pobreza registraram acentuadas quedas no Brasil, inclusive a população rural. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), no período de 2004-2011, a pobreza caiu de mais de 20 (vinte) por cento para cerca de 9 (nove) por cento da população. A extrema pobreza caiu de cerca de 7 (sete) por cento para 4 (quatro) por cento no mesmo período. Grande parte dessa redução está relacionada com expansão do mercado de trabalho e aos significativos aumentos nas transferências pela segurança social quanto pelo Programa Bolsa Família (ROCHA, 2013). Segundo Soares et al. (2016), a pobreza rural também apresentou acentuada redução só que seus indicadores continuam entre os mais elevados quando comparado com a pobreza nas cidades. Outro ponto ainda segundo os autores, que esse processo de declínio da pobreza dá sinal de estagnação a partir de 2013⁴. Já sinalizando a crise econômica, política e social que o país passou a atravessar.

Como salientado os indicadores ainda apontam que a pobreza rural e a desigualdade regional ainda são uma realidade fortemente presente em nossa sociedade. Segundo Valadares et al. (2014), a questão chave para explicar a pobreza rural é a posse e/ou acesso a terra. Questão essa não superada no Brasil. “Com apenas 7,6% das terras distribuídas até 2002 e 3,4% de camponeses beneficiados com políticas de criação de assentamentos rurais até 2002, o Brasil possui os piores indicadores de reforma agrária de toda América Latina” (VALADARES et al., 2014, p.277).

Quando se discute a pobreza e forma de superá-la há diversas abordagens de tratamento sobre o assunto. Stewart, Laderchi e Saith (2010) dissertam sobre quatro abordagens sobre como analisar pobreza que conseqüentemente geram distintas políticas públicas. As abordagens são: a “monetária”, a de “capacidade”, a “exclusão social” e a de “métodos de participação”.

⁴ É preciso ressaltar, que o país a partir de 2014 começa a enfrentar uma grave crise econômica e política que culminou no impedimento da presidente Dilma Rousseff. A consequência foi a entrada do vice-presidente Michel Temer na presidência da República. Esse processo questionável acarretou uma mudança no direcionamento da política econômica e das políticas públicas. Algumas políticas sociais sofreram abandonos e/ou esvaziamentos. Desta forma, conquistas relacionadas ao combate da pobreza começaram a ficar fragilizadas.

Na Abordagem monetária temos como referência a renda e o quanto ela é capaz de adquirir determinados bens, seja para o nível de subsistência do ser humano ou as mínimas condições de uma vida digna. Desta forma, é dada alguma referência para identificar o que é considerado pobre e a partir desta perspectiva pode-se determinar uma linha da pobreza. Por exemplo, segundo organismos internacionais, como as Organizações das Nações Unidas (ONU) quem vive com US\$1,25 ou menos por dia é considerado que esteja em pobreza extrema. Em termos globais no ano de 2013 1,2 bilhões de pessoas, isto é, 22% da população viviam nessas condições (PNUD, 2014).

A validade desta maneira de tratar a pobreza dependerá do significado dado à despesa monetária, isto é, o valor estipulado implica em que tipo de privação a pessoa é submetida. Desta forma, segundo Stewart, Laderchi e Saith (2010) o argumento monetário pode ser justificável se consegue tratar o nível de renda mínimo necessário para ter acesso aos direitos sociais e a liberdade de escolha para adquirir tipos de bens que atendam ao nível básico de provimentos. Sobre os tipos de bens é possível discutir sobre acesso a alimentação, moradia, vestuários entre outros. Sobre esses elementos básicos os autores definem como pobreza primária.

Um dos problemas quando se observa somente a partir dos indicadores renda é que normalmente observamos o acesso ou privação sobre bens privados. Não levando em conta se as pessoas têm acesso a alguma política de proteção social ou serviços públicos de qualidade que mudariam suas condições de vida e o seu grau de vulnerabilidade. Apesar de suas limitações com a abordagem monetária é possível demarcar quadros globais e criar condições de comparações assim como desenvolver políticas que tentam aumentar o acesso da renda do grupo de pessoas que estariam em faixas consideradas em níveis críticos de pobreza (STEWART *et al.*, 2010). De qualquer forma, é uma análise em que exclui as interações sociais e suas diversas dimensões, assim como tratam os indivíduos ou famílias de forma uniforme, sem diferenciações.

Sobre exclusão social pode-se entender como indivíduos excluídos na sociedade em que vivem, isto é, não têm condições normais de participar como cidadãos em uma sociedade, como exemplos, pessoas sem acesso ao emprego, desprovidas de direitos sociais, civis ou políticos. Esse conceito foi desenvolvido nos países industrializados para descrever o processo de marginalização e privações por parte da sociedade (STEWART *et al.*, 2010), por conta da sistemática capitalista.

Nesse sentido, Sen (2010) trata a pobreza como uma privação de capacidades básicas, e não somente em relação à baixa renda. Essa privação pode levar a morte prematura, subnutrição, analfabetismos entre outros problemas. Desta forma, o autor expõe uma análise sobre o desemprego demonstrando que não é simplesmente um problema de falta de renda, que se resolveria com uma política proteção social. A argumentação é que a falta de emprego significa ausência de autonomia, autoconfiança, de saúde física e mental. Consequentemente essas pessoas estariam excluídas socialmente.

Segundo STEWART *et al.* (2010), a exclusão social também trata do processo de quem está se tornando pobre, isto é, em aspectos de vulnerabilidade, assim como as implicações que a pobreza traz. Outra distinção dada a este enfoque são observações sobre características de diversos grupos sociais tais como, idosos, raça e etnias, os quais possibilitam a criação de agendas para políticas específicas.

Como a exclusão social é uma análise multidimensional é possível fazer relações com diversas variáveis com o objetivo de explicá-las. Desta forma, pode-se relacionar a questão dos indicadores de emprego com a renda ou habitação. Com isso, temos alguns indicadores que podem fazer parte desta argumentação: taxa de desemprego, acesso a moradia, salário mínimo, direitos democráticos e contratos sociais. Mesmo assim, exclusão social assim como as demais tem limitações no contexto da uniformização para análises entre regiões e países,

devido às diferenças intrínsecas existentes nessas localidades. A forma de tratar as informações também é distinta. Uma pessoa que está desempregada, mas é amparada por uma rede de proteção social, tendo acesso à educação e saúde, acesso a um programa de transferências de renda ou seguro desemprego não necessariamente é excluída socialmente.

Na abordagem métodos de participação tem como diferencial a tentativa de fazer com que a própria sociedade participe das decisões do que significa ser pobre e a sua magnitude. É possível destacar formas de avaliação participativa da pobreza que poderia ser um exercício de promover uma auto avaliação e empoderamento por parte das pessoas. A ideia é fazer com que os indivíduos apresentem um entendimento das dimensões da pobreza no contexto cultural, social, econômico e no ambiente político. Com isso, os pobres poderiam entender suas realidades e fazer parte do processo de saída de suas situações (STEWART et al., 2010).

Está se falando de uma abordagem de cunho mais substantiva e menos instrumental, o que implica alto grau de dificuldade, devido à dificuldade que o próprio processo de participação gera. Mobilizar pessoas para fazer parte desta dinâmica e que essas sejam protagonistas de suas ações é um processo complexo. A outra questão é que dependendo do estágio de vulnerabilidade que uma pessoa possa se encontrar fica limitado que esta tenha condições de ter algum grau de autonomia para fazer parte do processo de participação. Por fim, fomentar essa abordagem para uma ação nacionalmente também esbarra como um fator de grande limitação (STEWART et al., 2010).

Sobre o argumento das capacidades Stewart, Laderchi e Saith (2010) vão discutir a partir de Amartya Sen, no qual o desenvolvimento está relacionado com a expansão das capacidades humanas e não com a maximização das utilidades, as quais estão mais alinhadas com a abordagem monetária. Sen (2010) argumenta que a renda pode ser um caminho relevante para o acesso às liberdades, mas outros fatores como serviços públicos e direitos civis precisam estar presentes. A prosperidade econômica de um país não necessariamente está relacionada com a melhoria das condições de vida das pessoas. Neste contexto, países com elevada renda per capita pode apresentar índices de qualidade de vida baixos. Desta forma, o crescimento econômico seria apenas um dos meios para se atingir um nível de prosperidade para uma determinada sociedade (SEN, 1993).

Com isso, a pobreza seria privação das possibilidades do desenvolvimento das capacidades, seria o não acesso ao básico de capacidades, pois as pessoas em situação de pobreza não apresentam condições de escolhas para o caminho de suas vidas. No entanto, para analisar sobre esta perspectiva é preciso caracterizar o significado de capacidades básicas e analisar o que é essencial para que uma vida possibilite a liberdade (STEWART et al., 2010).

Sen (2010) observa o desenvolvimento como expansão de liberdades. Para este fim é necessário a exclusão das fontes de privação de liberdade que segundo ao autor seriam: “pobreza, tiranias, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2010, p.16).

Sen (1993) relaciona a qualidade de vida humana com a ideia de “enfoque da capacidade”, isto é, avalia o bem estar da pessoa como um conjunto de atividades ou modo de ser para que isso se efetive é necessário ter capacidades. De qualquer forma, o autor salienta a complexidade em se definir as variáveis para se considerar o que seria o bem estar, mas que é possível realizar algumas ponderações sobre as capacidades para a promoção ao desenvolvimento. Por exemplo, em países em que há pobreza extrema poderia enumerar algumas capacidades, tais como, ter acesso a uma alimentação saudável, moradia, não ficar vulnerável a mortalidade prematura. No entanto, poderia enumerar esses elementos como bens primários e seriam condições básicas para que as pessoas pudessem ter a liberdade, que seria a capacidade fundamental, de se fazer as escolhas para determinados fins.

Para a possibilidade de estabelecer condições dos indivíduos terem acesso às liberdades deve incluir a importância do bom funcionamento das instituições, tais como, mercado, organizações sociais e públicas, governos e autoridades locais, partidos políticos, sistema educacional entre outros. Porém isso não significa negar o mercado, a liberdade do poder de troca seria algo importante para o dinamismo da economia e ampliaria as possibilidades de acesso dos indivíduos a este mercado (SEN, 2010). O sistema de mercado pode gerar crescimento econômico e renda, assim como possibilidade das pessoas escolherem o que pretendem transacionar, mas precisa de instituições, regras e regulação para que seja um crescimento que possa diminuir a desigualdade e não o contrário.

O autor em seu texto destaca cinco tipos de liberdades. São elas: Liberdades políticas (liberdade de expressão e eleições livre), facilidades econômicas (oportunidades de participação no comércio e na produção), oportunidades sociais (saúde e educação), garantias de transparência e segurança (SEN, 2010, p. 25). Com isso, “o conjunto de capacidades representa a liberdade pessoal de realizar várias combinações de efetivações” (SEN, 1993, p.317).

Podem-se observar várias formas de privação de liberdade. Temos a fome e a subnutrição, falta de acesso aos serviços de saúde, educação, água potável, saneamento básico, emprego, discriminação de gênero, raça, etnia ou religiosa, liberdade política ou acesso aos direitos civis, que são elementos constitutivos da liberdade humana. Desta forma, não dá para pensar em desenvolvimento sem o acesso a essas liberdades (SEN, 2010).

Outra abordagem em relação às privações é que estas são distintas entre países e regiões. Neste caso, mais uma vez não podemos nos basear somente na questão da renda. Tem que fazer parte do debate o nível de qualidade que os países estão em relação a sua rede de proteção social, a educação, a violência, instituições, pois tudo isso influencia as condições de vidas das populações (SEN, 2010).

A multidimensionalidade é explicada sobre a análise de diversas variáveis como a renda, idade, sexo, localização, grupos específicos e famílias. Observar a questão da renda familiar pode não retratar a uma desigualdade dentro da própria família, por exemplo, o chefe da família pode ter mais “privilégios” em relação aos restantes. Ou ainda, quando se observa esses indicadores de renda em relação à pobreza os negros são menos favorecidos e a mulheres negras normalmente aparecem com um sistema de privação ainda maior.

Outro argumento de Sen (2010) é que a privação relativa de renda pode significar em privação absoluta das capacidades. Um pobre nos EUA ou na Europa apresenta uma renda maior do que um pobre em países em desenvolvimento, o que nesses países talvez não fosse enquadrado como pobre. Entretanto, isso não significa que o pobre americano ou o pobre europeu não tenham dificuldades de ter acesso às capacidades em seus países, implicando em ausência de liberdades. Esse pobre pode em determinado contexto está excluído socialmente nessas sociedades.

Mesmo assim, não desvincular a renda é importante para obter capacidades. Entretanto, acesso à saúde e à educação pode auxiliar no processo de aumento de produtividade e aumento das capacidades e conseqüentemente geração de renda. A redução da pobreza pode ocorrer não somente a partir da elevação da renda, mas também por conta de educação básica, serviços de saúde e distribuição equitativas de terras, isto é, reforma agrária (SEN, 2010).

Esse debate sobre o desenvolvimento das capacidades não precisa ficar restrito somente na superação da pobreza, assim como o desenvolvimento territorial rural deve ir além deste propósito, indo em direção de uma dinamização da sociedade territorial e neste caso para o fortalecimento da agricultura familiar. Neste contexto, os territórios podem não ser somente uma realidade geográfica ou física, mas uma realidade humana, social, cultural e histórica, ou seja, é o resultado de uma construção social. Com isso, o que cria os territórios

deveriam ser o sistema e dinâmica dos atores locais (CAZELLA et al., 2009). É possível nesta perspectiva, apresentar a noção de multifuncionalidade da agricultura, dando uma forma diferente de tratar a agricultura familiar, não deixando que o componente econômico seja a única referência. A análise pode ser feita com a interação entre famílias rurais e os territórios em que a vida das famílias se torna uma referência junto a questões como meio ambiente, a segurança alimentar e o patrimônio cultural, isto é, uma unidade social (MALUF, 2002).

Sendo assim, desenvolvimento territorial apresentaria a intenção de fomentar oportunidades econômicas, sociais, políticas e culturais, fazendo com que a população atingida desenvolva a capacidade de acessar oportunidades para melhorar suas condições de vida (LEITE et al., 2008).

O que se espera é a construção de oportunidades que possibilitem as famílias, as pessoas e os grupos sociais desenvolverem suas capacidades e mudar estruturalmente o território para possibilitar uma vida digna. É claro que as dinâmicas dos territórios podem apresentar características distintas, ainda mais no Brasil que a desigualdade econômica e social é uma predominância. Sendo assim, pode ter territórios com um maior grau de capacidade institucional, econômica e social ou territórios que a condição de pobreza é a essência, limitando a formulação e implementação de políticas em um contexto de maior autonomia. Nesse sentido, o Estado terá um papel de grande relevância seja como um fomentador de políticas ou por meio de ações mais diretas de intervenção que possa viabilizar as articulações em dado território. No entanto, como já discutido anteriormente esse Estado deve atuar em favor da sociedade. Para isto, a sociedade civil tem que estar presente no debate e na construção das políticas públicas em favor do desenvolvimento.

Pode-se a partir destes fatores analisar o desenvolvimento em uma ótica de desenvolvimento social e não somente econômico. Nesta situação, é possível incluir enfoques das relações de construção das políticas públicas por meio de uma maior inserção da sociedade civil, valorizando a participação social nos processos decisórios, promovendo assim uma cidadania ativa e um processo de inclusão. O intuito é o de poder orientar as alternativas de desenvolvimento, tanto no que se refere aos recursos, quanto às potencialidades locais, considerando os princípios de sustentabilidade e solidariedade.

2.3.2 O enfoque da multifuncionalidade da agricultura familiar

A partir da década de 1990, no Brasil, que os “pequenos agricultores”, chamados atualmente de “agricultores familiares”, tornaram-se com maior intensidade sua presença nas políticas públicas brasileiras. Até então não existiam políticas com abrangência nacional, voltadas ao atendimento específico deste segmento social (SCHNEIDER et al., 2004). No entanto, é a partir de 2003 que um arcabouço institucional será criado para tratar ações de forma mais contundente a respeito da agricultura familiar.

De qualquer forma, a partir de 1990 inicia um processo de reconhecimento e de criação de instituições de apoio a este modelo de agricultura. Foram criadas políticas públicas específicas de estímulo aos agricultores familiares como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996. Criação da secretaria de governo orientada exclusivamente para trabalhar com a categoria como a Secretaria da Agricultura Familiar criada em 2003 no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que foi criado em 1998. Ainda nesta direção, promulgaram-se a lei nº 10.696 de 2003 e posteriormente em 2011 a lei nº 12.512 que criam e especificam o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Em 2006 cria-se a Lei nº 11.326 que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, reconhecendo oficialmente a agricultura familiar como profissão no mundo do

trabalho. E ainda há a Lei 11.947 de 2009 que irá determinar que 30% dos recursos para a compra dos gêneros alimentícios do PNAE sejam oriundos da Agricultura familiar.

O desenho dessas instituições pode ser relacionado com o enfoque dado às políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico rural brasileiro nas últimas décadas que passou por fortes alterações e adaptações. O enfoque setorial/hierárquico/individual vem sendo substituído pelas ações de caráter territorial/horizontal/redes (KRONEMBERGER et al., 2012).

Sob o significado da agricultura familiar estão diversos grupos sociais de agricultores que têm como características comuns o fato de utilizar mão de obra familiar na exploração de minifúndios. Em seu conceito, a agricultura familiar carrega aspectos históricos relacionados ao campesinato, à agricultura de subsistência e à pequena produção. Mostra que o segmento familiar também é percebido como resultado das transformações do setor agroalimentar experimentadas pelas sociedades capitalistas desenvolvidas e em desenvolvimento. Além disso, associa aspectos da agricultura familiar com pluriatividade e multifuncionalidade (TIBURCIO, 2011).

Delgado (2010) aponta que a agricultura familiar é uma identidade social rural importante e as razões para este destaque são: (1) a maior complexidade social e política dos pequenos agricultores, tanto em termos de suas demandas e mobilizações, como de suas lideranças, que passam a ganhar maior peso no sindicalismo em todo o país; (2) a progressiva decepção com a modernização da agricultura e sua incapacidade de atender à demanda desses agricultores; (3) a intensificação da reflexão intelectual e do debate sobre o significado e a importância da agricultura familiar para um desenvolvimento rural mais democrático e inclusivo.

Desta forma, o apoio à agricultura familiar significa elaborar um mundo rural, baseado em comunidades de proprietários, que vivam no campo por livre escolha e não por falta de alternativas (WANDERLEY, 2014).

O conceito de multifuncionalidade tem origem na Europa, no qual é redefinida para o contexto brasileiro. Com isso, segundo Cazella et al. (2009), o estímulo da MFA tem que vir junto com o fomento para a produção de alimentos. Os autores ainda concluem que a aplicação de multifuncionalidade está alinhada para as formas de agricultura familiar ou das unidades familiares rurais, pois estaria adequado a políticas públicas voltadas para ações que contemplem produções socialmente equitativas, ambientalmente sustentáveis, tendo a diversidade cultural e dos biomas como valores intrínsecos.

O enfoque da multifuncionalidade da agricultura familiar (MFA) traz quatro níveis de análise que são: as famílias rurais, o território, a sociedade, e as políticas públicas. Temos nesta análise uma forma de atuação dessas famílias como uma unidade social com suas dinâmicas que ocorrem em determinado local, por meio de atores e redes sociais, que justamente participam desta construção social. Nesse sentido as políticas públicas são construídas reconhecendo esta dinâmica (CAZELLA et al., 2009).

Como salienta Lima (2008), a promoção da multifuncionalidade agrícola viabiliza que o espaço rural tenha possibilidades em outras frentes tais como lazer, amenidades ambientais, gestão da paisagem, contribuição para o ordenamento e gestão do território. O que implicaria na revalorização do território rural e da própria agricultura.

Sobre essas políticas, segundo Cazella, Bonnal e Maluf, (2009, p. 49), há quatro funções que a MFA podem exercer. São elas:

- i. Reprodução socioeconômica das famílias rurais: relacionado com a geração de trabalho e renda para que as famílias rurais possam se manter no campo. Neste caso a agricultura exerce uma função primordial.
- ii. Promoção de segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade: em uma perspectiva de disponibilidade e acesso aos alimentos e também de sua qualidade é

- possível ressaltar a relevância da produção para o autoconsumo que é uma forma de se proteger das incertezas que o setor envolve.
- iii. Manutenção do tecido social e cultural: agricultura como principal fator de identidade das famílias e comunidades rurais.
 - iv. Preservação dos recursos naturais e da paisagem rural: é uma questão com conflitos em seu entendimento no contexto de expansão agrícola e modos de produção com a ideia de sustentabilidade e preservação dos recursos naturais. Da mesma forma, no tocante de como a legislação ambiental tangencia essas questões.

Percebe-se que dificilmente a política territorial poderá contar com fórmulas ou modelos gerais que possam ser aplicadas sem distinção em todos os territórios. A desigualdade no Brasil e também a diversidade fazem parte de nossa sociedade o que requer políticas que possam ter condições de adaptações. Nesse sentido, uma das formas acerca do desenvolvimento territorial rural passa pelo o incremento da agricultura familiar e o enfoque da multifuncionalidade pode ser um meio de orientação a esse grande desafio de romper com as mazelas presentes em nosso país.

2.4 Arranjos Institucionais e a Capacidade na Implementação das Políticas Públicas

É possível tratar as políticas públicas por diversos enfoques. Neste caso daremos ênfase ao papel que as instituições, que podem ser formais ou informais e determinantes culturais e históricas, assim como elementos normativos, valores, sistemas simbólicos, que podem influenciar a prática de social de determinados atores, podendo condicionar certas políticas (GRISA, 2010).

De qualquer forma, nas análises não se deve abster da relevância da interferência do Estado e como este pode se comportar para atender aos interesses de outros atores como o mercado. Assim como as ideias, as crenças e representações de grupos setoriais podem condicionar as políticas públicas e a articulação entre os atores sociais. Segundo Rocha e Schneider (2015) quando se analisa a configuração entre o Estado e a sociedade civil para as decisões públicas as instituições ascendem como um elemento essencial de análise deste funcionamento.

Quando se tem governo é necessário pensar em regras, leis e normas. Outra questão a se pensar em um governo é analisar a burocracia e os políticos, pois são os que executam as ações de governo. Outra forma de analisar governo é refletir sobre os resultados das ações e as implementações das políticas públicas. Governo também é agregar os interesses para direcionar para uma determinada ação. Nesse contexto, há o termo governança que seria este interesse comum e como os desdobramentos são encaminhados (GALÈS, 2015).

Para Skocpol (1985) a ação do Estado no processo de tomadas de decisão nas políticas públicas não vem somente pelos interesses localizados da sociedade. Há instituições políticas, econômicas e sociais que podem interferir na formulação de uma determinada política pública. Para análise das políticas públicas a partir da vertente institucional é importante estudar como as instituições são entendidas pela função de interesses e comportamento de agentes no que concerne a questão institucional dentro do aparato do Estado.

O Estado é composto por diversas instituições representadas pelo poder executivo, órgãos do aparato estatal, forças militares, poder judiciário e legislativo. São por meio dessas instituições que comporão um grupo seletivo do Estado, mas que não age de forma unívoca. Devido as suas origens os interesses das elites econômicas sempre terão algum respaldo dentro da elite estatal por conta dos próprios valores e visão do mundo desses atores estatais, pois em sua grande maioria suas origens vêm justamente desta elite econômica e da classe média de profissionais (GRISA, 2010).

Neste contexto, se tem a relevância das instituições na determinação das políticas públicas, apresentando um enfoque centrado no estado e a explicar a natureza das políticas governamentais. O Estado é mais do que uma estrutura de governo, pois por meio de seus sistemas administrativos, legais, burocráticos e coercitivos acabam que tem poder de interferir nas relações da sociedade como um todo. São os sistemas contínuos administrativos, legais, burocráticos e coercitivos que tentam não apenas estruturar as relações entre a sociedade civil e a autoridade pública em uma política, mas também estruturar muitas relações cruciais dentro de uma esfera civil. Nesta concepção há uma ação estatal autônoma em que a elite usa os meios burocráticos para impor reformas e implementar políticas (SKOCPOL, 1985).

No entanto, segundo Grisa (2010) vários atores podem interferir nas ações das políticas públicas formuladas pelo Estado. Neste caso, o poderio econômico pode exercer uma grande influência no processo de tomada de decisões, por exemplo, nos recursos alocados para determinada política em detrimento de outra. No entanto, no quadro institucional do Estado e da sociedade não somente a elite econômica ditará ou exercerá todas as condicionantes para uma determinada direção e escolha por parte do poder público. Ideias e outros atores sociais também podem ser protagonistas na definição das políticas públicas.

A capacidade do Estado em elaborar e implementar suas políticas estariam relacionadas com particularidades advindas das próprias estruturas estatais condicionadas historicamente. O próprio poder político dos grupos de interesse e de classe depende da estrutura e da capacidade estatal.

Com isso, capacidade dos Estados em implementar políticas depende de integridade e controle administrativo sobre a máquina pública, estabilidade e governabilidade, assim como recursos financeiros e um corpo estatal qualificado. É preciso ponderar, também, que a capacidade em implementar políticas públicas são distintas nos vários setores (SKOCPOL, 1985). Por exemplo, para um determinado governo talvez tenha mais dificuldades em propor uma política na área de saúde ou educação do que no setor de transporte.

De qualquer forma, Przeworski (1995) *apud* Rocha (2005) vai criticar a visão da autonomia do Estado, pois há sociedades que há controle da sociedade civil sobre áreas do Estado assim como em uma economia capitalista a escolha de alocação de recursos em diversas áreas passa pelo capital privado. Para este autor a autonomia ocorrerá quando os governantes tiverem condições de fazer, mas não necessariamente isso ocorre. Por isso, são necessários estudos para analisar o papel do Estado e sociedade no processo de tomada de decisões. Sendo assim, será abordado mais adiante a visão dos arranjos institucionais. Nesse sentido, mesmo a relevância centrada nas instituições estatais é preciso analisar o papel do Estado e da sociedade, pois nas mudanças institucionais nas últimas décadas é possível observar em menor ou maior grau que o Estado pode ser concebido como sendo parte da sociedade, isto é, pode em certas ocasiões sofrer em maior ou menor grau influencia por parte da sociedade.

Com isso, os estudos a respeito das ações do governo e governança vão se tornando relevantes na medida em que o aparato estatal vai surgindo assim como questões sobre gastos públicos, aparelhamento da burocracia governamental e implementação de políticas públicas. A partir de 1970 novos significados emergem com as crises dos Estados modernos com as dificuldades de governar dos governos e com uma sociedade mais complexa. Novos grupos surgem, tendo a necessidade de novas formas de gestão, que vai além das leis. É preciso negociação e participação. Com os novos atores há formação de redes. Nisso coloca a ideia de governar a partir de redes. Contudo, existe o termo boa governança que está relacionada com a ideia de maior democracia e mais participação. O que seria pensar em ter uma governança mais democrática por meio de maior participação (GALÈS, 2015).

Logo, podem-se apontar quatro princípios a serem utilizados para as análises de políticas públicas na inter-relação entre o Estado e a sociedade civil: (i) a efetividade do

Estado não depende apenas de seu “insulamento”, mas de como se dá sua inserção na sociedade; (ii) não tratar somente a partir dos governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos; (iii) a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes a situações históricas concretas; (iv) e, finalmente, a relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos (ROCHA, 2005, p. 16).

No Brasil, com a redemocratização a partir da década de 1980 três questões influenciaram os serviços públicos brasileiros: (i) maior demanda e melhoria na qualidade dos serviços públicos e cobrança na melhoria da qualidade; (ii) o debate sobre eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos se tornam presentes na pauta da agenda pública com uma forte conotação em relação a racionalização dos gastos públicos; (iii) Outro ponto tocante que a construção das políticas públicas fosse constituída com participação social, trazendo a tona necessidade de transparência e o exercício do controle social junto aos governos (VAZ, 2006).

Neste contexto, inicia-se um processo de descentralização dos recursos financeiros assim como serviços públicos do governo federal em direção aos demais entes federativos. Esse processo ocorre por meio de uma série de distorções que tem a falta de capacidade de implementação por parte dos estados e municípios como um dos elementos. Resultante da própria deficiência de recursos financeiros, mas também de infraestrutura e de pessoal. Assim como as escolhas dos gestores locais, que apresentam autonomia política associada às decisões próprias para a implementação de uma política (ARRETCHE, 2012).

Outra questão que a descentralização não ocorre de forma completa, pois grande parte dos recursos ainda se encontram concentrados no governo federal, que nesse movimento de descentralização se fortalece inclusive na capacidade de indução das políticas públicas. Neste processo há forte centralidade do governo federal (ARRETCHE, 2012). No entanto, Lotta e Vaz (2015) vão salientar que uma descentralização total não necessariamente seria algo positivo pela própria incapacidade de municípios e estados em terem total autonomia acerca das políticas.

No movimento de descentralização das políticas públicas para os estados e municípios pode-se distinguir em políticas reguladas, nas quais os governos subnacionais têm uma autonomia limitada decisória por conta da legislação e supervisão federal. Já as não reguladas seriam políticas que os municípios e estados teriam autonomia no processo de tomada de decisão para formular e implementar. Como exemplos, as políticas de saúde e educação são consideradas reguladas. (ARRETCHE, 2010). O caso do PNAE entra neste contexto de ação regulada. Já transporte público e habitação seriam políticas não reguladas.

Sendo assim, sobre a implementação das políticas públicas é possível analisar na perspectiva de como agem determinados arranjos institucionais. Neste caso, é observada a relação da burocracia do poder executivo, os mecanismos de controle e a participação política. (GOMIDE e PIRES, 2014). Os autores argumentam que é importante fazer a distinção entre ambiente institucional com os arranjos institucionais, este último sendo o enfoque dado.

O ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, já os arranjos institucionais compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. São nos arranjos institucionais que se determinará quem poderá participar do processo de uma determinada política pública, assim como se dará a forma deste processo e a relação entre os atores. Nesse sentido, para entender a relação entre instituições e desenvolvimento é necessário analisar os arranjos das políticas públicas que são formados (GOMIDE; PIRES, 2014).

Para a execução de uma determinada política pública há uma série de atores e estruturas, organizações e participantes. Desta forma, há burocracias de diferentes poderes e níveis de governos. Legislativos que representam diversos partidos e diversas representações

da sociedade civil. Na política pública há diferentes arranjos em suas organizações com suas fontes de recursos e instrumentos de operação, mecanismos de coordenação e espaços de negociação e controle. Com isso, Gomide e Pires (2014) defendem que o entendimento do processo de uma política pública está relacionado às análises dos arranjos institucionais e suas configurações, pois são estes que darão a sustentação para sua implementação.

Desta forma, o que se observou a partir de 1988 no processo de descentralização foi a formação de diversos arranjos institucionais para a implementação e avaliação das políticas públicas no Brasil. Nesses arranjos, apesar de ter o governo federal com principal formulador e indutor das ações públicas, os entes locais ganham protagonismo na implementação das políticas. Os arranjos institucionais podem envolver a coordenação horizontal que seria entre os setores da política, vertical, relacionado aos entes federativos e ainda outras organizações públicas ou privadas, assim como representações da sociedade. A perspectiva é que nos últimos anos os arranjos mudaram para uma estrutura mais transversal, menos hierarquizada e com maior grau de participação de diversos atores (LOTTA; VAZ, 2015).

Desta forma, o conceito de arranjo institucional é entendido como:

O conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Sendo assim, concebe-se que tais arranjos, quando bem organizados, têm o potencial de dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas (GOMIDE e PIRES, 2014, p.21).

Nesta direção Gomide e Pires (2014) ressaltam que são os arranjos institucionais que determinam a capacidade do Estado em implementar as políticas públicas. Com isso, a análise a partir dos arranjos institucionais possibilita verificar os atores envolvidos, como ocorre a governança, os processos de tomadas de decisão e a autonomia das instâncias que participam (LOTTA; FAVARETTO, 2016).

Em seus argumentos Gomide e Pires (2016) relatam que as capacidades do Estado podem ser analisadas em duas dimensões:

i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (GOMIDES; PIRES, 2016, p.127).

No atual desenho institucional brasileiro, sobretudo a partir da CF, a ação estatal vem se fazendo com a inclusão de atores no processo de tomada de decisão, por meio de instâncias de participação. Desta forma, a capacidade do Estado vai além de uma burocracia meritocrática. No contexto democrático a capacidade política se faz necessária para a inclusão de diversos atores, que muitas vezes apresentam interesses distintos. Sendo importante, uma articulação para tratar dos conflitos que emergem ao longo dos processos dentro de uma política (GOMIDE; PIRES, 2014).

A articulação para as políticas públicas envolvem um conjunto de variáveis, que não é somente um instrumento de planejamento. A participação social se torna um elemento fundamental. Os modelos de democracia participativa apresentam arranjos institucionais no qual representações da sociedade civil fazem parte de espaço de tomada de decisões, isto é, de poder, rompendo com os modelos tradicionais de representatividade em que os espaços só eram exercidos por representações baseadas em regimes de partidos políticos (ECHEVERRI,

2008). Os canais de participação criados dentro das políticas públicas propiciam possibilidades de consultas e deliberações sobre as ações governamentais, ampliando assim legitimidade do ente público (GOMIDES; PIRES, 2016).

Para Arreche (2004) há distinções nos desenhos das implementações e conduções nas distintas áreas das políticas sociais devido aos seus desenhos normativos e institucionais construídos. O governo federal ainda aparece como grande formulador das políticas. Por meio das estruturas institucionais e normativas apresenta uma capacidade indutora para determinadas políticas. Por exemplo, a adesão de uma política pública para receber recursos oriundos de transferências federais.

No Brasil há uma distinção entre o ente que formula e o que executa a política pública. Apesar dos estados e municípios aumentarem a responsabilidade sobre os gastos públicos e prestação de serviços públicos, suas decisões em relação à arrecadação de tributos, alocação de recursos e execução das políticas sofrem grande interferência devido à regulação federal. A fonte de recursos dos municípios ocorre por impostos e taxas que o próprio ente da federação pode cobrar já pautada em uma legislação que orienta essa cobrança. Outra fonte de recursos são os fundos de transferência. Por fim, os municípios recebem recursos por meio de transferências universais condicionadas à políticas e serviços prestados (ARRETCHE, 2010).

Acerca dos problemas nas capacidades financeiras, técnicas e institucionais para se implementar uma política, um entrave é a desigualdade existente no país, a qual também se reflete nos Estados e municípios. Ressaltando a dependência com o governo federal (LOTTA e VAZ, 2015). Logo, apesar das transferências de responsabilidades para os municípios e estados, o governo federal continuou sendo o grande formulador e regulador das políticas públicas. De qualquer forma, isso não seria prejudicial para o contexto de descentralização.

Pode-se argumentar que no Brasil há perspectiva da federação por meio dos governos subnacionais, mas com a existência de centralização na formulação das políticas. Este desenho possibilita diminuir a redução de desigualdades territoriais que tendem a permanecer se tivesse uma total autonomia por parte dos entes da federação, pois as práticas clientelistas favorecendo certos grupos nos estados e municípios tendem a perpetuar. Contudo, neste caso, o governo central ganha força no poder de decisão e em contrapartida estados e municípios tem um poder e autoridade de decisão limitada (ARRETCHE, 2010).

O que se observou foi um processo de descentralização, a partir da CF, que passou em sua maioria por políticas que têm como referências: transferência de recursos condicionados, descentralização na implementação e gestão das políticas com coordenação federal. As ações condicionadas estão relacionadas com contrapartidas dos estados e municípios e por meio de incentivos promove induções no formato da execução das ações. A partir de 2000 as ações de coordenação do governo federal são acentuadas (GONÇALVEZ et al., 2008).

O que se atenta é o governo federal se apresentando como formulador e regulador das políticas e os entes subnacionais com as responsabilidades de implementação das políticas. Para isso novos arranjos são formados com a presença de outros atores que não somente os governamentais no processo das etapas das políticas públicas. Nesses novos arranjos, a participação social entra como elemento importante, reforçando a democratização que resultou em uma serie de configurações institucionais, tais como os conselhos, as conferências, as audiências públicas, orçamentos e planejamentos participativos. A ideia que esses novos arranjos propiciasse uma aproximação entre sociedade e Estado, favorecendo maior efetivação nas políticas públicas propostas (LOTTA e VAZ, 2015).

Com isso, os processos de participação e controle social se estruturam de tal forma, que a governança não se faz somente com as instâncias governamentais e sim com o envolvimento de novos atores. Nesse sentido, essa nova institucionalidade em sua maior parte é composta de forma colegiada e os conselhos são os grandes exemplos. De qualquer forma, a participação social não fica restrita às instâncias formais. A mobilização social aparece como

outro mecanismo de atuação, pois esta tem o potencial de reinvidicações e pressão que podem mudar direcionamento de políticas e conseqüentemente legitimando-os (ECHEVERRI, 2008).

O Estado compõe-se, portanto, de um conjunto amplo de instâncias que se comportam como uma rede que estabelece programas, ações, projetos, regulações, acordos. A sociedade defronta-se com uma oferta diversificada de ações públicas que definem cenários de interlocução e gestão, onde a legitimidade, reconhecimento e vinculação, determinam o grau de governabilidade, isto é, de capacidade de que uma sociedade logre as metas que propôs, a partir da estrutura institucional e da formulação de sua política pública. (ECHEVERRI, 2008, p. 40)

Os incentivos dados aos estados e municípios para aderirem às políticas estão relacionados com a intenção de desenvolver ações que o Governo Federal coloca como apropriada. A entrada dos governos estaduais e, sobretudo os municipais poderiam ocorrer de forma voluntária ou coercitiva, dependendo da política. Com isso, as políticas sociais a questão da coordenação federativa ganha um papel essencial e para que as ações sejam efetivas é preciso buscar a pactuação entre o governo central e os demais entes da federação. O governo federal vem se estabelecendo como o coordenador geral das políticas sociais, podendo ressaltar como um movimento de seu fortalecimento (GONÇALVEZ et al., 2008).

De qualquer forma, políticas nacionais não significa resultados igualitários na sua implementação, pois uma série de fatores explicaria as diferenças entre as regiões, tais como distinções econômicas que refletem no potencial arrecadatório e o próprio mercado de trabalho posto de forma distinta no que diz respeito a sua informalidade, assim como as diferentes capacidades dos entes federativos (ARRETCHE, 2010). Deve-se ressaltar questões históricas que cada município ou estado apresentam, diferenças políticas e institucionais que refletem na própria capacidade técnica, administrativa e financeira destes entes em dar respostas nas demandas da população (GONÇALVEZ et al., 2008).

Outra ponderação é a própria natureza das políticas, ou seja, os arranjos institucionais que vão se formando são distintos um dos outros, dependendo dos objetos de atuação, os quais impactam os atores envolvidos e os processos decisórios (LOTTA; VAZ, 2015). Para cada política pública demandará um arranjo específico (GOMIDES; PIRES, 2016).

Na análise das políticas, por meio dos arranjos já foi mencionada a dimensão das capacidades. Nesse contexto, observa-se quem são os responsáveis pela execução da política e como foram envolvidos. Outro ponto é como se realiza os incentivos e induções, pois os repasses a princípio estão relacionados com alguns padrões mínimos de execução. Para essa avaliação necessita de monitoramento das execuções. Para essa execução se faz necessário instâncias de participação que tem como propósito a formação de uma pactuação dos diversos atores envolvidos. Esse monitoramento e avaliação somente são possíveis com a disponibilidade de informações que vão ocorrendo, por meio de sistemas construídos com este propósito. Essa disponibilidade de informações dadas nas políticas de forma aberta torna possível o exercício do controle social por meio de qualquer ator (LOTTA; VAZ, 2015).

No Brasil nos últimos anos buscaram-se políticas com um enfoque territorial que vai além dos municípios e de ações setoriais. Para isso, se experimentou alguns arranjos institucionais que contemplam a tentativa de articulação entre diversos setores. Por exemplo: participação de vários ministérios; construção de modelos de gestão e implementação de políticas com uma governança entre os entes federativos e também a sociedade civil; e a criação de hábitos nos contextos locais na implementação de políticas. No entanto, mais que uma articulação em uma dinâmica horizontal e vertical entre as instâncias envolvidas nas políticas, o que se observou foi uma série de justaposição de políticas públicas do que uma integração. Nesse sentido, o território aqui acaba compreendido como um conjunto de municípios repositórios de políticas sem uma articulação e coordenação efetivamente de base

territorial, O que ainda se observa é uma cultura setorial proeminente nos gestores públicos (LOTTA; FAVARETTO, 2016).

Trazendo como exemplo, o Programa Territórios da Cidadania que tem como objetivo um arranjo que contempla uma unidade em um conjunto de ações promovidas por diversos ministérios. O programa teve sua criação em 2008 em busca de um desenvolvimento territorial sustentável com a seleção de 120 territórios que abrangiam 1852 municípios. A escolha dos territórios tinha como prerrogativa os municípios com piores IDH's do país. Nesta ação teria envolvimento de 22 ministérios na implementação de políticas desenvolvidas por essas instâncias. Para essas ações foram criados fóruns territoriais. O PTC teve como influência uma política anterior que foi os "Territórios de Identidade", desenvolvimento pelo até então o Ministério do Desenvolvimento Agrário. O território em ambos os programas, a princípio, não é tratado somente na dimensão espacial, mas também econômico, social e cultural. Forma-se uma identidade (LOTTA; FAVARETTO, 2016).

Nessa política o governo federal assume a liderança das coordenações com o objetivo de promoção de desenvolvimento territorial, tendo proposição de uma ação transversal com a participação de vários ministérios para integrar políticas oriundas de suas "pastas". São constituídos fóruns de participação que negociariam quais políticas seriam desenvolvidas a partir de uma lista apresentada por diversos ministérios (LOTTA; VAZ, 2015). Outra questão que a ampliação da dimensão territorial, além dos municípios, poderia mobilizar e inserir novas forças sociais em torno de projetos existentes ou na consecução de novos (LOTTA; FAVARETTO, 2016).

De qualquer forma, o que foi observado no PTC é que não ocorreu uma efetiva integração entre as políticas, mas sim uma perpetuação de oferta de recursos em políticas já desenvolvidas pelos ministérios. Os fóruns territoriais não tiveram condições de construção de projetos pensando nas demandas dos territórios, mas em ações na busca de recursos oferecidos pelos ministérios. (LOTTA; FAVARETTO, 2016).

2.5 Segurança Alimentar e Nutricional e Soberania Alimentar

O Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é relativamente novo ascende a partir da Segunda Guerra Mundial com os países sem condições de produzir seus próprios alimentos. Desta forma, estando relacionado inicialmente com a garantia de suprimento de alimentos para regiões que a escassez era evidente (BELIK, 2012). Neste contexto há três aspectos relevantes que são a quantidade, qualidades e regularidade no acesso dos alimentos (BELIK, 2003).

No Brasil apesar de historicamente a questão da fome e nutrição estar presente o termo começa a fazer parte das políticas públicas a partir da década de 1980. Não significa que já não havia ações por parte do estado brasileiro frente ao combate à fome. Nesse sentido, Josué de Castro⁵ é um brasileiro importante a inserir o combate a fome como agenda pública (BELIK, 2012). Seus estudos de 1930 já tratavam a problemática mais centrada basicamente no problema da fome. Com isso, desde o início do século XX no Brasil há políticas que permeiam o tema da alimentação tais como políticas agrícolas, sistemas de abastecimento, controles de preços, distribuição de alimentos entre outros. No entanto, são políticas restritas nas dimensões produção e consumo. (MALUF et al., 1996).

Inicialmente as ações sobre a SAN no Brasil estava relacionado estritamente com a oferta de alimentos. Em 1985 é lançado pelo Ministério da Agricultura o Plano Nacional de

⁵ Josué de Castro foi uma referência como intelectual e ativista sobre os problemas da miséria e da fome do Brasil. Dentre tantas atuações foi o Presidente do Conselho da Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas FAO entre 1952 e 1956.

Segurança Alimentar. A política estava fundamentada ao combate da desnutrição relacionada com a desigualdade de renda e social no país (BELIK, 2012). No entanto, as ações tiveram poucos efeitos. A visão que se desenvolvia nesta época no país ia em direção da autossuficiência agrícola produtiva nacional e a limitação do acesso dos alimentos por conta da falta de renda por grande parte da população (MALUF et al., 1996).

De qualquer forma, foi no contexto da oferta de alimento e a nutrição que em 1986 ocorreu a I Conferência Nacional de saúde, com participação do governo e representações da sociedade civil. Ressaltando, que é um período prévio da CF, com influência nas discussões da constituinte. Contudo, tema alimentação não fez parte da constituição.

Logo a partir de 1990 o tema sobre segurança alimentar começa a se fazer presente em diversos níveis e governos. No Brasil, em 1991, o Partido dos Trabalhadores (PT) apresenta uma proposta paralela do Governo do Presidente Itamar Franco sobre uma Política Nacional de Segurança Alimentar, inicialmente sem repercussão, mas que influenciou a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) em 1993, o que fez entrar na agenda as questões agroalimentar e da fome. As propostas tinham como enfoque o combate à fome que teria como causa o desemprego e a pobreza. Sendo assim, tratava-se da retomada do crescimento econômico, recuperação da renda, queda do desemprego e política de regulação de mercado que permeassem a segurança alimentar. No entanto, vale ressaltar que primeiramente a experiência do CONSEA foi curta, pois em 1994 o conselho deixa de existir no governo do presidente Itamar Franco, inviabilizando avanços baseados com a existência do conselho (MALUF et al., 1996).

O conceito mais atual utilizado acerca da SAN acontece na I Conferência Internacional sobre Nutrição realizada em 1992, sob a tutela da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse evento saiu diretrizes de amplitudes internacionais, nas quais contemplassem ações de combate à desnutrição, preventivas no campo de saneamento e saúde pública, qualidade de alimentos destinados para a população, segurança alimentar na comunidade com relação ao desenvolvimento agrícola (BELIK, 2012).

Em 1993, na Conferência Mundial de Direitos Humanos institui-se o Direito à Alimentação como equiparável aos Direitos Humanos, estabelecidos na Carta de Direitos Humanos de 1948. Desta forma, o Estado tem o papel de responsabilidade de garantir o bem estar alimentar de sua população. Em 1996 são inseridos outros objetivos nas políticas do governo tendo como foco a redução da fome. Outros países se alinharam nesta direção na qual se reuniram na Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, em Roma. Desta reunião saiu a meta de redução do número de famintos pela metade para o ano de 2015 (BELIK, 2003). Na declaração final do encontro há o compromisso dos países em estabelecer que não passar fome se estabelece como um direito fundamental, assim como uma alimentação adequada. Com isso, temas como a disponibilidade, o acesso, a estabilidade e utilização de alimentos entram na agenda para a formulação de políticas públicas (BELIK, 2012).

No significado de SAN há como norteador a questão de acesso aos alimentos o que é diferente de disponibilidades, pois os alimentos podem estar disponíveis, mas não necessariamente as populações pobres podem conseguir acessar. Outros fatores relevantes, segundo Belik (2003) é que este acesso seja de forma contínua e não esporádico, que os alimentos sejam de qualidade e que a alimentação ocorra de forma digna. Sobre qualidade se remonta à saúde das pessoas, isto é, os alimentos não podem ser servidos e ter como consequência ações que vão prejudicar a saúde das pessoas. Com isso, a alimentação deve ser tratada como um direito ao cidadão e não como caridade, mas sim uma obrigação do Estado, que ao fim ao cabo deve ser uma representação da sociedade. Nesse sentido, políticas públicas se fazem necessárias para o êxito desta função.

A SAN levanta a relevância sobre o debate da questão alimentar, demonstrando problemas que estão relacionados com o modelo de desenvolvimento estabelecido. Desta

forma, o acesso à alimentação deve ter como prerrogativa ser um direito do cidadão, a partir que é um direito à vida. O desenvolvimento de políticas públicas que possam atender os objetivos da SAN também deve ir em direção de ações assistenciais compensatórias no que tange a questões emergenciais como a fome, com políticas de caráter estruturante visando assegurar o acesso aos alimentos, não comprometendo parcela substancial da renda familiar, assim como a disponibilidade de alimentos de qualidade, originados de formas produtivas eficientes, porém, não excludentes e sustentáveis (MALUF et al., 1996).

Sobre o tema fome é relevante destacar que há várias formas de delinear e que há diferentes dimensões que vão permear este debate. A fome pode ser tratada com a insuficiência de ingestão de calorias e proteínas que levam a problemas de saúde imediata ou ainda uma desnutrição pela ingestão insuficiente de certos nutrientes que podem também acarretar a doenças, mas que não aparecem imediatamente ou de forma aguda, sendo conhecido como fome oculta. Sobre o aspecto nutricional é necessário dar destaque aos hábitos alimentares, pois já há no Brasil um quantitativo relevante da população brasileira apresentando obesidade.

Pode-se assim tratar a SAN a partir de determinados objetivos a serem alcançados, tais como acesso a alimentos disponíveis, sustentabilidade, custo de alimentação, qualidade e consumo dos alimentos. É importante ressaltar que a SAN tem uma discussão e conotação diferentes nos países mais avançados econômica e socialmente quando comparado com o Brasil e nos países latinos americanos. No Brasil a desigualdade e a pobreza se apresentam como fatores ainda marcantes na sociedade (MALUF et al., 1996).

Sobre acesso dos alimentos está em debate a autossuficiência produtiva agroalimentar, estabilidade de abastecimento, manutenção de estoques dos alimentos básicos, acesso regular dos alimentos e suficientes para todas as pessoas, na medida em que é um direito. A incapacidade de acesso aos alimentos por parte de grupos da sociedade é o principal fator que gera a insegurança alimentar, pois pode resultar em fome por uma carência quantitativa e qualitativa de ingestão diária de alimentos. Já foi salientado a respeito sobre a disponibilidade de alimentos. Neste caso deve-se se levado em conta os preços relativos com o poder aquisitivo das famílias. Desta forma, no âmbito da SAN é importante garantir os alimentos básicos de qualidade com baixo custo (MALUF et al., 1996). Nesse sentido, políticas públicas que possam atender a prerrogativa para o acesso aos alimentos são indispensáveis, pois o Brasil é um país que nem todos têm renda suficiente para adquirir comida de forma regular.

No caso da sustentabilidade do sistema agroalimentar a menção é sobre o impacto dos recursos renováveis e não renováveis para a produção de alimentos. É necessário que o processo de produção seja realizado para que se possa garantir a disponibilidade de alimentos no longo prazo. No Brasil se podem apontar alguns problemas para garantir esta condição da SAN. O modelo de desenvolvimento agrícola pautado na Revolução Verde apresenta uma enorme concentração de terras. Há nas últimas décadas o êxodo rural que deslocou número enorme de pessoas do campo para as cidades por não terem as mínimas condições sobrevivência. Há um padrão tecnológico baseados com uso intensivo de insumos químicos, sementes melhoradas e híbridas e maquinaria, que é intensivo de energia e dispendioso, inviabilizando este modelo para a pequena agricultura familiar (MALUF et al., 1996).

É preciso ressaltar, que as políticas públicas acerca do tema de segurança alimentar ganham maior relevância a partir de 2003 quando passaram a ser um conjunto de ações que compõe o programa “Fome Zero”, se tornando uma prioridade na época (KEPPLE; CORREA, 2011). O programa “Fome Zero” terá um aspecto inovador no que diz respeito à SAN a partir do momento que foi concebido como uma política efetiva de SAN incorporando a necessidade de universalizar a política, não ficando restrito como uma política que somente tenha como foco parte da população excluída socialmente. Outra questão que o programa articulará uma série de ações não atuando de forma isolada (BELIK, 2012).

Sendo assim, e no documento da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e posteriormente incorporado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), Lei nº 11.346, de 15 de julho de 2006 que a SAN apresenta a seguinte definição.

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, Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006).

Nesta definição há diferentes dimensões que são tratadas envolvendo o acesso e a qualidade dos alimentos, práticas de alimentação saudável, produção sustentável, cidadania e direitos humanos (KEPPLE; CORRÊA, 2011). A questão do direito remete que a alimentação em seu sentido de universalização sem distinguir classes em seu nível de renda.

No debate da conceituação sobre a SAN pode-se trabalhar com diversos enfoques, pois não necessariamente a insegurança alimentar está relacionada somente com a ingestão insuficiente de calorias necessárias para o ser humano. As análises podem ocorrer a partir da ingestão de alimentos com baixo custo e alta densidade calórica, que pode levar a um hábito que culmina em sobrepeso ou obesidade, não podendo caracterizar com uma alimentação saudável. Outro problema pode ser associar a produção agrícola com acesso aos alimentos. De que produção está se falando? Toda a população tem acesso aos alimentos, mesmo os de baixa renda? Há opção e autonomia de escolha ou produção dos alimentos? É neste contexto que a II Conferência Nacional de SAN tratou de questões como equidade, inclusão social e sustentabilidade (KEPPLE; CORRÊA, 2011).

A LOSAN está relacionada com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) que teve a intenção de institucionalizar a política acerca da SAN com um caráter de Estado e não como uma política de governo. Foi por meio da lei que se criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) com objetivo de coordenar a PNSAN. A LOSAN coaduna com as diretrizes da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e com os tratados internacionais de direitos humanos. Em 2010, por meio da Emenda Constitucional 64, é acrescentada a palavra “alimentação” no artigo 6º da constituição. Um marco pela luta ao direito humano pela alimentação (CUSTÓDIO et al., 2013).

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Constituição Federal de 1988).

O SISAN tem o objetivo de garantir o direito humano à alimentação. Nesse sentido, a condução das políticas tem a participação social como um dos elementos basilares.

[SISAN] considera que a segurança alimentar e nutricional abrange acesso aos alimentos, sustentabilidade ambiental, promoção da saúde, qualidade e diversidade cultural e estímulo a uma economia solidária. O sistema parte do princípio de que o acesso aos alimentos deve ser universal e baseado em práticas que respeitem a dignidade das pessoas, com participação social na condução da política em todas as suas etapas (CUSTÓDIO et al., 2013, p.145).

O SISAN compõe diversos setores do governo e da sociedade civil em âmbito nacional estadual e municipal, tendo como princípios a participação social e a intersetorialidade. Em seu arranjo institucional é composto por: (i) Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional e Conselhos de Segurança Alimentar com objetivo de garantir a

participação social na elaboração de diretrizes para execução da política; (ii) Câmara Interministerial (âmbito nacional) e Câmaras Intersetoriais (nos estados e municípios) de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que têm como função coordenar os órgãos públicos responsáveis pela execução da política; (iv) órgão e entidades de SAN da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; (v) Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN (BRASIL, 2015).

Do ano de 2004 ao ano de 2010 das 5014 ações que receberam recursos da União, 814 foram relacionadas com PNSAN, que agregadas foram 229 programas do governo federal, que tiveram 22 ministérios envolvidos, tendo destaque os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, da Educação e Cultura, da Agricultura Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário. Em 2010, dos 229 programas identificados, cerca de 90% dos recursos ficaram concentrados em 10 (dez) programas. Sendo o Programa Bolsa Família (PBF) com 8,78 bilhões de dólares responsável por cerca de 58,5% dos recursos, seguido pelo PNAE com 12,1% (1,82 bilhões de dólares) dos recursos destinados⁶ (CUSTÓDIO et al., 2013).

No entanto, apesar da lei da LOSAN ser de 2006 somente em 2010 foi publicado o Decreto que regulamentou a lei, instituindo efetivamente a PNSAN que estabeleceu os parâmetros para a elaboração do I Primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), sendo este o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional de SAN. No decreto contempla as diretrizes que orientaram o I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, são elas:

I - promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; II - promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; III - instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada; IV - promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária; V - fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional; VI - promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura; VII - apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais; e VIII - monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada (Decreto Federal nº 7272, artigo 3º 25 de agosto de 2010).

Sobre políticas públicas acerca da SAN é necessário articular um programa que atenda os elementos da quantidade suficiente, qualidade e regularidade. A partir do momento que se consiga incluir mais pessoas com acesso aos alimentos de forma digna e regular cria-se um grande potencial de estímulo a produção agrícola, principalmente da agricultura familiar, podendo gerar um impacto positivo nas localidades e territórios que tenham esse aumento da produção por conta desta demanda. Segundo Belik (2003), neste caso essas políticas sociais apresentam um potencial para estimular o desenvolvimento econômico e não o inverso.

⁶ Na pesquisa os autores utilizaram valores, originalmente em reais (a preço de 2010), foram convertidos para dólares americanos segundo cotação em 31 de dezembro de 2010.

Como se pode perceber no decreto de regulamentação da LOSAN em uma das prerrogativas para a política nacional da SAN há a promoção da soberania alimentar, que está relacionado com a ampliação da discussão da questão alimentar que pode ser entendido como:

Soberania Alimentar é o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais nos quais as mulheres desempenham um papel fundamental. [...] A soberania alimentar favorece a soberania econômica, política e cultural dos povos. (Declaração final do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, Havana, Cuba, 2001).⁷

Segundo o Food Secure Canada (2012) *apud* Gordillo e Jerónimo (2013) a soberania alimentar está sobre seis pilares, que são: (i) centrar-se nos alimentos para os pobres; (ii) valorizar produtores de alimento; (iii) localizar os sistemas alimentares; (iv) o controle deve-se dar a partir do local; (v) promover os conhecimentos e as habilidades tradicionais; (vi) ser compatível com a natureza, isto é, sustentável.

A soberania alimentar também está relacionada com a autonomia do próprio país em estabelecer as políticas necessárias para garantir o acesso dos alimentos se sua população. Esta proposição tem como objetivos que outros países, particularmente os avançados, não possam comprometer a soberania de outras nações (MALUF, 2007).

Ainda Segundo Wittman et al., (2010) *apud* Bernstein (2015), a soberania alimentar apresenta em seus elementos uma crítica ao que a agricultura corporativa industrial representa em relação aos impactos ambientais e sociais, sustentado em um modelo de vida e de produção camponesa superior socialmente e ecologicamente em relação aos demais modelos de produção que levaria a uma ordem alimentar sustentável e socialmente justa.

A crítica à agricultura industrial está ancorada no contexto da financeirização do sistema econômico, influenciando o mercado de commodities. Outro problema é na concentração de empresas transnacionais e nas novas tecnologias organizacionais que influenciam a cadeia de suprimentos, como as grandes cadeias de supermercados, as quais determinam o que produzir e os padrões de consumo das famílias. A agroindústria apresenta inovações tecnológicas, que junto com a monocultura favorecem a perda da biodiversidade. Está presente na produção dos biocombustíveis que influencia a restrição de oferta de cereais para a população. Por fim, o setor agroindustrial está relacionado com custos ambientais de saúde com o uso de agrotóxicos de forma indiscriminada e o uso de combustíveis fósseis (BERNSTEIN, 2015).

Corroborando com a crítica da agroindústria, também há a questão do livre comércio, baseado no poder das multinacionais e em modelos agroexportadores seria um dos principais causadores dos agricultores familiares de suas terras e entrave para desenvolvimento e segurança alimentar local. Nesse sentido, se defende o exercício de controle social (MARQUES, 2010).

Desta forma, a direção de um modelo tradicional de uma agricultura de grande escala, baseada em monoculturas e na agroexportação vai ao caminho da insegurança alimentar. Assim como o deslocamento ou retirada crescente dos pequenos agricultores e suas famílias da terra em direção aos centros urbanos. Neste contexto há uma concentração de terras com as grandes corporações com pouca diversidade na sua produção.

⁷ Para acessar a declaração na íntegra: <<http://www.edualter.org/material/sobirania/declaracion%20cuba.pdf>>. Acesso em 11 de novembro de 2017.

Desta forma a soberania alimentar tem em sua perspectiva estabelecer políticas que possam fomentar agricultores familiares em consonância com a mobilização de recursos naturais de forma sustentável com a produção orientada para os mercados regionais (MARQUES, 2010). Sendo assim, a soberania alimentar proclama atuação dos pequenos agricultores em uma modelo camponês de produzir e viver, estabelecendo uma resistência ao modelo capitalista na agricultura conforme os preceitos da segurança alimentar. Nesse sentido, há a defesa dos cultivos dos modelos tipos tradicionais e também baseados na agroecologia e em valores de autonomia, comunidade e justiça social. Essa resistência vai contra à importação de alimentos baratos, à grilagem de terra e à tendência monopolista do mercado capitalista (BERNSTEIN, 2015).

Os agricultores familiares que estabelecem uma produção diversificada em pequena escala têm a capacidade de fazer um uso mais eficiente da terra, da água, da biodiversidade e de outros recursos agrícolas. Esse modelo de agricultura permitiria a permanência das famílias no campo. Auxiliando na mitigação do movimento migratório para as periferias de cidades onde existem (ALTIERI, 2010).

Um dos pontos defendidos pela soberania alimentar é a proposta que o processo de produção de alimento ocorram no formato do modelo de vida do camponês. No entanto, o debate a respeito de como identificar o significado de ser camponês é algo que gera controvérsia. Segundo Bernstein (2015), o camponês na sua forma tradicional, na concepção da soberania alimentar, não existe a partir do momento que esses agricultores acessam o mercado para disponibilizar os seus produtos. O que de alguma maneira em uma lógica capitalista isso acaba ocorrendo mesmo em uma escala reduzida. O autor questiona ser considerado ruim o pequeno agricultor ter acesso aos mercados para disponibilizar seus produtos e obter renda a partir deste processo. Nesse sentido, Marques (2010) salienta justamente que a defesa da agricultura camponesa não significaria um regresso ao passado, mas a possibilidade de refundação do termo camponês, em:

[...] retomada de certos valores do passado, para contestar os descompassos do presente e, afinal, para reconstruir o futuro. De fato, a ideia permite veicular concepções compatíveis com a modernização da sociedade, ao mesmo tempo em que realça os inquietantes perigos dos caminhos percorridos (MARQUES, 2010, p.82).

Algo interessante na concepção camponesa como modelo de vida de processo produtivo é ser centrada na cooperação, reciprocidade, igualitarismo e os valores identitários localizados, isto é, a questão é saber diferenciar os contextos das localidades e realidades de cada região (BERNSTEIN, 2015).

Um ponto importante na reflexão é que a questão da soberania alimentar não pode ser amparada somente na autossuficiência e na subsistência. Isso não significa que não se pode ter uma produção em uma escala menor com mais atores envolvidos e uma proposta com uma dinâmica mais sustentável em termos de biodiversidade e ecológica. Mas as relações mercantis são necessárias. Desta forma, uma questão que tem que ser respondida é como prover alimentos a uma população crescente não produtora de sua própria comida. Nesse sentido, como o excedente dos pequenos agricultores podem alcançar quem não produz? Sendo assim, o acesso é de grande relevância e neste caso a soberania alimentar ainda não apresenta respostas. Agora, cada vez é mais claro, que a produção da lavoura diversificada e em pequena escala mais intensiva em trabalho e com a possibilidade de uma melhor remuneração possa ajudar a mitigar o êxodo rural (BERNSTEIN, 2015).

A questão que um sistema alimentar mais justo, sustentável e igualitário requer mudanças estruturais em várias instâncias como mudanças em nossos gestores e políticos, em instituições que têm funções regulatórias na área e na própria forma de tratar o enfoque

econômico dado ao setor (ALTIERI, 2010). Sem mobilizações que pressionem por essas mudanças fica difícil imaginar mudanças no status quo. Desta forma,

O desenvolvimento da agricultura sustentável requererá mudanças estruturais significativas, além de inovação tecnológica, redes e solidariedade de agricultor a agricultor. A mudança requerida não é possível sem movimentos sociais que criem vontade política entre os servidores públicos com poder de decisão, para desmontar e transformar as instituições e as regulações que atualmente freiam o desenvolvimento agrícola sustentável. É necessária uma transformação mais radical da agricultura. Uma transformação que esteja dirigida pela noção de que a mudança ecológica da agricultura não pode se promover sem mudanças comparáveis nas arenas sociais, políticas, culturais e econômicas que conformam e determinam a agricultura (ALTIERI, 2010, p. 29).

Ainda nas dificuldades em viabilizar a SA. Pode-se ressaltar: como tratar com a operação dos mercados; como enfrentar o barateamento proporcionado pela intensidade industrial na agricultura; escolha das tecnologias a serem usadas; uso ou não de sementes geneticamente modificadas e neste caso discussão sobre o monopólio de grandes corporações sobre a oferta sementes. De qualquer forma, BERNSTEIN (2015) aponta que qualquer tipo de mudança nesta direção precisa um Estado presente em seu papel regulatório e em políticas públicas que possam se adequar as propostas. Entretanto, o que se observa hoje no mundo é justamente um movimento contrário. Como coloca Chonchol (2005), nas últimas décadas as ações estatais nos países ocidentais, por conta da visão neoliberal, centradas nos mercados, perderam relevância e capacidade de elaboração de políticas nacionais que possam tratar dos problemas relacionados à segurança alimentar.

3 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

A intenção deste capítulo é abordar sobre a política do PNAE, principalmente acerca de funcionamento e ênfase na aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar assim como o desenho institucional para o exercício do controle social. Entretanto, antes de apresentarmos o programa propriamente dito, será descrito um breve histórico na institucionalização da temática da alimentação escolar. A discussão acerca do PNAE não se esgotará nesta seção. No capítulo que abordará sobre as análises, dados e reflexões a respeito do programa se farão presentes.

3.1 Histórico da Institucionalização do PNAE

O PNAE é um programa de alimentação escolar com o princípio da universalização e gratuidade na oferta de refeições, tendo como principais diretrizes os direitos humanos à alimentação adequada. Outra referência para a política é a participação social. O PNAE é uma política que tem como objetivo implementar a política do SAN no ambiente escolar (PEIXINHO, 2011).

As primeiras iniciativas sobre alimentação escolar no Brasil já ocorreram na década de 1930. Sendo o tema da fome que permeava a discussão. O Governo Federal e acadêmicos do período discutiam o impacto da subnutrição para o desenvolvimento pleno das pessoas, acarretando uma série de vulnerabilidades (PEIXINHO, 2011). Em 1935, O Ministério de Educação e Saúde Pública realizou a Campanha Nacional pela Alimentação da Criança (CNAC), propondo e desenhando a orientação para instituir a alimentação na escola em nível nacional, incorporando-a como uma obrigação de Estado (FONSECA, 1953 *apud* PEIXINHO, 2011). A escola aparecia como um instrumento importante para o combate à subnutrição.

Em 1953 há a 3ª Conferência sobre os problemas de nutrição na América Latina, realizada em Caracas. Entre as recomendações foi apresentada a ampliação da alimentação escolar. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) se inseriram como organizações internacionais para auxiliar em projetos que pudessem fomentar a alimentação infantil. Efetivamente, somente a partir da década de 1950 a alimentação escolar entra como um programa de governo, sendo que, em 1954, foi publicada a Cartilha da Merenda Escolar pelo Ministério da Educação, que tinha em sua referência a luta contra fome e subnutrição (PEIXINHO, 2011).

Segundo Santos et al. (2007) O marco inicial sobre o PNAE é com a assinatura do Decreto no. 37.106, de 1955. Nesta norma se constitui a Campanha de Merenda Escolar subordinada ao Ministério da Educação e Cultura do período.

Em 1955, foi assinado o Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha da Merenda Escolar (CME) subordinada ao Ministério da Educação. A política tinha como objetivos: (i) incentivar, por meio de empreendimentos públicos ou privados, a alimentação do escolar a partir de assistência técnica e financeira; (ii) melhorar o valor nutritivo da merenda escolar e buscar o barateamento dos produtos alimentares; (iv) buscar convênios com entidades internacionais para a aquisição dos produtos e seus barateamento (Decreto, 37.106, 1955).

Desta forma, através do decreto estabeleceu uma parceria com organizações internacionais, tais como o Fundo das Nações Unidas para Infância e Adolescência (UNICEF), que até a década de 1960 atuava na doação de recursos para a aquisição dos alimentos. Já na década de 1970 os alimentos passam a ser formulados e produzidos no Brasil (SANTOS et al., 2007).

Em 1956, alterou-se o nome para Campanha Nacional de Merenda Escolar, justamente para projetar a política em nível nacional e em 1965 o nome foi modificado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), pelo decreto de nº 56. 886/65. Depois de algumas mudanças, em 1979, que o programa passou a se chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e inicia a discussão sobre o processo de descentralização da política, que na década de 1980, sobretudo com a CF de 1988 se torna mais evidente, no qual se promove um processo de municipalização da gestão dos recursos e da implementação da política. Com isso, em 1994, por meio da lei n ° 8.913 foi instruída a descentralização dos recursos financeiros para o programa, que por meio de convênios com os municípios delegavam a competência da gestão dos recursos pelas secretarias de educação dos estados para quem não havia aderido a municipalização. No entanto, em 1998 a municipalização já atingia 4.314 municípios, cerca de 70% de cobertura (PEIXINHO, 2011).

Sendo assim, uma das mudanças centrais que ocorreu no programa em sua trajetória foi de sair de um caráter centralizado do governo federal para um processo de descentralização. Essa descentralização, também avança na melhoria na qualidade da alimentação escolar, pois com a centralidade do programa era o governo federal que comprava os alimentos e distribuía aos estados e municípios o que implicava em alimentos processados e desidratados devido à complexidade logística e ao *lobby* da indústria de alimentos (SARAIVA et al., 2013) (SANTOS et al., 2007).

É por meio da Medida Provisória nº 1.784, de 1998, que se consolida a descentralização, pois a referida norma determinava que o repasse financeiro para a aquisição de gêneros alimentícios seria repassado diretamente para os municípios e estados sem necessidade de convênios, baseando no número de alunos matriculados no ano anterior contabilizado pelo censo escolar (PEIXINHO, 2011). O órgão que fazia a gestão dos recursos era a Fundação de Assistência ao Educando (FAE). Esta instituição é extinta em 1997 e o gerenciamento do PNAE passa para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) por meio da MP nº1784, de 14/12/1998 (SANTOS et al., 2007) e (SARAIVA et al., 2013). O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal vinculada ao MEC que coordena o PNAE. É o FNDE que transfere recursos financeiros para compra de gêneros alimentícios.

3.2 Funcionamento do PNAE

Atualmente para a execução do PNAE há a lei nº 11.947 de junho de 2009, que derivou da Medida Provisória nº 2.178 de 2001 e da Medida Provisória nº 455 de 2009. A lei instituiu as seguintes diretrizes:

- A alimentação deve ser saudável e adequada para isso deve ter alimentos seguros e variados, que respeitem as tradições, a culturas e os hábitos alimentares saudáveis.
- Desenvolvimento de uma educação alimentar e saudável, fazendo parte no processo de ensino e aprendizagem das escolas, estando presente nos currículos escolares.
- Que a alimentação tenha uma abrangência universal a todos os alunos matriculados da rede pública de educação básica.
- Que o programa seja discutido, implementado e acompanhado por meio da participação social, no qual tenha a comunidade esteja envolvida através dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).
- Que o programa propicie o desenvolvimento sustentável, por meio de aquisição dos gêneros alimentícios produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.

- Direito à alimentação escolar, garantindo a SAN dos alunos de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre as idades e condições específicas de alunos que precisem de uma atenção especial (BRASIL, 2015).

O PNAE pode ser considerado um programa universal na medida em que tem o propósito de atender todos os estados e municípios não apresentando critérios de inclusão ou exclusão. O não acesso está relacionado algum tipo de irregularidade cometido pela Entidade Executora. O caráter universal se estende ao público alvo, destinado a todos os alunos matriculados em creches, pré-escolas e no ensino fundamental (1a a 8a séries), entre 7 e 14 anos, na rede pública e filantrópica de ensino (SANTOS et al., 2007).

Desde 2009, por meio da lei 11.947/2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar prevê o uso de no mínimo 30% dos recursos oriundos do FNDE para alimentação escolar, sejam na compra de alimentos da agricultura familiar. Esses alimentos têm como destino a rede pública de ensino. A prioridade para a aquisição dos alimentos é que ocorra no mesmo município das escolas, tendo como prioridade assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (MDA, 2015).

Sendo assim, pode-se destacar que a alimentação escolar é considerada uma das estratégias da SAN. Com isso, a obrigatoriedade dos 30% o PNAE se torna institucionalmente relevante a AF, pois o entendimento que essas políticas⁸ de fomento ao setor são elementos importantes para o desenvolvimento de uma determinada região, assim como a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (SARAIVA et al., 2013).

As escolas ainda poderão complementar a demanda pelos gêneros alimentícios, caso necessário, por meio de agricultores do território rural, estado e país, respectivamente na ordem de prioridade. Outro ponto relevante é que a aquisição dos produtos da agricultura familiar poderá ocorrer por meio de Chamada Pública. Desta forma, fica dispensado o procedimento licitatório (MDA, 2015). Pode-se notar que a política tem como prioridade o desenvolvimento a partir do contexto local dos municípios, mas que também torna relevantes estratégias de ação para uma dinâmica territorial. Neste caso, a ação promovida pelos NEDET por meio da política fomentada pelo extinto MDA se apresentava como um potencial de indução nos territórios rurais e no caso específico no BIG. Nesse sentido, a aquisição de gêneros alimentícios poderia ser estender no contexto territorial e não ficar restrita somente em âmbito local, elevando as perspectivas. No entanto, na seção das análises esse tema será novamente abordado, mostrando toda a fragilidade quando se aborda a respeito do enfoque territorial.

É importante salientar que a Constituição Federal de 1988 prevê que é responsabilidade de todos os entes federados União, Estados, Distrito Federal e Municípios assegurarem a alimentação escolar para os alunos da educação básica pública e também de escolas filantrópicas e comunitárias, conveniadas com o poder público. Com isso, os estados e municípios têm corresponsabilidade junto com a União.

Sendo assim, em seu desenho o PNAE tem em seus propósitos a inclusão social, garantia de direitos e controle social. Para atingir esses objetivos é relevante que os gestores busquem na oferta da alimentação, a escolha de alimentos com origem em agriculturas de “base ecológica”, priorizando a localidade e o território, promovendo a agricultura familiar (MELÃO, 2002).

⁸ Outros programas que também tem como objetivos o fomento da agricultura familiar são o PAA e o PRONAF. A partir do momento que essas políticas se tornam realidades criam potencial de articulação entre elas ampliando os acessos das ações promovidas aos agricultores (SARAIVA et al., 2013).

A Resolução nº4/2015 regulamenta a lei supracitada. Esta resolução é do Conselho Deliberativo do FNDE. Essa documentação descreve os procedimentos para operar a venda dos produtos oriundos da agricultura familiar às Entidades Executoras.

Os objetivos da compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar são: (i) Mais alternativas para comercialização, diversificação e geração de renda para os agricultores familiares. (ii) Possibilidade de alimentos e hábitos alimentares saudáveis para os alunos. (iii) Possibilidade da criação e fortalecimento da cadeia da produção à comercialização e a geração de emprego e renda nos municípios (MDA, 2015).

Na tentativa de manter a qualidade do acesso aos alimentos por parte dos estudantes há a obrigatoriedade de um nutricionista como responsável técnico. Para a análise e desenvolvimento da política é importante destacar alguns atores sociais, tais como gestores públicos, professores, diretores de escola, pais de alunos, sociedade civil organizada, nutricionistas, manipuladores de alimentos, agricultores familiares, conselheiros de alimentação escolar, entre outros.

É possível destacar que a aquisição de produtos da AF aumenta o potencial de uma alimentação saudável e diversificada, assim como a manutenção ou o resgate da identidade local em relação aos hábitos alimentares e de produção. A política propicia a geração de renda e trabalho para a maior parte da população rural e conseqüente promoção da economia local. É possível uma integração entre poder público, alunos, pais e professores tendo como referência o princípio de sustentabilidade como a redução do êxodo rural e conseqüentemente a pobreza rural e urbana, logo uma aproximação entre o campo e a cidade (SARAIVA et al., 2013).

Sob o âmbito dos agricultores familiares para estar apto a vender seus produtos é necessário que seja: Grupos formais que são detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP jurídica). Neste caso, cooperativas e associações de agricultores familiares devidamente formalizadas; Grupos informais: grupos de agricultores familiares detentores DAP familiar; Fornecedores individuais: agricultores familiares detentores de DAP familiar (MDA, 2015). Todos esses grupos precisam apresentar projetos de vendas no processo da Chamada Pública.

Do outro lado da relação há os compradores que podem se identificados da seguinte forma: As Entidades Executoras (E.Ex.) que são as instituições que integram as redes públicas de ensino federal, estadual e municipal e que recebem recursos diretamente do FNDE para a execução do PNAE. Neste caso, temos Secretarias Estaduais de Educação, Secretarias Municipais de Educação e Escolas Federais (MDA, 2015). Nesta tese, as E.Ex. estão a cargo das secretarias municipais de educação.

Quando as compras são realizadas pelas E.Ex. há no desenho um modelo centralizado. Outra forma de ocorrer as compras é por meio das Unidades Executoras (U.Ex) da escolas. As U.EX são entidades sem fins lucrativos, representativas da comunidade escolar, responsáveis pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pelas E.Ex, em favor da escola que representam, bem como pela prestação de contas do Programa ao órgão que a delegou (MDA, 2015).

São os alunos matriculados na educação básica⁹ das redes públicas federal, estadual e do Distrito Federal, em conformidade com o censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no ano anterior ao do atendimento que têm o direito à política pública. É por meio do censo escolar que se realiza o cálculo do montante a ser repassado para as Entidades Executoras.

⁹ Educação básica corresponde a: educação infantil (inclui creches); ensino fundamental; ensino médio; EJA (Educação de Jovens e Adultos); escolas comunitárias; entidades filantrópicas (inclusive as de educação especial; escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos).

O valor repassado para os estados e municípios por dia letivo para cada aluno ocorre de acordo com a etapa e modalidade de ensino. Por exemplo: (i) alunos que estão na creche o valor é de R\$ 1,07; (ii) alunos na Pré-escola o valor é de R\$ 0,53; (iii) no ensino fundamental e médio o valor é de R\$ 0,36; e no integral o valor é de R\$ 1,07 (FNDE, 2017).

Ainda no desenho operacional desta política há outras instituições relevantes que fazem parte tais como Entidades Articuladoras (E.A.), que podem articular e assessorar os agricultores familiares na elaboração dos projetos de venda. São entidades representativas da agricultura familiar, cadastradas no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), Sindicato de Trabalhadores Rurais e de Trabalhadores da Agricultura Familiar (Sintraf) e entidades credenciadas pelo MDA para emissão da DAP. É importante ressaltar que as E.A.'s não podem receber remuneração, proceder à venda, assinar como proponente e não ter responsabilidade jurídica (MDA, 2015). Nos municípios do BIG é a EMATER que exerce a função de E.A., tendo uma função primordial na execução da política.

3.3 O PNAE e a Função de Controle Social

Sobre a função de controle social do PNAE há o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que são colegiados estaduais e municipais deliberativos que apresentam as funções de fiscalizar e dar assessoramento no processo de aquisição de alimentos para alimentação escolar. Suas atribuições são de zelar pela qualidade dos alimentos e dos cardápios oferecidos e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do programa. Nesse sentido, é competência do CAE comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade na execução do PNAE (MDA, 2015).

O CAE foi criado pela Lei nº 8.913/1994 que já definia como entidade colegiada integrada por integrantes de vários segmentos. Atualmente o funcionamento do CAE é regido por meio da Lei nº 11.947/2009.

Os CAEs têm como função fiscalizar e garantir a efetividade da SAN dos alunos em suas escolas, por meio da fiscalização dos recursos repassados pelo FNDE, que complementa os recursos dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a compra dos alimentos para alimentação escolar (BRASIL, 2015). A relevância da efetividade do CAE ressalta-se, pois este tem o papel fiscalizador da aplicação dos recursos e garantidor de uma alimentação segura e saudável. No Acórdão nº 158/2002 do Tribunal de Contas da União (TCU) expressa a necessidade de orientar os conselheiros sobre suas responsabilidades como representantes do CAE, que tem como premissa básica o de acompanhar a execução do PNAE, desde o recebimento dos recursos até a prestação de contas.

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento, instituído nos âmbitos dos Estados, municípios e Distrito Federal, composto no mínimo de 7 (sete) membros titulares e seus respectivos suplentes compostos por representantes do poder executivo (um titular e um suplente), trabalhadores da educação e discentes (dois titulares e dois suplentes), entidades civis (dois titulares e dois suplentes) e pais de alunos (dois titulares e dois suplentes) (MDA, 2015).

A partir do momento que a existência do CAE é obrigatória, abrangendo os 5.570 municípios brasileiros, nos 26 estados e no Distrito Federal, há cerca de 80.000 mil conselheiros espalhados pelo Brasil. Sendo que há uma rotatividade, pois os conselheiros têm mandato de quatro anos. Esses números denotaria um importante potencial de participação social nesta política, saindo da lógica tradicional de uma gestão pública sem participação, tendo somente a democracia representativa como referência.

O CAE ainda pode exercer algumas ações tais como analisar editais de licitação, editais de chamada pública, extratos bancários, notas fiscais de compras, cardápios etc.;

acompanhar as licitações, procedimentos administrativos formais por meio do quais a administração pública adquire produtos ou contrata serviços; acompanhar as chamadas públicas, procedimentos por meio dos quais os governos estadual, distrital e municipal compram gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e/ou do empreendedor familiar rural; verificar se a EEx usa os recursos financeiros transferidos pelo FNDE na aquisição exclusiva de gêneros alimentícios; verificar se pelo menos 30% do total de recursos financeiros transferidos pelo FNDE foram investidos na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e/ ou do empreendedor familiar rural; verificar se a EEx destina recursos próprios para a alimentação escolar; verificar se há compatibilidade entre os gêneros alimentícios adquiridos e os cardápios praticado (BRASIL, 2015).

Não há uma normatização sobre a periodização das reuniões do CAE. Isso não significa a necessidade de estipular os encontros a fim de elaborar o plano anual de ação e cumprir com as atribuições exigidas (BRASIL, 2015). Uma das formas de analisar estes procedimentos é por meio do regimento interno, que irá detalhar e regulamentar o funcionamento do conselho. O regimento interno tem como prerrogativa ser elaborado e aprovado pelos membros titulares do CAE, respeitando a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. De qualquer forma, o FNDE oferece um modelo para orientar na elaboração.

O Plano de Ação é um documento elaborado pelo CAE na qual expõe a previsão de recursos necessários para o exercício das atribuições do CAE, por exemplo, visitas nas escolas, nos depósitos ou armazéns quando houver (BRASIL, 2015).

São os estados, o Distrito Federal e os municípios que têm a responsabilidade de oferecer a infraestrutura para o pleno funcionamento do CAE, tais como local para as reuniões do conselho; disponibilidades de equipamentos de informática; transporte para os locais demandados para o exercício dos conselheiros que concerne em suas atribuições; recursos humanos e financeiros, presentes no plano de ação para a execução das atividades inerentes às atribuições do CAE. Na análise dos casos será possível observar fragilidade nesta questão de funcionamento por causa da falta de estrutura que os conselhos têm, pois não recebem as condições necessárias por parte das prefeituras.

Em relação à transparência as EEx devem publicar os editais de licitação para alimentação escolar, pregão ou chamada pública para compra dos gêneros da Agricultura Familiar. Essa publicação deve se divulgada em jornal de circulação local e em mural de local público de ampla circulação e também em seu endereço na internet caso haja (BRASIL, 2015). A publicidade sobre a aquisição dos gêneros alimentícios para à alimentação escolar deve ocorrer mensalmente. Para se acompanhar a apresentação de contas dos municípios em relação ao PNAE há o Sistema de Prestação de Contas (SIGPC), que é um sistema gerido pelo FNDE no qual as Entidades Executoras disponibilizam uma série de informações a respeito dos recursos oriundos do programa.

Uma prerrogativa relevante para analisar a atuação do CAE é verificar se este estabelece algum regime de cooperação com o CONSEA do seu estado e do seu município, pois com isso a atuação do CAE pode está em consonância com as prerrogativas da Lei SAN. Como pode se observar.

Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA (Lei 11.947 de 2009, art. 19, parágrafo único).

Para ilustrar acerca do funcionamento do PNAE, incluindo a prerrogativa do exercício do controle social pelos conselhos segue na outra página a figura do diagrama do arranjo institucional para a implementação e governança do PNAE. Como se pode verificar são

diversas instituições envolvidas para que a política de aquisição da agricultura familiar possa acontecer. Desta forma é possível perceber o grau de complexidade.

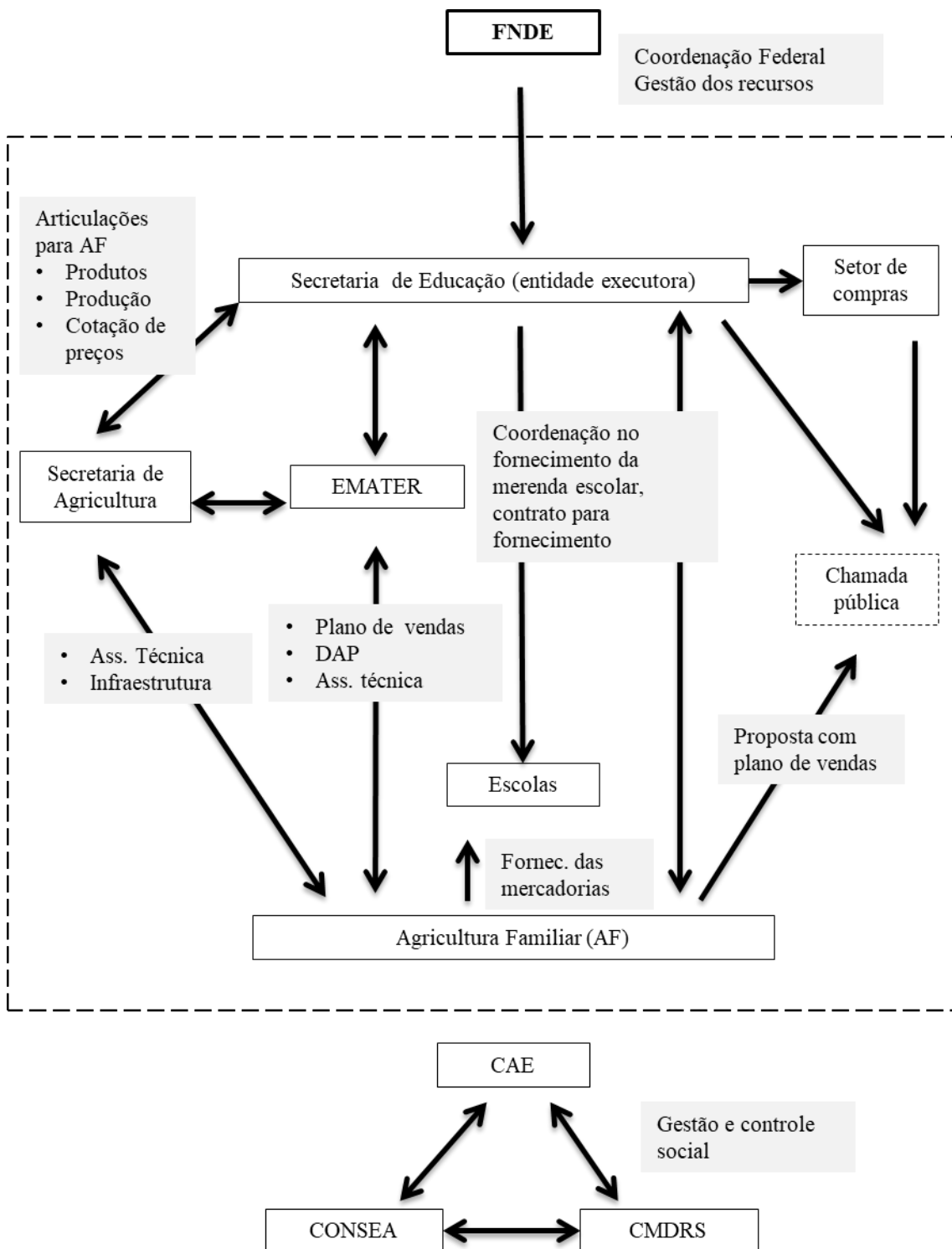


Figura 1 - Diagrama do arranjo institucional para a implementação e governança do PNAE
 Fonte: Elaborado pelo autor.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1. Caracterização da Pesquisa

Esta é uma pesquisa de natureza qualitativa, na qual o objeto é representado dentro de um contexto em que se observam práticas e interações dos atores na vida cotidiana (FLICK, 2009). Desta forma, aspectos sociais, econômicos, culturais e históricos são elementos importantes que dão significados nas vidas dos sujeitos. Logo, o estudo qualitativo se justifica, pois a tese trata de uma política pública que abrange diferentes áreas e atores, que contemplam relações sociais e situações as quais não podem passar por uma análise de forma isolada.

A abordagem qualitativa utiliza-se de uma série de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao objeto do estudo (DENZIN; LINCOLN, 2006). Sendo assim, é possível trabalhar por meio de textos que são gerados a partir das transcrições de entrevistas, relatórios de observações por parte do pesquisador e documentos a serem coletados e analisados. Este tipo de pesquisa está relacionado com análise de casos concretos em âmbito local, oriundas de expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais (FLICK, 2009).

Em pesquisas qualitativas as reflexões do pesquisador, as observações em campo, as impressões em uma entrevista ou em um acontecimento são partes relevantes do estudo. Sendo assim, o estudo apresenta elementos de uma pesquisa descritiva, explicativa e exploratória. A fim de obter familiaridade com o problema, o estudo fez uma pesquisa bibliográfica para trazer uma discussão teórica por meio de livros, periódicos, teses, dissertações e redes eletrônicas sobre os seguintes temas: Gestão Social, Controle Social, Desenvolvimento Territorial Rural, Segurança Alimentar e Nutricional, Agricultura Familiar e Arranjos institucionais e capacidades na implementação de políticas públicas. Com isso, foi possível a definição dos pressupostos, a escolha dos instrumentos para operacionalização do trabalho e a elaboração dos procedimentos necessários para a definição do caso estudado (MINAYO, 2006).

Segundo Godoy (1995), é possível conduzir o estudo qualitativo de diferentes formas. Neste caso, a pesquisa adotou como procedimento de investigação o estudo de caso, que é indicado quando se pretende analisar fenômenos inseridos no cotidiano da vida real. Nesse sentido, são examinados acontecimentos contemporâneos, que não podem manipular comportamentos relevantes dentro de uma unidade social (YIN, 2005). Com objetivo de responder o problema da pesquisa, o trabalho se debruçou na política pública de aquisição dos produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em três municípios que compõem o Território Rural da Baía da Ilha Grande (BIG). Para isso, se fez uso de estudos de casos múltiplos.

Nesta situação, segundo Yin (2005) cada estudo de caso consiste em um estudo completo. No estudo pretendido ocorreram as análises para cada município sendo adotada como base a mesma linha nos procedimentos metodológicos. No entanto, houve algumas distinções nos municípios que serão tratadas mais adiante.

A escolha do território como já abordado na introdução ocorreu devido a participação do autor da tese no projeto de pesquisa e extensão no âmbito do NEDET da UFRRJ. Uma ação política fomentada pelo então Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), que foi o apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET). A atuação do NEDET da UFRRJ ocorre no BIG desde 2015. O NEDET do BIG vem atuando na reestruturação e mobilização do Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande, que já se configurou em diversas reuniões e encontros, além de outras ações que serão

explicadas na coleta e tratamento das informações. Os municípios que fazem parte do BIG são: Angra do Reis, Mangaratiba, Itaguaí, Paraty e Seropédica.¹⁰

Apesar da política de implementação e atuação do NEDET não ser o objeto da pesquisa, esta foi essencial para o constructo da tese. Pois essa experiência despertou uma série de informações que tratavam da política do PNAE. Outra questão relevante é que o desenho institucional em que se configurou a partir do colegiado territorial pode ser um potencial fomentador para aquisição dos produtos da agricultura familiar para alimentação escolar (PNAE) no BIG.

Em uma seção do referencial teórico foi abordado o tema de desenvolvimento que é um dos elementos que compõe discussões sobre implicações a partir de determinadas políticas públicas. Nesse sentido, a discussão ocorreu no significado dado ao termo desenvolvimento assim como suas adjetivações como “desenvolvimento sustentável” “desenvolvimento rural” e “desenvolvimento territorial”, também foi abordada a questão das capacidades. Acerca do elemento território, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), na qual fazem parte os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania, adotou nos últimos anos um “ênfoque territorial”.

No entanto, quando se analisa a política do PNAE, esta tem em seu desenho uma perspectiva de uma ação municipal, apesar de criar uma possibilidade de uma abrangência maior em um contexto territorial. Com isso, optou-se em estudar a implementação e a gestão do PNAE nos três municípios e suas análises serão apresentadas separadamente.

Os três municípios estudados foram Paraty, Mangaratiba e Seropédica. Essa ordem de apresentação está relacionada com a ida ao campo e início das análises. Foi por Paraty que se iniciou o aprofundamento das investigações, seguidas por Mangaratiba e Seropédica. Não foi possível inserir os municípios de Itaguaí e Angra dos Reis devido a difícil compatibilização de acessar as informações desses municípios, com o tempo disponível na elaboração desta tese. De qualquer forma, os três municípios que fizeram parte do estudo apresentam semelhanças e características distintas acerca da gestão do PNAE, sendo possível nas análises trazer uma gama de discussões.

O estudo buscou, a princípio, analisar possíveis articulações do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de cada município com o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). Sendo que no território pesquisado somente o município de Seropédica tem CONSEA em funcionamento. Nesse sentido, apesar das dificuldades de implementar a política do PNAE no município, o CONSEA de Seropédica se mostra como uma instância de participação e controle social relevante para as políticas que envolvem a SAN. Também foi objeto de estudo o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Seropédica.

Nos município de Paraty se pesquisou Conselho de Políticas Agrícolas e Pesqueira e no município de Mangaratiba o Conselho de Desenvolvimento Rural e Sustentável. Sendo assim, todos os municípios apresentam conselhos que tratam de agricultura e ou desenvolvimento rural. Foi intenção deste estudo, verificar se há articulação institucional entre os conselhos, pois entende-se que este desenho de atuação seria relevante para o efetivo exercício do controle social e da gestão social no que tange a política do PNAE.

Abaixo segue o quadro com os objetivos intermediários e como se pretendeu atingi-los por meio dos métodos que foram utilizados. Assim como os resultados esperados por meio da condução da pesquisa no desenvolvimento da tese.

¹⁰ No final de 2015, o município de Rio Claro foi incluído como integrante do BIG. Como a pesquisa já estava em andamento, assim como o seu planejamento, optou-se em não incluir o município no escopo do território. Outro fator que preponderou é que as instâncias governamentais no que diz respeito do MDA e atualmente a SEAD não atualizou essa integração. Desta forma, perante o Governo Federal o território é composto pelos cinco municípios.

Quadro 1 - Uso dos Métodos e resultados esperados a partir Uso dos Métodos e resultados esperados a partir dos objetivos propostos pela pesquisa

	Objetivos intermediários	Métodos	Resultados esperados
I	Analisar o papel das instituições dos poderes públicos e da sociedade civil no processo decisório de implementação e gestão do PNAE.	Pesquisa documental: legislação referente ao PNAE. Observação participante: seminários que possam discutir sobre o tema; participação como colaborador do NEDET da BIG, ida a campo para acompanhar ações relacionadas à alimentações escolar. Entrevistas semiestruturadas: com representantes da sociedade civil e poder público que estejam envolvidos com a implementação das políticas do PNAE.	Entender a implementação das políticas do PNAE e o papel dos atores e suas articulações, principalmente no que se refere à aquisição dos produtos oriundos da agricultura familiar.
II	Identificar a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) e outros Conselhos Gestores de Políticas Públicas que possam ou deveriam estar envolvidos com PNAE e a aquisição de produtos da agricultura familiar;	Pesquisa documental: dos regimentos internos dos conselhos; Atas das reuniões. Observação não participante: participação de reuniões do CAE de cada município e dos conselhos que no desenho institucional estejam envolvidos com as políticas do PNAE. Entrevistas semiestruturadas: com os representantes do poder público e da sociedade civil que possam abordar sobre os conselhos.	Entender a presença dos conselhos de políticas públicas, principalmente o CAE, no que se refere na governança e controle social. Se os conselhos se apresentam relevantes na implementação, gestão e no exercício do controle social do PNAE.
III	Averiguar se os municípios possuem competências técnicas (administrativas e de recursos humanos) e capacidade instalada para implementar e gerir adequadamente a política do PNAE;	Pesquisa documental: com dados sobre a estrutura organizacional dos municípios do território. Observação participante como colaboradores do NEDET - BIG. Entrevistas semiestruturadas: com representantes do poder público que estejam envolvidos nas políticas do PNAE e de possíveis beneficiários das políticas.	Identificar se o arranjo institucional formado atende na capacidade de implementação e gestão no que se refere ao PNAE.
IV	Analisar a prática de gestão e controle social na implementação e gestão do PNAE nos municípios do território, ressaltando a inserção e a participação dos agricultores familiares na política de aquisição da alimentação escolar.	Pesquisa documental: estudar as normas referentes ao PNAE para analisar o desenho institucional do programa; Pesquisa de campo: visita nos municípios para observar a gestão da política. Entrevistas: semiestruturadas: como atores que estejam envolvidos na política	Apontar a inserção da gestão social e do controle social nas ações do PNAE. Nesse sentido, como se estabelece a presença da sociedade civil, tendo como referência os agricultores familiares

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2 Coleta de Informações

Para buscar os dados optou-se pela triangulação que propõe formas variadas de obtenção de informações para criar mais solidez na pesquisa. Esse intuito tenta evitar possíveis fragilidades a partir de um único método, no caso uma única fonte. A triangulação pode combinar métodos e fontes de coleta de dados qualitativos e quantitativos e também diferentes formas de análises de dados. A proposta é analisar o estudo sobre distintas perspectivas (AZEVEDO et al., 2013).

Nesta tese, como já salientado, foi proposto um estudo qualitativo. Segundo Vergara (2008), a triangulação pode ser entendida como o uso de diversos métodos para investigar um mesmo fenômeno, da mesma forma que pode ser observada como uma maneira de validar a pesquisa, mas também como um instrumento de obter novos conhecimentos. A triangulação de dados trata de diferentes fontes de informações, sendo sugerido o estudo sobre o objeto da pesquisa a partir de diferentes momentos, locais e pessoas. Desta forma, para o desenvolvimento desta tese foram utilizadas três fontes básicas de informações: entrevistas, documentos e observação participante e não-participante. A seguir será detalhada a coleta de informações:

(i) Pesquisa de campo por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, caracterizadas pela combinação entre perguntas abertas e fechadas sobre o tema investigado (MINAYO, 2007).

Em pesquisa qualitativa é imprescindível que na entrevista ocorra perguntas abertas, por permitir que o entrevistado possa falar mais de forma livre, gerando um material textual que possibilita o pesquisador fazer sua análise (FLICK, 2009).

Um dos pressupostos para o uso das entrevistas em uma pesquisa qualitativa é que o mundo social não é um dado natural, e que este é formado por pessoas. A entrevista qualitativa fornece dados que possibilitam a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. Com isso, é possível compreender as crenças, atitudes, valores e motivações do comportamento das pessoas com determinados contextos sociais (GASKELL, 2003).

As entrevistas seguiram o critério de representatividade (VERGARA, 2013), isto é, a relevância de atuação no que concerne na política pública já citada. Neste momento é imprescindível escolher os atores pertinentes que possam atender o objetivo da pesquisa (ZANELLI, 2002). As representações ocorreram no contexto local de cada município.

Abaixo segue o quadro das representações entrevistadas para cada município. Ocorreram ajustes sobre as representações conforme acontecia a pesquisa de campo. O campo iniciou por meio das ações do NEDET em relação ao colegiado do BIG.

Quadro 2 - Entrevistados relacionados com a implementação do PNAE nos municípios do BIG (Continua)

TERRITÓRIO RURAL DA BAÍA DA ILHA GRANDE	Município	Número	Representações	Código
	Mangaratiba	1	Secretaria de Educação e Cultura	EM1
		2		EM2
		3	Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca	EM3
		*4	Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	CM1
		5	ITERJ – Instituto de Terras e Cartografia do Estado do RJ	EE1
		6	Agricultores familiares (Associação)	AF1
		7	Agricultura Familiar	AF2
		8	Escritório Local da EMATER Mangaratiba – RJ	EE2
		*	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Pesqueiro	
Paraty	9	Secretaria de Educação	EM4	

Quadro 2 - Continuação

	Município	Número	Representações	Código
TERRITÓRIO RURAL DA BAIÁ DA ILHA GRANDE	Paraty	10		EM5
		11		EM6
		12	Secretaria de Administração	EM7
		13	Secretaria de Pesca e Agricultura	EM8
		14		EM9
		15	Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	CM2
		16	PACOVA	AF3
		17	Agricultores familiares	AF4
		18		AF5
		19		AF6
		20	Escritório Local da EMATER Paraty – RJ	EE3
		*	Conselho de Políticas Agrícolas e Pesqueira	
		Seropédica	21	Secretaria de Educação Cultura e Esporte
	22			EM11
	23		Agricultura Familiar	AF7
	24		Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional	CM3
	25		Escritório Local da EMATER Seropédica – RJ	EE4
	*		Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	
	26		Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	CM4
	**27		Secretaria do Meio Ambiente a Agronegócios	EM12
	**28		Secretaria de Desenvolvimento Sustentável	EM13

Fonte: Elaborado pelo autor.

* Entrevistados inseridos em outras representações.

** Análise ocorreu por meio de reunião na ação de observação participante e não por entrevista.

Outra questão a ser observada é a que a qualidade de análise não está relacionada necessariamente com a quantidade de entrevistados. Segundo, Gaskell (2003) o limite para um pesquisador é entre (15) quinze e (25) vinte e cinco entrevistas individuais, pois acima disso o pesquisador poderá ter perda de informações no relatório a desenvolver. Uma forma de superar essa limitação que as entrevistas e análises possam ser divididas em fases. Essa foi uma preocupação do pesquisador desta tese, pois com a abrangência de (03) três municípios ocorreram (26) vinte e seis entrevistas como demonstrado no quadro. Ainda sobre o quadro é preciso fazer algumas ponderações, que trouxeram algumas distinções no momento da análise, principalmente no município de Seropédica.

Para se analisar sob a ótica da gestão social e o controle social a política do PNAE, os conselhos municipais apontados no quadro são relevantes, mas como não é o único tema para entender o processo da política, as suas representações estão inseridas nas outras entidades de ordem do poder público ou da sociedade civil. Por exemplo, representantes das secretárias municipais ou da agricultura familiar, mas que também fazem parte dos conselhos pesquisados.

As entrevistas foram gravadas, sendo solicitada a permissão para o uso acadêmico para esta tese. Os entrevistados foram informados que seria mantido seus anonimatos. No

entanto, vale destacar que dois entrevistados da secretaria de educação de Seropédica não permitiram a gravação. Com isso, as anotações ocorreram por escrito. Ainda sobre o município vale destacar que na Secretaria de Agronegócio e a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável as análises não ocorreram a partir de entrevistas, mas por meio de observação participante a partir de reuniões que serão detalhadas mais adiante.

Ainda sobre os aspectos da pesquisa de campo e das entrevistas, estas aconteceram em 2016, que foi último ano dos mandatos das gestões municipais e período eleitoral para as candidaturas municipais. Em 2017, a pesquisa deu continuidade já com novas gestões. Para análise isso gerou um impacto maior no município de Seropédica. Em Paraty ocorreu reeleição do prefeito e apesar de algumas mudanças a política do PNAE foi mantida. Em Mangaratiba, mudou-se a gestão. No entanto, foi dada continuidade na política do PNAE. Em Seropédica, ocorreu a escolha eleitoralmente de uma nova gestão. Sendo que a política do PNAE referente à aquisição da agricultura familiar na gestão entre 2013-2016 apresentou uma série de fragilidades que culminou na inexistência deste processo em 2017. Por conta do andamento da pesquisa nos outros municípios algumas representações do poder público municipal de Seropédica só foram contatadas em 2017 com a nova gestão.

Sobre o roteiro das entrevistas foi elaborado a partir do referencial teórico na busca em se atingir o objetivo geral do trabalho, tendo como eixo a Gestão social e controle social nas políticas públicas e a capacidade institucional de implementação dessas políticas. Gaskell (2003) aponta como um elemento relevante para elaboração do roteiro um reconhecimento de campo que podem incluir observações e/ou conversas preliminares com certos atores. A experiência de estar participando como colaborador do NEDET da BIG propiciou essa vivência.

Foram elaborados três roteiros básicos. O primeiro foi destinado aos gestores públicos que estavam relacionados com PNAE. O segundo foi voltado para os agricultores familiares. Quando era observado que os entrevistados eram representantes de algum CGPP era inserido o terceiro roteiro. Esses roteiros serviram de base, pois algumas entrevistas tiveram uma estrutura mais livre em que a entrevista se deu em uma forma menos formal, próximo de “uma conversa”, na qual os temas pertinentes eram conduzidos pelo entrevistador. Isso permitiu que temas relevantes surgissem no momento da entrevista. Também houve situações que o ator a ser entrevistado surgiu no momento da pesquisa de campo sem agendamento prévio. Desta forma, o procedimento foi no sentido de depoimento. Isso ocorreu em algumas situações com alguns agricultores familiares. Dependendo dos entrevistados perguntas novas surgiram e outras forma descartadas. Os roteiros estão disponíveis no Apêndice, ao final da tese.

(ii) A pesquisa documental ocorreu por meio de métodos e técnicas para acesso, entendimento e análise dos diversos tipos de documentos. Para diferenciar da pesquisa bibliográfica podemos tratar os documentos como materiais que ainda não passaram por um tratamento de análise, sendo considerado como fontes primárias (SÁ-SILVA et al., 2009).

Nesse sentido, foram utilizadas como fontes documentais leis, normas e decretos que fundamentam e direcionam a política pública de aquisição dos produtos da agricultura familiar para alimentação escolar. Legislação, regimentos internos e atas das reuniões dos CGPPs que foram estudados. Neste aspecto, como será observado o Conselho de Alimentação Escolar, apesar de ser a primeira instância de controle social para a política do PNAE, foi a que apresentou dificuldades para acessar os documentos no município de Paraty, demonstrando uma fragilidade em sua atuação como será visto. Já o CAE de Mangaratiba se mostrou com exercício efetivo em suas ações. No caso do CAE de Seropédica, este era inoperante até início de 2017, mas com a mudança de suas representações criou um potencial de ações efetivas por parte do conselho.

Vale ressaltar, que para o bom entendimento e evolução na pesquisa de campo assim como a investigação a partir dos documentos e entrevistas é relevante o embasamento e aprofundamento teórico (ZANELLI, 2002).

(iii) A observação participante trata de uma técnica de coleta de informações, fundamentada em descobertas realizadas nas pesquisas de campo, envolvendo o pesquisador ao grupo a ser pesquisado (ADIB et al., 2013). Na observação participante o pesquisador deixa de ser somente observador dos fatos e se coloca envolvido nos fenômenos a serem investigados. Quando o pesquisador só observa as ações em campo baseado nos objetivos do estudo, pode ser considerado como observação não-participante (GODOY, 1995)

A observação participante se fez por meio de contatos diretos, vivenciando situações específicas. Neste caso é relevante saber ouvir, escutar, ver e desenvolver uma rotina de trabalho. Dois recursos foram utilizados nas observações participantes e não-participantes. O primeiro foi um caderno de notas e o segundo o uso de gravador. Em ambas as situações eram realizadas descrições e percepções do pesquisador sobre a situação vivenciada, que ocorriam depois de cada ação no campo. Como ressalta Zanelli (2002) as anotações realizadas no momento próximo do acontecimento possibilitam uma maior riqueza de informações. Desta forma, “A observação atenta dos detalhes põe o pesquisador dentro do cenário, para que possa compreender a complexidade dos ambientes psicossociais, ao mesmo tempo em que lhe permite uma interlocução mais competente” (ZANELLI, 2002, p. 83).

Como orienta Godoy (1995), após as descrições dos conteúdos das observações, o segundo momento foi uma reflexão a respeito das coletas de informações oriundas da observação.

Desta forma, áudios realizados pelo pesquisador sobre as ações do campo também foram utilizados para a análise. Abaixo segue o quadro com o resumo da participação do pesquisador que auxiliaram na inserção do tema e na coleta de informações para posterior análise.

Quadro 3 - Ações de campo de observação participante e não-participante (Continua)

PNAE	Data
I Seminário Intermunicipal da Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: avaliação e perspectivas do fornecimento ao PNAE – como conferencista	08/09/2016
Coleta de produtos dos agricultores para a merenda escolar Paraty	21/11/2016
Entrega dos produtos para a merenda escolar nas escolas de Paraty	22/11/2016
Reunião do Conselho Municipal de Política Agrícola e Pecuária de Paraty	01/12/2016
Reunião do CONSEA Seropédica	13/12/2016
Seminário “Perspectivas para as Políticas Agrícolas e de Desenvolvimento Rural no Brasil” – CPDA	14/12/2016
Reunião do Conselho de Desenvolvimento Rural de Agricultura e Pesca de Mangaratiba	07/02/2017
Visita ao assentamento do Rubião – Mangaratiba	07/02/2017
Reunião do CONSEA de Seropédica	14/02/2017
Reunião do CAE – Mangaratiba	22/02/2017
Visita das escolas de Mangaratiba junto com representante do CAE	15/03/2017
Reunião do Conselho Municipal de política agrícola e Pecuária de Paraty	28/03/2017
Mutirão de agricultores de Paraty	17/04/2017
Reunião do CONSEA Seropédica	05/05/2017

Quadro 3 - Continuação

PNAE	Data
Reunião do Conselho de Desenvolvimento Rural de Agricultura e Pesca de Mangaratiba	06/07/2017
Reunião com a Secretaria de Meio Ambiente e Agronegócio de Seropédica	10/07/2017
Reunião com a Secretaria de planejamento de Seropédica junto com o Consea	10/07/2017
Reunião com pesquisadora da UFRRJ e EMATER de Seropédica	11/08/2017
Âmbito do Colegiado	Data
Reunião do Colegiado da BIG – Itaguaí	ago/15
Reunião do Colegiado da BIG – Paraty	out/15
Reunião do Colegiado da BIG – Seropédica	dez/15
Organização da Conferência de ATER – Etapa Territorial – Itaguaí	dez/15
Encontro de capacitação para os membros do Colegiado da BIG – Mangaratiba	abr/16
Reunião do Colegiado da BIG - Angra dos Reis	jun/16
Grupo de Trabalho para o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS – Mangaratiba	jun/16
Participação na reunião para a criação da feira da agricultura familiar da Rural – Seropédica	jun/16
Reunião do Colegiado da BIG – Seropédica	set/16
Elaboração do PTDRS - Plano Territorial de Des. Rural Sustentável	out/16
Reunião do Colegiado da BIG – Paraty	dez/16
Reunião do Colegiado da BIG – Seropédica	mar/17
Reunião do Colegiado da BIG – Itaguaí	jul/17

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Participação como colaborador do NEDET do BIG proporcionou algumas situações: a) Participação nas reuniões do colegiado do Território nos municípios de Seropédica, de Paraty, Angra dos Reis, Rio Claro e Itaguaí; b) Participação na capacitação para agricultores da comunidade de Mazombinha em Itaguaí; c) Participação em reunião com agricultores do SERorgânico do município de Seropédica; d) Participação na capacitação dos membros da colegiado do território da BIG em Mangaratiba; Participação como um dos organizadores da Primeira Conferência Territorial de ATER do BIG; e) Participação da primeira Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do município de Seropédica.

Esses encontros foram relevantes, pois propiciou o contato com diversos atores da sociedade civil e do poder público que discutiam e vivenciavam a agricultura familiar dos municípios do BIG. Alguns desses atores eram envolvidos na política do PNAE. Por exemplo, no dia 30/03/2016 ocorreu uma capacitação promovida pelo NEDET – BIG com representantes do colegiado territorial da Baía da Ilha Grande no município de Mangaratiba. Essas capacitações eram um dos objetivos do NEDET. Os temas proferidos no dia foram “Dinâmica política dos atores sociais” e “Controle social: participação nos conselhos e colegiado territorial”. O segundo tema tratado foi ministrado pelo autor desta tese. Com essa experiência foi observado uma questão a se destacar. Muitos presentes na capacitação vivenciavam a política do PNAE, mas desconheciam a atuação do CAE e seu papel. Neste caso, inicialmente se percebeu uma fragilidade desta instituição.

Ainda acerca do quadro pode-se destacar a participação de reuniões de alguns CGPP. Nessas experiências foi possível perceber a atuação dos devidos conselhos, que juntos com os documentos, como as atas, foram relevantes para as análises. Também ocorreu a participação como um dos conferencistas de um seminário que tinha como tema o PNAE e a Agricultura

familiar em Seropédica. Isso se desdobrou em ações e colaboração com o CONSEA de Seropédica. Nesse sentido, possibilitou, em julho de 2017, participar de duas reuniões. Uma com a representação da Secretaria de Meio Ambiente e Agronegócio de Seropédica e a outra com a representação da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável

Nesses dois encontros não houve entrevistas, pois ganharam conotação de reuniões de trabalho e possível colaboração na tentativa de inserir a aquisição da agricultura familiar na alimentação escolar em Seropédica. Em 2017 a prefeitura de Seropédica deixou de receber recursos do PNAE e não comprou da agricultura familiar para a alimentação escolar. No entanto, por meio da secretaria de planejamento e outras instâncias e atores, tais como CONSEA, EMATER, UFRRJ iniciou-se um processo de articulação de se comprar dos agricultores. Por conta de ser tema desta tese, este pesquisador foi convidado participar desta articulação inicial, que se desdobrou em uma reunião com representantes da EMATER e pesquisador da UFRRJ.

Já a reunião com a Secretaria do Meio Ambiente e Agronegócio foi relevante, pois somente em junho de 2017 foi escolhido o secretário desta pasta na nova gestão, mas isso será abordado especificamente na análise de Seropédica. De qualquer forma, essas ações trouxeram a observação participante em Seropédica um fator de grande enriquecimento de informações para as análises.

4.3 Tratamento das Informações

Foram realizadas duas etapas para o tratamento das informações. Em um primeiro momento como a tese discute uma política pública, esta apresenta ordenamentos normativos para sua implementação e consecução. Sendo assim, elaborou-se um quadro de análise no sentido de delimitar se os municípios estudados estão adequados na implementação e gestão do PNAE. Os itens que estão no quadro 4 abaixo foram construídos a partir das normas que regem o PNAE e alinhados com o objeto da tese.

Quadro 4 - Diretrizes para o funcionamento do PNAE (Continua)

ITENS DE AVALIAÇÃO	SIGNIFICADOS
Existência do CAE	Para receber recursos do PNAE pelo FNDE é relevante que a política seja discutida e acompanhada por meio da participação social. Sendo assim, a instituição do CAE é uma premissa obrigatória.
Funcionamento do CAE	Existência do CAE formalmente não garante sua efetividade em relação ao seu funcionamento. Para isso, alguns elementos são importantes, como reuniões regulares e acompanhamento nas escolas.
Relatório do CAE para o FNDE	Anualmente o CAE tem que enviar um relatório que consta parecer dos conselheiros a respeito do PNAE no município em questão.
Prestação de contas do município	Todo o município que receber recursos do PNAE precisa fazer a prestação de contas anualmente no SIGPC.
Aquisição da Agricultura familiar	Analisar se o município adquire alimentos oriundos da agricultura familiar e se este compra do agricultor local e se atende o mínimo dos 30%.
Existências de grupos formais detentores de DAP jurídica	Para analisar o potencial de participação de agricultores na venda para alimentação escolar é necessário verificar se há grupos formais nos municípios, pois possibilita um potencial maior de agricultores a participarem do programa.
Chamada pública regular	Verificar se a prefeitura efetua a chamada pública anualmente e observar o número de agricultores que participam da chamada pública.
Nutricionista como responsável técnico	É uma prerrogativa normativa da lei com objetivo de obter uma alimentação adequada nos preceitos da SAN. É a nutricionista que elabora o cardápio tendo um papel central na inserção de produtos da agricultura familiar.

Quadro 4 - Continuação

ITENS DE AVALIAÇÃO	SIGNIFICADOS
Existência de entidades articuladoras	A existência e atuação de entidades articuladoras são fundamentais para a inserção dos agricultores no PNAE, pois auxiliam na análise do potencial de produção local em relação à quantidade e variedade de produtos assim como na elaboração do plano de venda do agricultor familiar, que faz parte do processo da chamada pública.
Regime de cooperação com CONSEA estadual, CONSEA municipal ou outro CGPP	Uma das prerrogativas do exercício do controle social do CAE é verificar se a alimentação escolar está de acordo com as orientações que rege a SAN. Desta forma, uma ação de cooperação com o CONSEA estadual ou municipal é desejável. Também é relevante analisar se há alguma articulação com outro CGPP no município que atue com o tema da agricultura para avançar na inserção de mais agricultores no PNAE.

Fonte: Elaborado pelo autor.

As análises por meio do quadro acima estão contidas na discussão dos municípios acerca da implementação do PNAE no item “Análise e resultados” junto com as discussões a partir das categorias. Alinhado a esse instrumento, utilizou-se o segundo procedimento de tratamento das informações presentes nas entrevistas e documentos coletados, que foi o uso da Análise de Conteúdo (AC).

Nesse sentido Franco (2012, p. 12) sinaliza que a AC é a mensagem, “seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada”. A autora expõe que as mensagens expressam as representações sociais, que estão em um contexto que ocorre por meio da prática social e da história da humanidade. Sendo assim, os atores sociais presentes na análise da pesquisa não podem estar desassociados das situações econômicas, sociais e culturais que os envolvem.

Segundo Bauer (2003), os textos e as falas representam pensamentos, sentimentos, memórias, planos e discussões das pessoas. Essas “falas” podem expressar mais do que o próprio autor das mensagens possa ter consciência. Nesse sentido, a análise dessas informações podem trazer relevantes contribuições nos estudos acadêmicos, sobretudo na pesquisa social.

Em suas formas de análise é possível na AC fazer um tratamento estatístico por meio de uso de algumas técnicas nos textos a serem utilizados. No entanto, muitos que utilizam da AC se voltam propriamente para a análise qualitativa (BAUER, 2003). Na abordagem quantitativa é realizado um tratamento estatístico, uso de frequência em características que se repetem no conteúdo do texto, por exemplo, palavras que possam expressar certos significados (CAREGNATO, 2006). Para a tese presente não se utilizou o tratamento quantitativo.

Ainda na distinção dos meios para AC pode-se fazer o tratamento das informações pela sintática e pela semântica. A sintática terá a perspectiva quantitativa com uso de frequência das palavras e sua ordenação e construção de indicadores. Já os procedimentos semânticos estão relacionados com os sentidos e significados que podem ser extraídos de um texto, que podem ser classificados através de determinados temas (BAUER, 2003). Optou-se para este estudo a construção das categorias classificadas por temas.

Na construção da pesquisa com o uso da AC é importante relacionar as informações e argumentações do pesquisador com o referencial teórico proposto (FRANCO, 2012). O uso da informação em um aspecto estritamente descritivo sem relacionar a outros dados, comparações textuais terá pouca relevância. Desta forma, é importante estabelecer processos

de comparação e de classificação para alinhar possíveis semelhanças e diferenças com as mensagens produzidas. Logo o uso da AC apresentará seu valor quando for utilizada para fazer questionamentos sobre as causas e efeitos das mensagens (FRANCO, 2012).

Sendo assim, pode-se tratar a AC a partir de três procedimentos: a descrição, a inferência e a interpretação. Na descrição se enumera as características do texto. Na inferência implica em pelo menos uma comparação, relacionado com outros dados. É neste momento que o investigado deve relacionar o conteúdo do discurso com alguma teoria explicativa. Por fim, há a interpretação que dará o significado do que foi exposto (FRANCO, 2012).

Na AC é realizada a construção de categorias que é uma forma de propiciar a interpretação por parte do pesquisador das informações coletadas (ZANELLI, 2002). A construção dessas categorias deve ocorrer à luz do referencial teórico, alinhado ao objetivo da pesquisa (BAUER, 2003).

Utilizando, sob a perspectiva de Bardin (2003) a AC é feita através de três etapas, que são a: a pré-análise; a exploração do material; o tratamento dos resultados e interpretação (CAREGNATO, 2006).

Antes de executar a análise propriamente por meio do uso de categorias, fez-se o uso da Pré-Análise, que é a fase da organização da análise. Nesse sentido, seguem alguns elementos preconizados por Bardin (2003).

(1) Leituras “Flutuantes” dos documentos utilizados para a análise para conhecer os textos e já perceber as mensagens contidas dando uma conotação livre no entendimento, impressões e sentimentos. (2) A partir da leitura já é possível verificar o material a ser escolhido e a ser descartado para a análise, estando alinhado com o objeto da tese. (3) Construção de categorias a partir do embasamento do referencial teórico, com o objetivo de responder a problemática da tese e a partir do estudo dos documentos e das entrevistas, sendo realizadas as transcrições das entrevistas mais pertinentes e significativas.

No processo da AC é preciso definir as unidades de análise (FRANCO, 2012). Para esta pesquisa optou-se na utilização do “tema” que entende-se em divisões de assuntos. Desta forma, o material foi dividido em temas a que seria utilizado com o material investigado que contou com os documentos escolhidos, os áudios das entrevistas e as transcrições.

Depois das divisões dos temas o material foi organizado por meio da categorização. “A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação seguida de um reagrupamento baseado em analogias, a partir de critérios definidos” (FRANCO, 2012, p. 63).

O texto utilizado na AC é uma forma de expressão do sujeito, no qual o pesquisador busca organizar a análise onde elementos do texto possam representar categorias construídas pelo analista. Nesta proposta de abordagem qualitativa a análise pretende considerar a presença ou ausência de uma determinada característica ou características presentes no conteúdo de mensagens utilizadas na pesquisa (CAREGNATO, 2006).

Para esta tese a construção das categorias foi tanto elaborado a priori quanto conforme os elementos fossem surgindo nas informações coletadas. Desta forma, as categorias na AC também são construídas por meio de temas que surjam no texto. Nesse sentido, é preciso verificar os elementos nos textos que apresentam questões alinhadas nas categorias para se realizar os agrupamentos (BARDIN, 2003). Sendo assim, as categorias não precisam ser previamente definidas. Como salienta Franco (2012) estas podem emergir com a “fala”, isto é, com a coleta das informações, documentais e por meio das entrevistas, na pesquisa de campo. Este processo iniciou com a descrição dos significados coletados a partir das mensagens dos entrevistados. Sendo agrupados os conteúdos que caracterizavam convergências e divergências sobre os temas que foram emergindo. Com isso, foram criadas categorias para serem interpretadas com o embasamento teórico utilizado.

Para isso, definiu-se como o eixo de referência para a construção das categorias a gestão social e o controle social nas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, assim como a questão da capacidade a partir dos arranjos formados no que se refere à implementação e a gestão dessas políticas. O tema central desta tese pressupõe as políticas públicas como forma de promover a equidade social e econômica, o combate à pobreza e garantia dos direitos sociais, civis e políticos, tendo como referência a agricultura familiar. No entanto, para se vislumbrar este potencial de mudança social passa pela democratização dos espaços públicos e de suas instituições. Desta forma, as ações de deliberação dos atores da sociedade civil e do poder público são fontes de legitimação nas tomadas de decisão que viabilize um desenvolvimento inclusivo, que respeite as diversidades culturais e as identidades de um determinado território.

É entendimento deste estudo que o alcance da eficácia, da eficiência e da efetividade de uma determinada política pública tenha gestão social e o controle social como elementos essenciais. Neste caso, as instituições e suas capacidades se apresentam como forma de viabilizar ou não este processo. Abaixo segue o quadro com a apresentação do eixo, as categorias e os aspectos que foram analisados.

Quadro 5 - Categorias de análise da pesquisa

EIXO	CATEGORIAS	ASPECTOS A ANALISAR
Gestão social e controle social nas políticas públicas e a capacidade de implementação dessas políticas	Arranjos institucionais: Coordenação e governança para a implementação do PNAE	Formação e articulação dos atores na implementação e gestão do PNAE
		Estrutura para implementação e gestão do PNAE
	Instâncias participativas: Diretrizes que propiciam a participação	Existência e funcionamento do CGPP relacionados ao PNAE
		Processos deliberativos do PNAE
	Efetividade: Alcance da política pública	O PNAE como fomento para a agricultura familiar
		O PNAE como fomento para o desenvolvimento sustentável

Fonte: Elaboração do autor.

É possível perceber que a gestão social e controle social nas políticas públicas e a capacidade institucional de implementação dessas políticas foi apreciada a partir de três categorias que se desdobraram em um conjunto de aspectos a serem analisados. Como se mostra a seguir:

(i) Arranjos institucionais: possui como elemento o estabelecimento da coordenação para a implementação do PNAE e como se estabelece a sua governança. Nesse sentido, dois aspectos foram às referências para as análises. Primeiro como se estabelece e se realiza a **articulação dos atores na implementação e gestão do PNAE** dos municípios estudados. E o segundo aspecto é averiguar a **estrutura existente para implementação e gestão do PNAE**.

(ii) Instâncias participativas: nesta categoria traz a prática da gestão social e controle social em espaços formais e não formais em que se possa exercer o diálogo e a deliberação no processo de tomadas de decisão. Ressaltando, também possibilidades e conquistas da sociedade propiciando uma participação social com voz e autonomia. Para isso, a análise se debruçou na **existência e funcionamento dos CGPPs relacionados ao PNAE**, assim como **processos deliberativos** que possam se fazer presentes fora dos conselhos, isto é, que possa existir um processo participativo na tomada de decisão e o exercício do controle social além das instâncias formais.

(iii) **Efetividade: diz respeito ao** alcance que a política de aquisição de alimentos da agricultura familiar consegue obter no território. Com isso, manifestou-se a estudar o PNAE como **fomento para a agricultura familiar e desenvolvimento sustentável**, este galgado em aspectos econômicos, sociais e culturais, tendo a SAN como um propósito. Nos casos em questão será verificado que a dimensão territorial ficou restrita nos municípios mesmo que estejam dentro de um território rural.

Cabe ressaltar que as categorias e os aspectos usados para as análises foram construídas a partir do referencial teórico proposto por este trabalho e também por meio das entrevistas realizadas. No entanto, esses elementos não tem a pretensão de exaurir as vertentes de estudos da gestão e controle social na política do PNAE.

4.5 Limitações da Pesquisa

As ações na operacionalização da pesquisa de campo nos municípios estudados apresentaram algumas limitações com possibilidade de influência nos resultados. Neste caso, são identificadas três limitações.

A primeira delas é que a ida a campo nos municípios não ocorreram sistematicamente da mesma maneira. O acesso às ações da política do PNAE e dos atores a serem entrevistados foram ocorrendo conforme facilidade e disponibilidade destes. Nesse sentido, Paraty e Mangaratiba foram os primeiros municípios a serem estudados. Foi possível no caso de Paraty acompanhar uma coleta de produtos dos agricultores familiares realizada pela prefeitura, assim como estar presente na entrega da merenda escolar em algumas unidades. No caso de Mangaratiba se acompanhou a vistoria de algumas escolas realizadas por um representante do Conselho de Alimentação Escolar.

O campo em Seropédica ficou mais no final e isso dificultou no acompanhamento referente à gestão da alimentação escolar, apesar da entrevista com a representante da secretaria de educação ter sido a primeira de todas da pesquisa. Outro problema no caso de Seropédica foi a constatação que a aquisição de produtos dos agricultores familiares locais não ocorria, inclusive tendo o recurso do FNDE suspenso em 2017.

A segunda limitação foi que a pesquisa de campo ocorreu no final do ano de 2015 e ao longo dos anos de 2016 e 2017. Em 2016 foi ano eleitoral para os municípios e em 2017 ocorreram mudanças nas gestões municipais de Mangaratiba e Seropédica. Em Paraty o prefeito se reelegeu, mas ocorreu mudança na parça da Secretaria de Agricultura e Pesca. Em Mangaratiba, apesar da mudança foi mantido o servidor da secretaria de agricultura que articulava com os agricultores e o servidor da secretaria de educação responsável pelo setor de nutrição e elaboração do cardápio escolar.

Em Seropédica a pasta de secretaria de Meio Ambiente e Agronegócio ficou praticamente o ano inteiro sem responsável e com os recursos destinados ao PNAE bloqueados. Somente no final do ano de 2017 aconteceu alguma mobilização por parte da Secretaria de Desenvolvimento na tentativa de desbloquear os recursos do FNDE e articular atores para a implementação da política do PNAE.

A terceira limitação é que no escopo das entrevistas não foi incluído o setor responsável pelas compras da alimentação escolar. Tanto em Mangaratiba, quanto em Seropédica, estes aparecem como os responsáveis pelo lançamento na Chamada Pública, que será visto nas análises como um dos entres para a efetividade do PNAE. Mesmo que seja possível tirar algumas conclusões seria interessante ter incluído esses atores nas entrevistas, mas que apresentou dificuldades por questão de prazos e recursos.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo trata dos resultados e discussões da pesquisa, que são os casos referentes aos municípios de Paraty, Mangaratiba e Seropédica. Nesse sentido, realizou-se descrição do território da Baía da Ilha Grande com a apresentação de alguns indicadores e alguns dados, inclusive informações sobre o PNAE. Depois especificamente, analisaram-se os municípios a partir da pesquisa da pesquisa documental e de campo. Ao final foi construído um quadro síntese das percepções dos casos apresentados.

5.1 Território Rural da Baía da Ilha Grande

É importante ressaltar que as análises por meio dos indicadores têm limitações. São variáveis que não conseguem abranger em sua totalidade fatores econômicos, sociais para se analisar o desenvolvimento dos municípios desta região. Entretanto, não deixa de ser relevante apresentar alguns desses valores e tentar trazer algumas percepções. Nas figuras 1 há o mapa dos municípios do Estado do Rio de Janeiro e na figura 2 há o mapa dos municípios do BIG respectivamente.

Outra questão que a pesquisa de campo ocorreu nos anos de 2016 e 2017, isto é, muitos indicadores apresentados estão baseados nos Censos Demográficos do IBGE dos anos de 2000 e 2010. Nesse sentido, o país desde 2014 passa por uma grave crise econômica e política, que impactou uma série de ações desenvolvidas no Brasil como um todo e que em alguns indicadores esse problema não está representado.

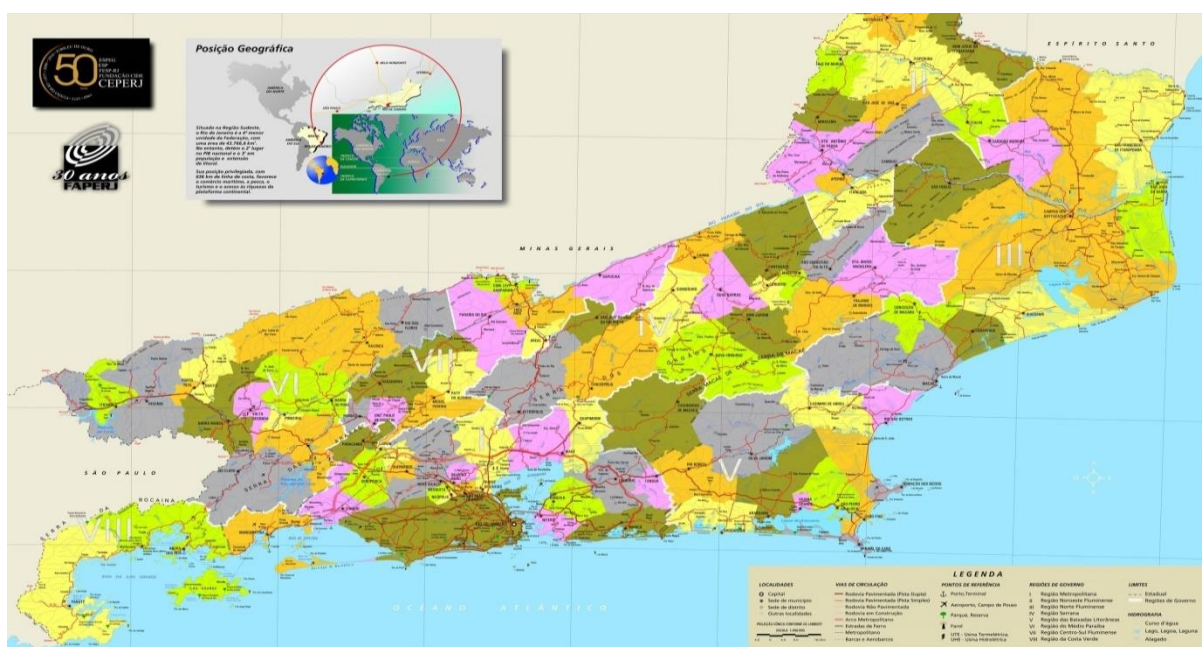


Figura 2 - Mapa dos municípios do Estado do Rio de Janeiro

Fonte: Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ)

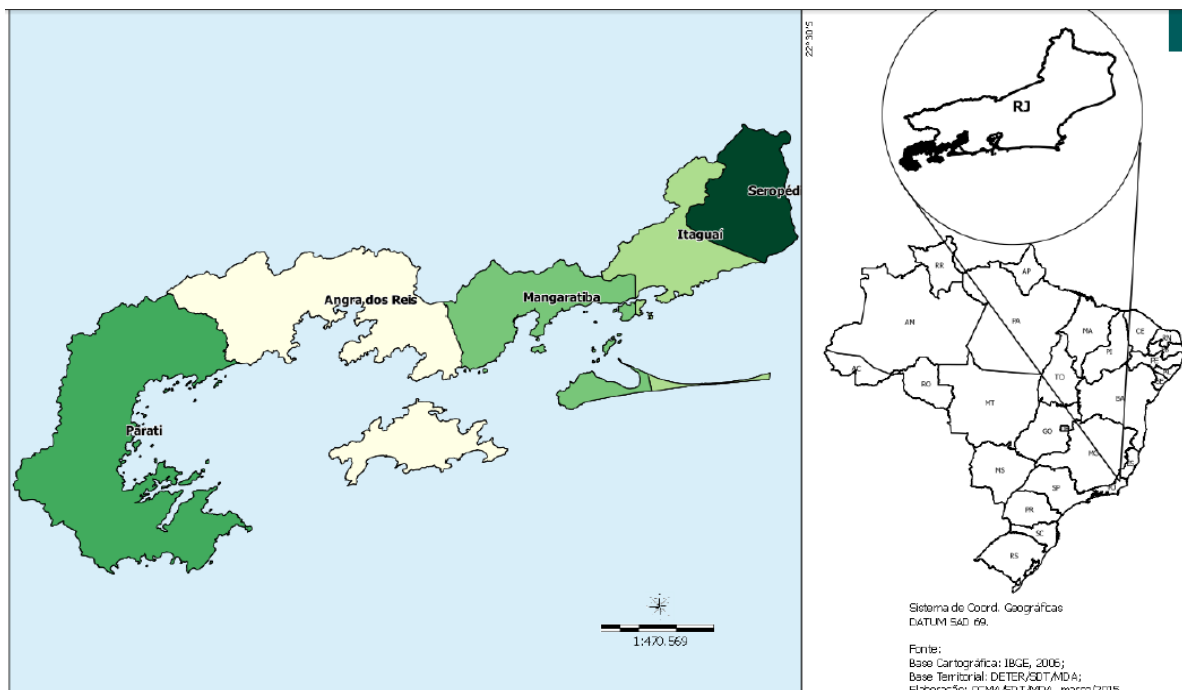


Figura 3 - Mapa do Território Rural da Baía da Ilha Grande – BIG.

Fonte: Caderno territorial - Território Baía da Ilha Grande – SDT – MDA (2015).

O Território Rural da Baía da Ilha Grande compreende os municípios de Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty, Seropédica¹¹, presentes na região Sudeste do Estado do Rio de Janeiro. Os municípios apresentam uma área territorial total de 2,666.18 km² com uma população total de 430,777 habitantes sendo que cerca de 9% é de população rural com 39,184 habitantes, onde se destacam os municípios de Paraty e Seropédica com a maior concentração de população rural. Outra informação relevante que entre os anos de 2000 e 2010 ocorreu uma redução da população rural quando se compara com a população urbana. Neste caso, redução mais acentuada foi em Paraty que reduziu tanto em valores absolutos quanto relativos. Em 2000 cerca de 50% da população era rural e em 2010 essa população reduziu para próximos de 26%. A hipótese sugerida é que em Paraty o turismo se tornou o setor de maior relevância, impactando em um fluxo de pessoas para as áreas urbanas em razão das atividades diretas e indiretas relacionadas ao setor.

Chama atenção também a baixa população rural em Angra dos Reis e Itaguaí. O município de Itaguaí apresenta grandes empreendimentos industriais, tornando-o com uma característica urbana bem mais preponderante, mas não deixa de ser interessante que em termos absolutos e relativos a população rural teve pequeno crescimento. Pode-se verificar essas informações no quadro 6 a seguir. Em Seropédica a população rural em termos absolutos praticamente se mantém, mas apresenta uma pequena queda em termos relativos. Seropédica também passou por mudanças devido aos megaempreendimentos na região. Mangaratiba também sofreu uma forte redução da população rural nos indicadores absolutos e relativos. O município também tem o turismo como relevante vocação econômica e passou por grande especulação imobiliária.

¹¹ O município de Rio Claro foi incluído no território no final do ano de 2015. No entanto, essa informação e dados disponibilizados não são apresentados formalmente pelas instâncias governamentais. Com isso, o estudo trata o território como sendo os cinco municípios contemplados originalmente.

Quadro 6 - Dados demográficos do Território da Baía da Ilha Grande

Município	Área (km ²)	2000				2010			
		Pop. total (hab.)	Pop. urbana (hab.)	Pop. rural (hab.)	Percentual da pop. rural (%)	Pop. total (hab.)	Pop. urbana (hab.)	Pop. rural (hab.)	Percentual da pop. rural (%)
Angra dos Reis	825,09	119,180	114,237	4,943	4,15	169,150	163,290	6,221	3,68
Itaguaí	257,85	81,952	78,161	3,791	4,63	109,091	104,209	4,882	4,48
Mangaratiba	356,41	24,854	19,820	5,034	20,25	36,456	32,120	4,336	11,89
Paraty	925,01	29,521	14,049	15,472	52,41	37,533	27,689	9,844	26,23
Seropédica	283,76	65,020	51,773	13,247	20,37	78,186	64,285	13,901	17,78
Total	2,666,18	320,527	278,040	42,487	13,26	430,777	391,593	39,184	9,10

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2000); IBGE, Censo Demográfico (2010).

Ainda em relação à população rural, por meio do Cadastro Ambiental Rural¹² (CAR), apresentado no quadro 7, é possível observar: a quantidade de propriedades rurais, o percentual das propriedades em relação ao território e o percentual da área em comparação também ao território. A propriedade rural não significa produção, mas contribui nas análises de potencialidades e limitações de uso do espaço. Pegando exemplo, do BIG, há áreas de Proteção Ambiental (APA) como o Parque Estadual de Cunhambebe, que abarca os municípios de Angra dos Reis, Mangaratiba, Itaguaí, Rio Claro. Em Seropédica, a propriedade da UFRRJ é considerada uma propriedade rural, mas não há relação com produção oriundos da agricultura.

Quadro 7 - Cadastro Ambiental Rural

Município	Propriedades rurais	Percentual das propriedades/Território (%)	Área (em hectares)	Percentual da área/Território (%)
Angra dos Reis	203	17,95	25.270,52	34,02
Itaguaí	163	14,41	7.139,79	9,61
Mangaratiba	125	11,05	10.489,04	14,12
Paraty	373	32,98	24.886,56	33,50
Seropédica	267	23,60	6.491,69	8,74
Total Território	1131	100,00	74.277,60	74.277,60

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (2017).

¹² Criado pela Lei nº 12.651/2012, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, e regulamentado pela Instrução Normativa MMA nº 2, de 5 de maio de 2014, o Cadastro Ambiental Rural – CAR é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais referentes às Áreas de Preservação Permanente - APP, de uso restrito, de Reserva Legal, de remanescentes de florestas e demais formas de vegetação nativa, e das áreas consolidadas, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. A inscrição no CAR é o primeiro passo para obtenção da regularidade ambiental do imóvel, e contempla: dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural; dados sobre os documentos de comprovação de propriedade e ou posse; e informações georreferenciadas do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e das Reservas Legais (<http://www.car.gov.br>)

Em relação à quantidade de propriedades os municípios de Paraty e Seropédica são o que contemplam maior número, mas em relação à área são os municípios de Angra dos Reis e Paraty. Seropédica apesar de ter a quantidades de 267 propriedades é o que apresenta a menor área comparada com os demais municípios do território seguido por Itaguaí.

No que diz respeito com alguns dados econômicos todos os municípios, Mangaratiba é o município que apresentou o maior PIB per capita anual no ano de 2015. Já Seropédica é o que apresentar o menor índice em relação ao território. Pode-se destacar que em relação ao rendimento nominal médio mensal per capita dos domicílios particulares permanentes¹³ no ano de 2010 é que todos os domicílios rurais dos municípios apresentam rendimentos menores que os domicílios urbanos. Esses valores demonstram que a discrepância em termos de renda entre a população urbana e rural. É claro que somente essa variável é limitada para se analisar sobre as condições de vida nas duas áreas, pois normalmente nas áreas urbana o custo de se viver é maior.

Com exceção de Seropédica as diferenças são bem acentuadas, sendo que o município de Mangaratiba é o local com maior diferença, mais que o dobro. Quando comparado com o Estado do Rio de Janeiro os rendimentos dos domicílios urbanos ficam abaixo do Estado. No entanto, os rendimentos dos municípios rurais são maiores que a média do Estado do Rio de Janeiro, com exceção de Mangaratiba. Essas informações estão contidas no quadro 8.

Quadro 8 - Dados econômicos do Território Rural da Baía da Ilha Grande e do Estado do Rio de Janeiro (Continua)

Município	PIB per capita 2015 (R\$)	Posição nacional do PIB per capita (5570)	Posição estadual do PIB per capita (92)	Rendimento nominal médio mensal per capita dos domicílios particulares permanentes - 2010 (R\$)
Angra dos Reis	40.705,55	433°	23°	919,03
Angra dos Reis (urbana)				932,21
Angra dos Reis (rural)				553,86
Itaguaí	62.147,55	135°	11°	684,77
Itaguaí (urbana)				691,91
Itaguaí (rural)				531,66
Mangaratiba	90.667,93	54°	5°	951,22
Mangaratiba (urbana)				1.012,65
Mangaratiba (Rural)				468,62
Paraty	54.866,66	179°	13°	900,74
Paraty (urbana)				1003,32
Paraty (rural)				579,25
Seropédica	27.823,49	1023°	32°	672,49
Seropédica (urbana)				704,9

¹³ Domicílio particular e a moradia onde o relacionamento entre seus ocupantes é ditado por laços de parentesco, de dependência doméstica ou por normas de convivência. Domicílio particular permanente é o domicílio que foi construído a fim de servir exclusivamente para habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas (IBGE, 2011).

Quadro 8 - Continuação

Município	PIB per capita 2015 (R\$)	Posição nacional do PIB per capita (5570)	Posição estadual do PIB per capita (92)	Rendimento nominal médio mensal per capita dos domicílios particulares permanentes - 2010 (R\$)
Seropédica (rural)				514,76
Estado do Rio de Janeiro				1.231,56
Estado do Rio de Janeiro (urbana)				1.254,78
Estado do Rio de Janeiro (rural)				509,66

Fonte: IBGE (2016); IBGE cidades (2017).

Acerca do pessoal desocupado os municípios de Seropédica e Itaguaí eram o que apresentavam os maiores índices com 11,3% e 12,0% respectivamente. Sobre o rendimento dos ocupados referente ao ano de 2010 há algumas informações, por exemplo, com exceção de Angra dos Reis todos os municípios do BIG apresentavam um “rendimento médio das pessoas ocupadas com 18 anos ou mais” menor que o rendimento médio de todo o Brasil. O município de Seropédica é o que apresentava o menor valor de R\$1.033,59 e Angra dos Reis o maior valor de R\$1.408,46. Outro dado interessante que a maioria das pessoas ocupadas apresentava um rendimento de até dois salários mínimos em 2010, acompanhando a tendência da média brasileira. O maior percentual é o município de Seropédica no qual cerca de 72,74% dos ocupados recebem até dois salários mínimos. Em relação à renda per capita mensal em 2010, os municípios de Mangaratiba e Angra dos Reis apresentaram uma renda maior quando comparado com a média nacional. Sendo que Itaguaí e Seropédica formam os municípios que apresentaram uma renda média na faixa de R\$ 600,00. Essas informações estão no quadro 9 abaixo.

Quadro 9 - Dados sobre rendimentos dos ocupados do BIG e Brasil

Municípios/país	Pessoal ocupado 2010 (%)	Pessoal desocupado 2010 (%)	Rend. médio dos ocupados - 18 anos ou mais 2010 em (R\$)	% dos ocupados com rend. de até 1 s.m. - 18 anos ou mais 2010	% dos ocupados com rend. de até 2 s.m. - 18 anos ou mais 2010	Renda per capita mensal 2010 em (R\$)
Brasil			1296,19	21,91	69,56	793,87
Angra dos Reis	67,6	8,2	1408,46	10,00	58,92	798,68
Itaguaí	65,9	12,0	1113,6	12,85	66,17	635,5
Mangaratiba	65,2	7,3	1231,51	11,38	66,59	832,15
Paraty	72,3	4,4	1197,63	17,41	70,85	734,36
Seropédica	65,9	11,3	1033,59	18,58	72,74	604,82

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil¹⁴ (2017).

¹⁴ Muitas das informações contidas neste item têm como fonte o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 5.565 municípios brasileiros, 27 Unidades da Federação (UF) e 21 Regiões Metropolitanas (RM). As instituições envolvidas na elaboração dos dados da plataforma são: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro (FJP). O atlas utiliza informações dos Censos Demográficos do IBGE. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br>

Continuando as informações no quadro 13, pode-se verificar acerca da renda observar avanço na renda per capita em todos os municípios do território em relação aos anos de 1991, 2000 e 2010. Em relação à pobreza pode-se observar uma redução consistente também todos os municípios do território. Quando se analisa os valores do percentual da população de pobres os municípios estão patamares de 30% em 1991 e melhora consistentemente para patamares de 6% nos municípios de Angra do Reis, Mangaratiba e patamares entre 9% e 10% nos municípios de Itaguaí, Paraty e Seropédica.

Ainda no quadro 10 há as informações do índice Gini que se propões a medir o nível de desigualdade na distribuição de renda. Neste caso, é importante observar que entre os anos de 1991 e 2000 ocorreu estabilidade ou piora no nível de distribuição da renda. No entanto, entre o período entre 2000 e 2010 há diminuição na desigualdade com índices abaixo de 0,5.

Quadro 10 - Renda, pobreza e desigualdade

Município	Indicadores	1991	2000	2010
Angra dos Reis	Renda per capita (R\$)	390,55	563,68	798,68
	% de extremamente pobres	9,38	3,87	2,03
	% de pobres	30,27	16,96	6,69
	Índice Gini	0,54	0,53	0,5
Itaguaí	Renda per capita (R\$)	324,75	493,91	635,6
	% de extremamente pobres	11,65	5,05	2,85
	% de pobres	33,61	20,16	8,95
	Índice Gini	0,52	0,52	0,47
Mangaratiba	Renda per capita (R\$)	371,45	656,28	832,15
	% de extremamente pobres	7,17	4,67	1,6
	% de pobres	29,16	16,41	6,71
	Índice Gini	0,52	0,56	0,51
Paraty	Renda per capita (R\$)	368,64	616,65	734,36
	% de extremamente pobres	9,4	6,48	4,03
	% de pobres	27,73	19,53	9,5
	Índice Gini	0,5	0,59	0,52
Seropédica	Renda per capita (R\$)	307,02	471,07	604,82
	% de extremamente pobres	12,69	7,2	2,99
	% de pobres	35,11	22,24	9,95
	Índice Gini	0,51	0,54	0,47

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2017).

Quando se analisa os indicadores do **IDHM**¹⁵ é perceptível o avanço no indicador em todos os municípios entre os anos de 2000 e 2010. Sendo que os municípios que mais

¹⁵ A partir da década de 1990 foi apresentado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O IDH foi idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, que teve a colaboração do economista Amartya Sen. O IDH se deu como uma forma de medida do grau de desenvolvimento humano de um país. O índice é uma alternativa ao PIB, medida exclusivamente econômica. O IDH por meio de sua metodologia engloba três

avançaram foram Seropédica e Itaguaí com cerca de 21%. No entanto, Mangaratiba é o que apresenta o maior nível com 0,753. Todos os municípios com exceção de Paraty estão na faixa de desenvolvimento humano alto. Paraty se encontra na faixa desenvolvimento humano médio, mas em 2000 estava no patamar de baixo desenvolvimento. A dimensão que mais contribui para o IDHM dos municípios, inclusive do Brasil, é a Longevidade. Já a dimensão que puxa o IDHM para valores menores é a educação. Neste caso Paraty é o que apresenta o menor IDHM da educação em 2010 com valor de 0,544. No entanto no ano de 2000 é o que apresentava o menor índice com 0,367. Nesse sentido o município apresentou um aumento de 48,33% no IDHM Educação entre os anos de 2000 e 2010. Essas informações estão contidas no quadro 11.

Quadro 11- IDHM dos municípios do BIG e do Brasil

Município/país	IDHM 2000	IDHM 2010	Avanço % do IDHM 2010/2000	IDHM Renda 2000	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2000	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educ. 2000	IDHM Educ. 2010
Brasil	0,612	0,727	18,79	0,692	0,739	0,727	0,816	0,456	0,637
Angra dos Reis	0,599	0,724	20,87	0,684	0,74	0,736	0,846	0,427	0,605
Itaguaí	0,589	0,715	21,39	0,663	0,703	0,724	0,814	0,426	0,638
Mangaratiba	0,642	0,753	17,29	0,708	0,746	0,74	0,845	0,505	0,676
Paraty	0,583	0,693	18,87	0,698	0,726	0,773	0,842	0,367	0,544
Seropédica	0,586	0,713	21,67	0,655	0,695	0,726	0,805	0,423	0,648

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2017).

De qualquer forma, um indicador importante para a avaliação do desempenho escolar nos municípios é o IDEB¹⁶. Neste caso, os municípios em melhor situação no ano de 2015 eram Paraty e Mangaratiba. Já Seropédica é o município que apresentava o menor indicador para os anos iniciais do ensino fundamental¹⁷ como pode ser observado no quadro 12.

dimensões: longevidade, educação e renda. Nesse sentido, em 2012, o PNUD Brasil, o Ipea e a Fundação João Pinheiro adaptaram a metodologia do IDH Global para calcular o IDH Municipal (IDHM) dos municípios brasileiros. Esse cálculo foi realizado a partir das informações dos Censos Demográficos do IBGE dos anos de 1991, 2000 e 2010. O IDHM brasileiro também considera as mesmas três dimensões do IDH Global, mas adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br>

¹⁶ O IDEB é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com objetivo para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo Ideb são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6,0 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em 15 de outubro de 2017.

¹⁷ Anos iniciais do ensino fundamental compreende do 1º ao 5º ano. Anos finais do ensino fundamental compreende do 6º ao 9º ano.

Quadro 12 - IDEB dos municípios do BIG

Municípios	IDEB - Anos iniciais do ensino fundamental (2015)	Posição no país (°)	Posição no Estado (°)	IDEB - Anos finais do ensino Fundamental (2015)	Posição no país (°)	Posição no Estado (°)
Angra dos Reis	4,9	3382	58	3,6	3907	77
Itaguaí	4,6	3786	75	3,6	3907	77
Mangaratiba	5,3	2832	30	4,3	2394	34
Paraty	5,2	2997	39	4,7	1402	10
Seropédica	4,5	3910	83	3,6	3907	77

Fonte: IBGE cidades (2017).

5.1.1 Dados acerca do PNAE e agricultura familiar e produção agrícola

Sobre a produção agrícola, em relação à lavoura permanente a banana é o principal produto em todos os municípios do território com destaque o município de Mangaratiba com a maior produção. Sobre produção de banana também é possível observar que Angra dos Reis teve uma queda acentuada da produção quando se compara o ano de 2014 com os anos de 2015 e 2016. O caqui aparece como o segundo produto em Mangaratiba. Paraty é o município que mais produz palmito, seguido por Angra dos Reis. Pode-se ainda destacar a produção de coco-da-bahia nos municípios de Itaguaí, Mangaratiba e Seropédica, apesar da redução da produção em todos os municípios. Os dados estão presentes no quadro 13.

Quadro 13 - Produção agrícola: lavoura permanente

Municípios	Produção: Lavoura permanente	Produtos	Quantidade produzida 2014	Produtos	Quantidade produzida 2015	Produtos	Quantidade produzida 2016
Angra dos Reis	1º produto	Banana (cacho)	5.120 (t)	Banana	2.600 (t)	Banana	2600 (t)
	2º produto	coco-da-bahia (frutos)	230 mil	Palmito	150 (t)	Palmito	150 (t)
	3º produto	Palmito	375(t)	***	***	***	***
Itaguaí	1º produto	Banana (cacho)	9.540 (t)	Banana	10.650 (t)	Banana	10.650 (t)
	2º produto	Caqui	24 (t)	coco-da-bahia	735 mil	coco-da-bahia	735 mil
	3º produto	coco-da-baía (frutos)	6 milhões	goiaba	520 (t)	Goiaba	408 (t)
Mangaratiba	1º produto	Banana (cacho)	25.380 (t)	Banana	33.624 (t)	Banana	32.760 (t)
	2º produto	Caqui	392 (t)	caqui	420 (t)	Caqui	358 (t)
	3º produto	coco-da-baía (frutos)	360 mil	coco-da-baía	414 mil	coco-da-baía	378 mil
Paraty	1º produto	Banana (cacho)	4.600 (t)	Banana	4.600 (t)	Banana	4.600 (t)
	2º produto	coco-da-baía (frutos)	144 mil	Palmito	311 (t)	Palmito	311 (t)
	3º produto	Palmito	150 (t)	***	***	***	***
Seropédica	1º produto	Banana (cacho)	4.560 (t)	Banana	8.420 (t)	Banana	8.420 (t)
	2º produto	coco-da-baía (frutos)	4,5 milhões	coco-da-baía	1,7 milhões	coco-da-baía	1,7 milhões
	3º produto	Goiaba	140 (t)	goiaba	140 (t)	Goiaba	140 (t)

Fonte: IBGE cidades (2017); IBGE Produção agrícola municipal.

Acerca da produção de lavoura temporária os principais produtos em todos os municípios do território são a cana-de-açúcar e a mandioca respectivamente. Em todos os municípios com exceção de Mangaratiba ocorreu redução na produção de cana-de-açúcar quando comparado o ano de 2014 com os anos de 2015 e 2016. Na mandioca também se observou redução nos municípios de Angra dos Reis, Itaguaí e Seropédica. Nos municípios de Mangaratiba e Paraty ocorreu um aumento na produção de mandioca. Em termos de volume de produção Angra dos Reis tem a menor produção em ambos os produtos no ano de 2016. Nesse sentido, Itaguaí teve uma redução acentuada na cana-de-açúcar. Seropédica é o município com maior produção em ambos os produtos para o ano de 2016.

Quadro 14 - Produção agrícola: lavoura temporária

Municípios	Produção agrícola - Lavoura temporária	Produtos	Quantidade produzida 2014	Produtos	Quantidade produzida 2015	Produtos	Quantidade produzida 2016
Angra dos Reis	1º produto	cana-de-açúcar	440 (t)	cana-de-açúcar	140 (t)	cana-de-açúcar	140 (t)
	2º produto	Mandioca	756 (t)	mandioca	216 (t)	mandioca	216 (t)
Itaguaí	1º produto	cana-de-açúcar	1.800 (t)	cana-de-açúcar	216 (t)	cana-de-açúcar	216 (t)
	2º produto	Mandioca	2.340 (t)	mandioca	1.133 (t)	mandioca	1.133 (t)
Mangaratiba	1º produto	cana-de-açúcar	740 (t)	cana-de-açúcar	1.110 (t)	cana-de-açúcar	1.140 (t)
	2º produto	Mandioca	640 (t)	mandioca	888 (t)	mandioca	960 (t)
Paraty	1º produto	cana-de-açúcar	4.900 (t)	cana-de-açúcar	1.020 (t)	cana-de-açúcar	1.020 (t)
	2º produto	Mandioca	660 (t)	mandioca	720 (t)	mandioca	720 (t)
Seropédica	1º produto	cana-de-açúcar	2.200 (t)	cana-de-açúcar	1.680 (t)	cana-de-açúcar	1.680 (t)
	2º produto	Mandioca	2.310 (t)	mandioca	1620 (t)	mandioca	1.620 (t)

Fonte: IBGE cidades (2017); IBGE Produção agrícola municipal.

Em relação ao número de estabelecimento dos agricultores familiares Seropédica e Paraty são os que apresentam maior número e Mangaratiba é o que apresenta o menor número de estabelecimento. Ressaltando que esses valores são referentes ao Censo Agropecuário de 2006. Sobre acesso às políticas públicas voltadas para a agricultura familiar chama a atenção que somente os municípios de Angra dos Reis, Itaguaí e Paraty acessaram a política de crédito do PRONAF referente ao biênio 2015/2016. Neste caso, somente Paraty apresenta um número expressivo de 113 contratos em um valor total de R\$ 103.424,00. Nenhum município acessou a ATER e o PAA. Essas informações estão disponibilizadas no quadro 15.

Nesse sentido, pode-se observar uma fragilidade dos agricultores para acessarem as políticas públicas. Com isso, basicamente o PNAE é a única política que algumas famílias de agricultores vêm acessando.

Quadro 15 - Dados da Agricultura Familiar

Municípios	Nº de estabelecimentos da Agricultura familiar	Pessoal ocupado na agricultura familiar	Nº de famílias assentadas - Reforma Agrária	PRONAF 2015/2016 (contratos)	PRONAF 2015/2016 (valores - R\$)	ATER	PAA 2015 (Conab)
Angra dos Reis	228	498	0	2	18.221	***	***
Itaguaí	278	553	2	1	10.020	***	***
Mangaratiba	156	356	23	***	***	***	***
Paraty	384	712	158	113	103.424	***	***
Seropédica	319	608	111	***	***	***	***
Total	1.365	2.727	294	116	131.665	***	***

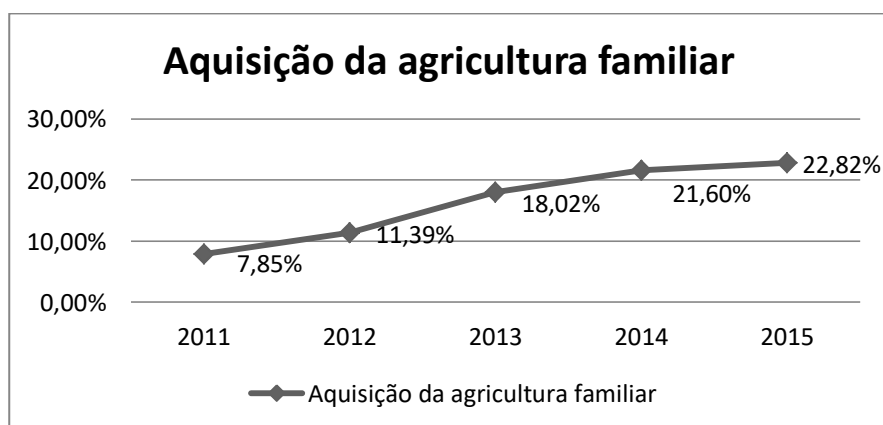
Fonte: IBGE Censo Agropecuário (2006); SEAD (2017).

Sobre o PNAE em 2015 cerca de R\$ 3,7 bilhões foram investidos em todo o programa, para um atendimento de 41,5 milhões de alunos. Podemos observar um avanço no valor de aquisição da agricultura familiar de 7,85% do valor total em 2011 para de 22,82% em 2015, quando dispomos dos dados do Brasil. Isso demonstra uma significativa ampliação da aquisição da AF. Desta forma, a lei foi relevante para ampliar as ações de fomento no setor. Os valores estão contidos no quadro 16. O crescimento percentual da aquisição da agricultura familiar pode também ser observado no gráfico abaixo.

Quadro 16- Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE

País (incluindo os estados da federação)	Valor transferido	Alunos atendidos (em milhões)	Valor aquisições da agricultura familiar	Percentual
2011	R\$ 2.990.297.175,20	44,4	R\$ 234.670.508,55	7,85%
2012	R\$ 3.218.920.826,00	43,1	R\$ 366.611.838,48	11,39%
2013	R\$ 3.539.356.603,40	43,3	R\$ 637.722.661,32	18,02%
2014	R\$ 3.329.109.837,20	42,2	R\$ 719.384.367,45	21,60%
2015	R\$ 3.762.308.428,56	41,5	R\$ 858.570.675,63	22,82%

Fonte: FNDE (2017).

**Figura 4 -** Percentual de aquisição da agricultura familiar no Brasil.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do FNDE.

No ano de 2015, no BIG foram 248 escolas municipais atendidas pelo programa em um total próximo de 73 mil alunos atendidos. Angra dos Reis e Itaguaí são os municípios com maior contingente de alunos contemplados, ressaltando que esses municípios são os que apresentam as maiores populações. Essa informação consta no quadro 17 abaixo.

Quadro 17- Alunado atendido pelo PNAE

Municípios	Ano 2014		Ano 2015	
	Escolas	Alunos	Escolas	Alunos
Angra dos Reis	73	22.275	75	22.564
Itaguaí	59	21.661	59	21.671
Mangaratiba	37	7.801	38	7.640
Paraty	33	5.596	33	5.330
Seropédica	43	15.484	43	15.759
Total	245	72.817	248	72.964

Fonte: FNDE (2015).

Apesar dos avanços da aquisição dos produtos da AF em termos nacionais, quando analisamos os municípios do território os valores ainda são pequenos e sem uma linearidade em termos de evolução do percentual do valor das aquisições da agricultura familiar para a alimentação escolar. O único município que ininterruptamente vem adquirindo uma parte do orçamento para a agricultura familiar desde 2011 é Itaguaí. Outro fator relevante é que Itaguaí vem mantendo um percentual acima dos 30%. No entanto, como Itaguaí e Angra dos Reis não foram objeto da pesquisa de campo, não se pode fazer uma argumentação do processo do PNAE nesses municípios.

Com exceção de 2013 que não adquiriu nem um produto da agricultura familiar, Angra dos Reis vem tendo aquisição dos produtos do setor, mas ainda com um percentual aquém do proposto, apesar de 2014 a compra ter se elevado e representado cerca de 9,5%. Em 2015 chega próximo de 18% e 2016 supera em muito o percentual da agricultura familiar com cerca de 70%. Vale ressaltar que o valor total de transferência do FNDE para o município em Angra caiu consideravelmente. No entanto, mesmo com essa redução no valor total em termo absolutos a aquisição da agricultura familiar no e no de 2016 mais que dobrou.

Mangaratiba vinha com um percentual de compra da agricultura familiar em 2011 e 2012 acima dos 30%, mas o que chama a atenção é que 2013 não se adquiriu nenhum valor e 2014 voltou a ter compras, representando 6,5%. A partir de 2013 ocorreu mudança de gestão na prefeitura, que provavelmente impactou o processo de compra. Nesse sentido, ainda há fragilidade para o processo de institucionalização da aquisição de produtos por parte do município. Em 2015 a compra foi menor que em 2014, mas no ano de 2016 já ocorreu uma elevação mais acentuada.

Os municípios de Paraty e Seropédica só começam a adquirir produtos da agricultura familiar pelo PNAE a partir de 2014 com cerca de 15%. Entretanto, no ano de 2015 Paraty tem uma elevação acentuada superando os 30% previstos em lei e em 2016 também repete o percentual acima dos 30%. No entanto, em termos absolutos há uma redução, pois o valor de total de transferência do FNDE teve uma redução acentuada entre os anos de 2015 para 2016 no município. Já Seropédica para o ano de 2016 teve uma redução acentuada da aquisição da agricultura familiar, chegando ao percentual de 1,61%, demonstrando dificuldades para a implementação da política.

Com isso, nos anos de 2015 e 2016 o território atingiu o valor de 18% de produtor com origem da agricultura familiar. Ainda bem abaixo dos 30%. O que demonstra que ainda

tem muito a avançar em relação ao programa. Destacando que em termos absolutos de aquisição da agricultura familiar ocorreu uma redução no território entre 2015 e 2016. Em 2015 o valor foi de R\$ 1.421.756,45 e em 2016 o valor foi de R\$ 1.051.084,61. Esses dados podem ser observados abaixo nos quadros 18 a 22.

Quadro 18- Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE – anos 2011 e 2012

Município	2011			2012		
	Valor transferido	Valor aquisições da AF	Percent.	Valor transferido	Valor aquisições da AF	Percent.
Angra dos Reis	R\$ 1.825.740,00	R\$ 73.109,69	4,00%	R\$ 1.779.288,00	R\$ 75.599,56	4,25%
Itaguaí	R\$ 1.812.240,00	R\$ 640.750,00	35,36%	R\$ 1.926.516,00	R\$ 836.359,85	43,41%
Mangaratiba	R\$ 808.740,00	R\$ 249.239,41	30,38%	R\$ 755.538,00	R\$ 211.447,37	27,99%
Paraty	R\$ 342.300,00	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 370.380,00	R\$ 0,00	0,00%
Seropédica	R\$ 1.260.960,00	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 1.890.948,00	R\$ 0,00	0,00%
Total território	R\$ 6.049.980,00	R\$ 963.099,10	15,92%	R\$ 6.722.670,00	R\$ 1.123.406,78	16,71%

Fonte: FNDE (2015).

Quadro 19 - Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE – anos 2011 e 2012

Município	2013			2014		
	Valor transferido	Valor aquisições da AF	Percent.	Valor transferido	Valor aquisições da AF	Percent.
Angra dos Reis	R\$ 1.694.898,00	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 1.932.609,00	R\$ 184.936,20	9,57%
Itaguaí	R\$ 1.779.483,60	R\$ 650.326,00	36,55%	R\$ 2.074.514,40	R\$ 681.128,65	32,83%
Mangaratiba	R\$ 843.922,00	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 686.212,80	R\$ 44.593,53	6,50%
Paraty	R\$ 385.980,00	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 516.336,00	R\$ 80.118,86	15,52%
Seropédica	R\$ 1.764.270,00	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 1.891.824,00	R\$ 284.667,26	15,05%
Total território	R\$ 6.468.553,60	R\$ 650.326,00	10,05%	R\$ 7.101.496,20	R\$ 1.275.444,50	17,96%

Fonte: FNDE (2015).

Quadro 20- Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE - ano 2015

Município	2015		
	Valor transferido	Valor aquisições da agricultura familiar	Percentual
Angra dos Reis	R\$ 1.895.116,80	R\$ 340.012,08	17,94%
Itaguaí	R\$ 2.423.975,60	R\$ 546.565,78	22,55%
Mangaratiba	R\$ 810.966,00	R\$ 29.107,81	3,59%
Paraty	R\$ 424.564,00	R\$ 142.216,05	33,50%
Seropédica	R\$ 2.166.912,00	R\$ 363.854,73	16,79%
Total território	R\$ 7.721.534,40	R\$ 1.421.756,45	18,41%

Fonte: FNDE (2016).

Quadro 21- Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE - ano 2016

Município	2016		
	Valor Transferido	Valor aquisições de agricultura familiar	Percentual
Angra dos Reis	R\$ 987.600,20	R\$ 704.704,15	71,35%
Itaguaí	R\$ 2.291.069,07	R\$ 160.163,74	7,00%
Mangaratiba	R\$ 777.789,20	R\$ 74.351,36	9,60%
Paraty	R\$ 252.134,27	R\$ 87.433,76	34,67%
Seropédica	R\$ 1.509.103,20	R\$ 24.431,60	1,61%
Território	R\$ 5.817.695,94	R\$ 1.051.084,61	18,07%

Fonte: FNDE (2016); SIGPC (2017).

Quadro 22- Valor de transferência do PNAE

Município	Valor de transferência do PNAE (R\$)					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Angra dos Reis	1.825.740,00	1.779.288,00	1.694.898,00	1.932.609,00	1.895.116,80	987.600,20
Itaguaí	1.812.240,00	1.926.516,00	1.779.483,60	2.074.514,40	2.423.975,60	2.291.069,07
Mangaratiba	808.740,00	755.538,00	843.922,00	686.212,80	810.966,00	777.789,20
Paraty	342.300,00	370.380,00	385.980,00	516.336,00	424.564,00	252.134,27
Seropédica	1.260.960,00	1.890.948,00	1.764.270,00	1.891.824,00	2.166.912,00	1.509.103,20

Fonte: FNDE (2016), SIGPC (2017).

É importante ressaltar que não podemos analisar a qualidade da aquisição desses produtos com as informações apresentadas. Neste caso, não é possível afirmar se os agricultores contemplados são da localidade ou do território em questão, se há diversidade na compra dos produtos, se as compras estão concentradas em poucos agricultores, se a compra ocorre por meio de uma cooperativa e como ocorre a participação dos agricultores na organização e o papel da gestão social e controle social nesta política. Desta forma, há uma série de questões que serão respondidas na seção sobre a análise dos três municípios.

São necessárias estratégias para colocar em prática a compra de alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar. A efetividade da política tem a capacidade de contribuir com o desenvolvimento, pois por meio das ações relacionadas ao programa é possível superar os problemas de assessoria técnica, infraestrutura de logística, atendimento da realidade local e a criação de instâncias de participação para que ocorra discussão sobre planejamento, envolvendo agricultores, gestores e escolas. Uma das principais dificuldades no êxito da política está relacionada com a deficiência de planejamento por parte do gestor para se concretizar a compra. Para isso, precisa de articulação com os demais atores para se conseguir fazer a aquisição respeitando a sazonalidade e a vocação produtiva local ou regional. Com isso, a inserção da AF na alimentação escolar traz potencial de inclusão social, estímulo na economia local, fomento da educação alimentar e nutricional no espaço escolar e fora dele, isto é, elementos que propiciam um desenvolvimento regional (SARAIVA et al., 2013).

Como já exposto o documento da DAP é essencial para o agricultor familiar acessar a política do PNAE. Nesse sentido, quando se avalia a inserção dos agricultores no programa é importante verificar a quantidades de agricultores que têm em posse essa documentação. Por

meio dela pode-se perceber o potencial ou limitação para a ampliação do número de agricultores na venda para a merenda escolar em seus municípios ou em seu entorno. A DAP pode ser física referente a um único agricultor ou jurídica quando se refere a uma associação ou cooperativas.

No caso dos municípios do território estudado é a EMATER quem faz a emissão. Nos assentamentos estaduais é o ITERJ e assentamentos federais é o INCRA. Quando a venda é realizada por cooperativas ou associações o potencial de acesso dos agricultores na política é muito maior. São diversas variáveis que faz um município ter maior quantidade de DAPs ou não. Características de organização e articulação por parte dos agricultores, estruturas e capacidades dos órgãos de emissão, conhecimento por parte dos agricultores da documentação e o próprio interesse destes em desejar o acesso a documentação. Essas questões entre outras serão abordadas nas análises dos municípios.

De qualquer forma, o que é possível observar dos municípios que constaram na pesquisa de campo, foi que Paraty possui mais agricultores com a DAP física ativa com 112 emissões. Mangaratiba possui um número bem menor com 25 emissões e Seropédica com somente 13 emissões. Esses números podem refletir o potencial para a efetividade na implementação da política do PNAE e conseqüentemente a inserção dos agricultores. Outra reflexão é a capacidade dos agricultores em articular de forma organizada para exercer o controle social e a participação no debate acerca da política do PNAE.

Muitas das DAPs emitidas se encontram expiradas. Nesse sentido, os municípios de Angra dos Reis e Itaguaí possuem os maiores percentuais de DAPs ativas quando comparadas com as emitidas. Os números das DAPs de certa forma refletem o potencial para a efetividade na implementação da política do PNAE e conseqüentemente a inserção dos agricultores. Outro ponto interessante de reflexão é a capacidade dos agricultores em articular de forma organizada para exercer o controle social e a participação no debate acerca da política do PNAE, na medida em que os agricultores se organizando podem constituir cooperativas e/ou associação. O único município que não consta uma associação ou cooperativa com a DAP jurídica é Seropédica. Essas informações constam nos quadros 23 a 24.

Quadro 23- Emissão de Declaração de Aptidão ao PRONAF - Física (DAP)

Município	DAP física emitida	Ativa	Percentual de DAP ativa (%)
Angra dos Reis	110	83	75,45
Itaguaí	59	43	72,88
Mangaratiba	58	25	43,10
Paraty	237	112	47,26
Seropédica	22	13	54,17
Total Território	488	276	56,56

Fonte: SEAD (2017).

Quadro 24 - Emissão de Declaração de Aptidão ao PRONAF - Jurídica (DAP) (Continua)

Município	DAP Jurídica	Associados	Titulares com DAP	Nome
Angra dos Reis	1	47	35	Associação dos Produtores Rurais do Vale de Mambucaba
	1	65	45	Cooperativa Mista Sul Fluminense LTDA
Itaguaí	1	174	154	Agro Verde Cooperativa de produtores Rurais LTDA
	1	33	28	Associação Mista de Produtores Rurais da Agricultura Familiar

Quadro 24 - Continuação

Município	DAP Jurídica	Associados	Titulares com DAP	Nome
Mangaratiba	1	20	16	Associação dos Agricultores da Agroindústria de Doces de Mangaratiba
Paraty	1	35	26	Cooperativa dos Produtores Rurais de Paraty
Seropédica	0	Não há

Fonte: SEAD (2017).

Itaguaí possui uma cooperativa com 174 associados, destes 154 com DAP física. No entanto, quando se analisa a quantidade de DAP física no município constam 43 agricultores. Desta forma, pode-se concluir que muitos dos agricultores associados da Agro Verde Cooperativa de produtores Rurais LTDA tem sua origem em outros municípios.

5.2 Análise da Implementação do PNAE

Neste item serão apresentados os resultados da pesquisa de campo dos três municípios por meio da análise de conteúdo a partir das categorizações como já abordado no capítulo acerca da metodologia. Os resultados e análises começam por Paraty para depois avançar por Mangaratiba e Seropédica respectivamente.

5.2.1 O caso Paraty

A ocupação do litoral sul fluminense inicia no século XVI com objetivo de Portugal garantir sua soberania sobre a colônia brasileira. No século de XVII há uma mobilização que faz com que Paraty se separe de Angra dos Reis e com isso surge a Villa de Nossa Senhora dos Remédios de Parati. Nesse período as principais atividades econômicas de Paraty eram a base da produção de cana-de-açúcar e mandioca para a produção de açúcar, cachaça e farinha. Em 1695 inicia-se o Ciclo do Ouro, com intensa movimentação na costa de Paraty, pois era o único caminho que ligava o Rio de Janeiro as Minas Gerais (TANSCHHEIT, 2017).

Em 1725 foi aberto o Caminho Novo da Piedade ligando por terra São Paulo ao Rio de Janeiro e através de outros caminhos aberto e pelo declínio do ouro Paraty sofre um grande declínio entre o período de 1750 a 1800. Entretanto, o local de manteve como produtor de cachaça (TANSCHHEIT, 2017).

No século XIX iniciou-se o ciclo do café e Paraty se beneficiou pela proximidade de seu porto com a região do Vale do Paraíba, iniciando uma nova movimentação na localidade. (TANSCHHEIT, 2017). Com o período econômico do café a economia e população cresceram. Em 1833, Paraty possuía 9.653 habitantes, incluindo 3.525 negros escravizados e 29 estrangeiros. Há aumento no número de engenhos e as fábricas de destilação de aguardente. Em 1844 a vila foi elevada para o título de cidade. (PAES, 2015).

Em 1870 há a construção da estrada de ferro ligando o Vale do Paraíba ao Rio de Janeiro, tirando Paraty como ponto de trajeto do café e em 1888 com a abolição da escravatura a cidade perde a força de mão de obra escrava. Com isso, a cidade entra em novo declínio econômico (TANSCHHEIT, 2017).

O isolamento de Paraty só termina com a abertura da Estrada Paraty-Cunha e com a construção da Rodovia Rio-Santos na década de 1970 que Paraty. É a partir deste período que o município tornará em um polo turístico nacional e internacional.

Em Paraty, no centro histórico se manteve os casarios históricos que foram requalificados dando lugar à pousadas, restaurantes, lojas de artesanato e museus. O município ainda conta com atrativos naturais como praias, enseadas, ilhas e matas, como a

Praia de Trindade, Paraty-Mirim e o Parque Nacional da Serra da Bocaina. O município também se tornou em um polo de eventos culturais, tais como: Festival da Pinga, Festa do Divino Espírito Santo, Festa de Nossa Senhora dos Remédios, Festa de Santa Rita, Paraty em Foco e a Mostra Rio-São Paulo de Teatro de Rua e com maior destaque a Festa Literária Internacional de Paraty (FLIP) (UNACOOOP, 2011).

Paraty também se manteve como tradicional produtor de cachaça. A produção de cachaça tem a presença da associação dos produtores e amigos de cachaça de Paraty (APACAP). A pesca e a atividade agrícola também estão presentes no município.

Nesse sentido, pode-se verificar que em termos de contribuição no PIB do município, as principais atividades são a indústria e os serviços. A agropecuária em relação à composição do PIB apresenta uma pequena contribuição, como se observa no quadro 25. No entanto, a discussão da atividade agrícola será tratada por meio de outras dimensões, ressaltando sua relevância para Paraty.

Quadro 25 - Produto Interno Bruto de Paraty e Atividade econômica

Produto Interno Bruto de Paraty - Ano 2015	
PIB a preços correntes - (x1000) R\$	2.220.892,76
PIB Per capita (R\$)	54.866,66
Atividade econômica	
Agropecuária - (x1000) R\$	25.741,40
Indústria - (x1000) R\$	979.114,05
Serviços - (x1000) R\$	810.957,51

Fonte: IBGE cidades (2017).

Resgatando algumas informações sobre o PNAE em 2015 foram 5330 alunos em 33 escolas atendidos pelos recursos repassados do FNDE. Como se pode observar nos quadros 31 e 32, somente a partir de 2014 que Paraty inicia a aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar. No entanto, nos anos de 2015 e 2016 consegue atingir o mínimo dos 30% como consta na lei nº 11.947 de junho de 2009. De qualquer forma, é preciso fazer uma ressalva ao no de 2016, pois em termos absolutos os gastos com a agricultura familiar foram próximos de 2014, tendo uma acentuada redução quando comparado com o ano de 2015.

O problema de 2016 foi que os repasses dos valores do FNDE para o município tiveram uma acentuada redução de R\$ 424 mil em 2015 para R\$ 252 em 2016. O menor valor na série histórica. Essa diminuição está relacionada com a não totalidade dos gastos dos recursos oriundos do PNAE ao longo dos anos. Isso demonstra uma dificuldade na implementação e gestão da política em utilizar todos os recursos repassados.

Quadro 26 - Valores de aquisição da Agricultura Familiar oriundos do PNAE em Paraty

Paraty	Valor transferido	Valor aquisições da agricultura familiar	Percentual
2011	R\$ 342.300,00	R\$ 0,00	0,00%
2012	R\$ 370.380,00	R\$ 0,00	0,00%
2013	R\$ 385.980,00	R\$ 0,00	0,00%
2014	R\$ 516.336,00	R\$ 80.118,86	15,52%
2015	R\$ 424.564,00	R\$ 142.216,05	33,50%
2016	R\$ 252.134,27	R\$ 87.433,76	34,67%

Fonte: FNDE (2016); SIGPC (2017).

a) Arranjos institucionais

Nesta categoria pretende apresentar e discutir a dinâmica entre os atores envolvidos na política do PNAE, pois como salienta Leite et al. (2008) analisar as estruturas institucionais se torna um elemento relevante na promoção do desenvolvimento territorial.

Para o entendimento do funcionamento do PNAE se buscou as análises de seu arranjo institucional e sua configuração dos municípios estudados, conforme Gomide e Pires (2014). Nesse sentido, ainda segundo os autores os arranjos institucionais determinam a capacidade do Estado em implementar as políticas públicas. Neste caso, pode-se analisar por meio da dimensão técnico-administrativa, relacionada com as estruturas burocráticas e suas capacidades e a dimensão político-relacional que está associada justamente com a articulação dos múltiplos atores presentes na política.

a.1) Articulação dos atores na implementação e gestão do PNAE

Retomando, historicamente Paraty se apresentava como um município agrícola e rural, mas com a construção da rodovia Rio-Santos ocorreu o deslocamento econômico para o setor de turismo e o processo de urbanização foi se acentuando. Desta forma, o turismo se tornou a principal vocação econômica, apesar do setor pesqueiro e a produção de cachaça na região apresentarem relevância economicamente. Na agricultura tinha-se o aipim com as casas de farinha, mas é a banana o principal produto da agricultura e isso reflete na aquisição por parte da prefeitura na alimentação escolar. A produção da banana ocorre por meio do extrativismo natural, pois são frutos de antigos bananais que se mantiveram no meio da mata, na medida em que o município foi um grande produtor para o estado do Rio de Janeiro na década de 1980.

As pessoas saíram da roça vislumbrando poucas oportunidades. Do comércio e do turismo. Das construções a cidade começou a crescer. Coisa de 20 a 30 anos Paraty era basicamente do centro histórico. A agricultura ficou como uma atividade econômica secundária. Hoje já não é mais a atividade econômica principal apesar da pesca ser a segunda depois do turismo (EE3).

A banana é o principal produto. Na década de 1980 era um grande produtor. Saíam caminhões diariamente. Ciclo da banana ficou em declínio. Ficaram os bananais e se espalharam. Ficou meio que um extrativismo. (EM9).

A aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar ocorreu a partir de articulação entre vários atores da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer (SEEL), da Secretaria de Pesca e Agricultura (SPA) e da EMATER. O processo, no entanto, avançou a partir da gestão municipal com início em 2013.

Ainda não funcionava, mas se estava estudando como seria. A gente fazia reuniões frequentes. A gente teve consultoria com o SEBRAE. E também do pessoal que participa do edital. Acabou não acontecendo eu cheguei praticamente no final do governo. Época de transição e fica complicado colocar em vigor qualquer questão. 2013. Veio um grupo novo. A gente começou um trabalho mais consistente e todos no início da história. (EM4)

O setor de nutrição da SEEL tem um papel fundamental em toda a política que envolve a merenda escolar, pois é quem elabora o cardápio e conseqüentemente os alimentos que compõem a alimentação dos alunos, os quais envolvem questões nutricionais e financeiras. Uma das funções da nutricionista é ajustar os produtos da região para o cardápio. Os órgãos que fazem a verificação e a estimativa produtos possíveis de disponibilidade são a EMATER junto com a SPA. O cálculo da estimativa é realizado junto com os agricultores. Depois que essas informações chegam para a nutricionista é montado um cardápio preliminar

alinhado para a montagem do edital da chamada pública, envolvendo a Secretaria de Administração.

O papel da nutricionista é o cardápio. Quando vem a secretaria de agricultura e EMATER conversa sobre os produtos da região. Com isso avalia-se o que é possível entrar, por exemplo, o cheiro verde. São 6 mil alunos. A partir disso eu incluo os produtos no cardápio. Incluo no projeto de cardápio que inclui certos produtos da agricultura familiar, mas que ainda não estão efetivos. (EM4)

Trato do cardápio e a estimativa. Tem um planejamento de quanto vai para cada escola. Para saber o que será consumido em 10 meses. Período do ano letivo. Caminho para secretaria de educação que recebe isso e faz a coleta de orçamento. Aí dão andamento na construção de um edital. Aí é que com setor administrativo e com o setor de licitação. Aí dão andamento com a chamada pública. Aí fico sabendo quando assinam o contrato. Depois que sai o contrato inclui o cardápio projeto e começa a encaminhar para todas as escolas. E aviso as escolas para que seja substituído pelo cardápio novo. (EM4)

A experiência da prefeitura no PNAE ainda é recente e o processo apresenta uma complexidade, necessitando de uma qualificação e conhecimento por parte dos agricultores que em sua grande maioria não tem. De qualquer forma, é um processo de aprendizagem e aprimoramento a cada período. Desta forma, a ação por parte do órgão articulador e a prefeitura são essenciais. Nesse sentido, as instituições devem trabalhar para que as interações possam levar oportunidades aos grupos populacionais que mais sofrem com o processo de exclusão social e econômica (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2003). Neste caso é o agricultor familiar.

Apesar da lei referente à aquisição da agricultura familiar ser de 2009, a implementação da política não foi automática. Na verdade foi um processo longo devido às dificuldades encontradas como falta de conhecimento e articulação entre os atores que deveriam ser envolvidos no processo. No entanto, a partir de 2015 a prefeitura consegue alcançar os 30% referentes a aquisição da agricultura familiar.

Somente a partir de 2013 que se consegue implementar a agricultura familiar. 2012 iniciou o processo, mas não finalizou. Valendo mesmo em 2014. O processo foi difícil. Porque tentar mesmo foi em 2011. Dificuldade de reunir os agricultores. Chegar a eles. Dificuldade em fazer a chamada pública. [...] Reunir os agricultores, fazer o levantamento dos produtos. Foi difícil. (EM8)

O processo para aquisição da agricultura familiar ocorreu com o aprendizado de cada ano. Sendo que, o lançamento da Chamada pública é crucial na política. Neste contexto, depois que se efetiva o processo da chamada há a necessidade de criar uma programação para a entrega dos produtos. Fazer a política ser implementada não é simples, pois envolvem setores e atores que inicialmente não estavam acostumados com o funcionamento de processos dentro do setor público, como o agricultor familiar. Desta forma, para a inclusão do agricultor na política é preciso entender a sua dinâmica, sua história (BACELAR, 2008).

Eu monto para eles um calendário de entrega. A agricultura familiar tem a parte muito burocrática que dá trabalho. Uma vez que o município tenha conseguido fazer uma chamada pública. Certamente ele vai repetir o método. Mas a questão prática para a partida. Da construção do edital e dos contratos você conseguir adquirir esses produtos quer é o segredo. Colocar em prática que faz toda a diferença. Tenho que criar um calendário de entrega. (EM4)

São dez produtores, uma associação e uma cooperativa. Crio um calendário para eles de acordo com o calendário escolar eu consigo fazer uma estimativa de compra. Como fosse fazer um pedido de compra para o fornecedor de fora. Para o fornecedor de fora é só mandar uma lista. Nosso cardápio é rotativo. Semana 1,2,3 e 4. E 5. (EM4)

Para que a articulação ocorresse foram necessárias diversas reuniões. A aquisição de Paraty é por meio de uma cooperativa, que já é mais bem estruturada e construiu seu próprio plano de vendas, mas a prefeitura também adquire produtos de agricultores individualmente. Neste caso a EMATER presta o auxílio. No ano de 2016 a SEEL comprou da agricultura familiar a partir de uma cooperativa, uma associação de Angra dos Reis e 12 agricultores individuais.

[...] Fazem o plano de venda do “informal”. A secretaria e a Emater. Foram feitas reuniões com o pessoal da agricultura familiar. Há um envolvimento entre as secretarias e Emater. (EM8)

Aí a gente marca licitação. Apresentam as propostas e aí agente fecha. Depois vai empenhando. Ao contrato de cada um deles. Fora a cooperativa, que já é todo mundo junto. Depois seguem entregando no departamento de merenda. (EM5)

Função é botar na rua chamada. Colocar os agricultores para virem. Fechou o contrato e empenhou. Sai da alçada desse setor. (EM7)

Na programação da prefeitura há um planejamento sobre o que será possível gastar em termos de recursos para a agricultura familiar. Essa previsão é possível, pois o FNDE disponibiliza os recursos a partir de cálculo tomando por base no censo escolar do ano anterior.

Já há uma programação ao longo do ano o quanto vai “licitar” ao longo do ano. O que se pode disponibilizar minimamente em relação à agricultura familiar (EM6)

Sobre a atuação da EMATER, esta tem uma relevância na articulação entre os agricultores e a prefeitura. A instituição atende cerca de 150 agricultores a cada ano, dando assistência técnica e capacitação. Um dos gargalos para a agricultura familiar é a comercialização e a empresa pública atua dando suporte nesta área inclusive para o PNAE. É a EMATER que auxilia os agricultores a estruturarem seu plano de vendas assim como o levantamento do orçamento por parte dos produtos que a prefeitura tem intenção de comprar. A instituição faz o levantamento dos produtos e volume possível a ser comercializado.

Tem uma chamada pública. Faço uma reunião com eles, convoco os agricultores interessados independente do grupo da associação e dos mutirões. Têm outros grupos. Têm outros agricultores de outros grupos e têm outros agricultores que não tem perfil em trabalhar em grupo. Eles só trabalham individualmente. Não tem problema. A gente convoca para uma reunião. Falo a quantidade de produtos que saíram da chamada pública. Quem se interessa. A partir dos interesses deles eu já começo a fazer os projetos. (EE3)

Praticamente sou eu quem faço os projetos para todos os agricultores que entram para fornecer para merenda escolar. Tirando os grupos formais que é a cooperativa e a associação [...], mas eles também estão fornecendo para Paraty com a banana passa. Já são formais e já tem uma estrutura. (EE3)

Antes de fazer o cardápio eu passo para a nutricionista os pontos fortes. Do potencial do que cresceu, do que aumentou, qual é potencial. Recentemente veio a questão da banana passa aí eu sugeri e nutricionista fez um teste. Colocou um pouco e na chamada seguinte aumentou. Aipim, farinha de mandioca, inhame, batata doce, limão, palmito. Muito palmito. (EE3)

O processo não é simples e envolvem os produtores, produtos, quantidades a ser entregue, cronograma e quais escolas receberão os alimentos. Com isso, mais uma vez o papel da EMATER é essencial e neste caso observa um envolvimento de destaque do servidor

público que atua no município. Apesar de ser positiva essa ação, apresenta uma fragilidade, pois o êxito da política pode estar relacionado com ações individuais e não institucionais.

Para o produtor como faço? Banana são oito produtores. Entrego um calendário para eles com uma quantidade total de cada produto. Com a data o dia da semana. A nutricionista ou do departamento de merenda que tem que fazer e dá um trabalho. Não pode ocorrer erro em relação ao calendário escolar. Tem que criar o calendário deles. Tenho uma ajuda da EMATER. Ela é muito presente na reunião de grupo com eles. Ela se reúne com eles semanalmente. Então eles têm quantidade que cada um vai entregar(EM4)

Sobre a prefeitura, mais especificamente a SEEL o processo de alimentação escolar no município de Paraty tem um ponto que se apresenta relevante, pois é a prefeitura de forma centralizada que faz a aquisição e entrega da merenda nas escolas, por meio do Departamento de Merenda Escolar. Pode-se dizer que essa ação é complexa devido a sua logística. Primeiro devido ao número de escolas e segundo pelo próprio acesso, pois são poucas escolas na parte urbana do município. Na verdade há um distanciamento entre as unidades escolares, inclusive há a necessidade acessar as escolas pelo mar, por meio de transporte marítimo.

Quando se trata de uma determinada política pública, é importante analisar a dinâmica do governo, por meio da burocracia e os políticos envolvidos (GALÈS, 2015), pois são estes que vão ter a responsabilidade de implementar as ações necessárias para a política ocorrer. Desta forma, não só a estrutura organizacional em Paraty foi relevante, mas também ações individuais a partir do próprio prefeito e sua esposa.

Na realização das visitas e nas conversas com as pessoas envolvidas diretamente ou indiretamente com o PNAE é quase unânime que a esposa do prefeito teve um papel fundamental na melhora da qualidade da merenda nas escolas do município. Por meio do projeto Polo Gastronômico, a esposa do prefeito se portou como uma atora relevante na medida em que ocorreram ações de melhoria de estruturas nas cozinhas das escolas, qualificação e valorização com as merendeiras e uma aproximação com pessoas ligadas aos restaurantes dos municípios, inclusive com chefes de cozinha.

Pessoas que tinham algum conhecimento de culinária se tornaram “padrinhos” de uma escola e passaram a auxiliar a merendeira no que ela precisasse. Nem sempre é dono de restaurante, mas é uma pessoa ligada à gastronomia. Essas pessoas atuaram nas escolas no sentido de trazer um cardápio mais variado e atrativo para as crianças. Em uma forma de valorizar as merendeiras e dar visibilidade nas ações promovidas nas escolas criou-se um concurso do melhor prato elaborado pelas merendeiras nas escolas.

Nossa alimentação da escola melhorou muito. O avanço foi claro. Teve a vantagem da primeira dama ter uma participação ativa. Ela ajudou o processo andar. Programa de valorização das merendeiras. Valorização do profissional. O programa foi muito importante. (EM6)

A esposa do prefeito que faz esse projeto. Eles voluntariamente fazem esse acompanhamento esse trabalho. Esse ano o Palmito foi um dos pratos prediletos da folia gastronômica que envolveu os alunos. Estimulou as próprias merendeiras que receberam formação. Participaram de um concurso na folia gastronômica. Deu uma visibilidade e um melhoramento na merenda. (EM8).

Outra atuação da esposa do prefeito foi no próprio processo da aquisição de alimentos da agricultura familiar, pois o prefeito quando assumiu o mandato tornou a política como uma de suas prioridades. Com isso, se fez presente no primeiro momento para que ocorresse a articulação entre setores envolvidos da prefeitura. Uma das consequências foi a própria visibilidade da política no município.

Aqui a gente tem uma diferenca porque a esposa do prefeito é chefe de cozinha. Então ela fez um projeto. Cardápio diferenciado. Por conta disso pode ser que continue. (AF5)

Atualmente uma boa alavanca que nós estamos tendo pode parte do poder público não é nenhum falso elogio. A esposa do prefeito ela veio com muitos bons olhos essa atividade. Paraty está tendo uma alimentação nas escolas de primeiríssima qualidade. (AF6)

Quando o palmito começou a ser introduzindo na merenda as crianças não queriam e estava sendo jogada fora. Com isso a esposa do prefeito se reuniu com as merendeiras. Ela orientou as merendeiras. Capacitou-as. Ela fez alguma atividade com o palmito com as crianças. A partir daí as crianças lamberam os pratos e as panelas (AF3)

De qualquer forma, existe uma diferenciação de tarefas do departamento de merenda com os atores envolvidos do polo gastronômico. Esses atores estão em uma ação de voluntariado e complementação da própria política, mas que tem um papel na própria promoção da alimentação escolar em Paraty.

Essa parte eu não fico responsável. Tem uma pessoa que trabalha para [esposa do prefeito]. Quem fica responsável por esses padrinhos. (EM4)

Tem reuniões mensais para eles estarem colocando em discussão o que viram na escola. Com isso podem avaliar certos problemas que possam ocorrer com as merendeiras. Não serviu o cardápio completo ou não seguiu o cardápio. No final repassam para gente as coisas que são mais relevantes. A parte estrutural vai para um setor específico. (EM6)

O cardápio sai do setor de nutrição, mas o polo gastronômico interferiu em várias semanas do cardápio, mas é uma coisa discutida. Tem coisa que não pode entrar. No PNAE há regras. Existe uma discussão do que é permitido e o que não é. O que é alergênico ou um produto que sairia bem mais caro e no final faltaria merenda.

Depois que a (esposa do prefeito) entrou na merenda escolar com o polo gastronômico e os chefes de cozinha foram a grande modificação da qualidade em relação da merenda. Trocou a estrutura das cozinhas das escolas. Ocorreu uma influência dela com o prefeito. Reformas em escolas. Isso é dignidade da criança. (AF3)

Como a ação pessoal da primeira dama foi destaque, percebe que há uma atuação personalista no primeiro momento da implementação do PNAE no que se refere à agricultura familiar. Neste caso, até que ponto a política pode-se manter diante de uma mudança de gestão municipal é um questionamento a se acompanhar. Isso significa que ainda há uma fragilidade institucional para que o PNAE em Paraty se torne uma política que possa atuar independentemente das alterações e alternâncias da gestão do município.

Como salienta Arreche (2012), os gestores locais podem ter autonomia política para as decisões que vão fazer a política ser efetiva ou não. Com isso, apesar da lei que rege o PNAE é a prefeitura na ponta que tem responsabilidade de implementar a política, dependendo do processo de implementação há ainda vulnerabilidade a respeito da permanência e ampliação da aquisição de alimentos por parte da agricultura familiar. Percebe-se um poder central na figura do prefeito para que a política possa ocorrer ou não.

O poder público é a primeira coisa. A vontade do poder público. O governo que quer que funcione. Ele diz que quer que funcione se vira. A gente se informa, corre atrás. Vamos fazer acontecer. No início a verdade vai todo mundo aprendendo. (EM4)

O cardápio com a inclusão da agricultura familiar precisa de cuidado, pois demora até a efetividade a partir da chamada pública. Atrasam mais que o previsto. Mas a primeira coisa é vontade do poder público. (EM4)

Neste contexto, a necessidade de mobilização dos atores envolvidos, principalmente ligados à agricultura familiar, se torna primordial para a continuidade da política. Como pode

perceber pelo produtor entrevistado, este receio existe e ficou mais evidente com a entrada do governo presidido pelo Michel Temer. Contudo, como a política do PNAE é regida por uma lei federal e seu orçamento apresenta garantias, os investimentos com a alimentação escolar têm maiores dificuldades para seu esvaziamento.

E agora com esse governo, vou ser sincero [...] É porque nós temos um prefeito que é simpático com a agricultura familiar, que é a nossa sorte. Ele ainda é simpático a nosso produto. A mulher dele deu fez uma revolução na merenda do município. Mas os políticos que nunca tiveram o desejo de comprar da gente vai aproveitar o momento e não vai procurar o agricultor. Tudo que a gente conquistou nós vamos perder. Com a lei, o caboclo não cumpriu. Se o prefeito não for simpático a causa [...] isso enfraquece a gente. (AF3)

No contexto da inserção da agricultura familiar é preciso entender a complexidade que envolve este ator na política, pois no setor público há um rito natural que às vezes apresenta procedimentos que necessitam passar por etapas, órgãos e documentação, as quais nunca fizeram parte da vida dos agricultores, por isso é necessário um tratamento diferenciado para a inclusão deste setor na aquisição para a alimentação escolar. A Chamada Pública é uma tentativa de simplificar os procedimentos, mas mesmo assim o trabalho de conscientização do gestor público e dos próprios agricultores é primordial.

A gente acaba tendo a necessidade de uma flexibilidade maior. Com o produtor regional do que o fornecedor de fora. Não em matéria de qualidade. Às vezes a gente pede 200 kg de aipim e o produtor não tem. O meu combinado é que eles avisem o departamento de merenda, mas eles nem sempre cumprem. Pois a gente consegue pedir para o fornecedor de fora. A gente coloca quantidade de margem na licitação comum. Na verdade não é flexibilidade é paciência mesmo. É um trabalho específico. É muito mais trabalhoso. (EM4)

Fornecedor de fora a gente é muito mais exigente para que o cardápio possa ser cumprido a risca. São 32 escolas. Em torno de 6 mil crianças. Cerca de 4,5 mil nas escolas. (EM4)

Uma das dificuldades do agricultor familiar é na a comercialização e o escoamento da produção. O PNAE surge como uma forma de suprir esta limitação. No entanto, são diversos atores que precisam estar em sintonia. Neste caso essa articulação aparece ocorrer no caso de Paraty.

Pois os agricultores tinham muita dificuldade da venda e escoar suas mercadorias. Com a merenda é um canal para isso. A gente tem essa porta aberta com a prefeitura. A articulação entre a secretaria de educação, agricultura, trabalhadores rurais e Emater é um diferencial. Esse é um gol de placa do município. A gente tem trabalhado muito bem. (EE3)

Uma das questões levantadas foi justamente a dificuldade em relação à articulação juntos aos agricultores e sua inserção no processo, pois a prefeitura tinha como procedimento fazer o processo de licitação e o vencedor se responsabilizar pelo fornecimento das mercadorias, tornando o processo mais simples, pois é um procedimento que envolve normalmente um único fornecedor. Com a agricultura familiar apesar do processo normativo da compra ser mais flexível é necessário que tenha uma articulação junto a eles, pois os agricultores precisam, por exemplo, apresentar um plano de vendas com produtos e suas quantidades e valores. São poucos agricultores, que têm a capacidade de realizar esses procedimentos normativos necessários.

Por isso, é essencial a articulação entre a SEEL que é a responsável pela alimentação escolar, a Secretaria de Pesca e Agricultura que teria a responsabilidade e conhecimento sobre os produtores rurais do município e a EMATER, que é o órgão que pode fazer a assistência técnica e auxiliar os agricultores justamente no plano de vendas. Desta forma, apesar do

governo federal na representação do FNDE ser o órgão coordenador da política em âmbito nacional são os entes locais que ganham protagonismo para a política se efetivar (LOTTA; VAZ, 2015).

Ainda no processo de comercialização e venda é preciso viabilizar a entrega dos produtos por parte dos agricultores familiares para a merenda escolar. A maior parte dos agricultores não tem um veículo para fazer o fornecimento de seus produtos na medida em que suas produções são distantes e em alguns casos de difícil acesso. Essa situação só foi superada com a presença da prefeitura, pois esta faz a busca dos produtos semanalmente nas propriedades dos agricultores quando estes não podem fazer a entrega. Esse procedimento fez toda a diferença para a inserção de um maior número de agricultores na venda da alimentação escolar.

A EMATER faz o trabalho de base com os agricultores, mas a secretaria dá todo suporte logístico para isso. [...] A secretaria de agricultura é quem faz o trabalho logístico. Pega o produto e leva até o galpão. A entrega é centralizada. Em alguns municípios a entrega é setORIZADA. As entregas são diretas nas escolas. Aqui não. Eles recebem no galpão da secretaria de educação são eles que fazem a redistribuição. A gente faz um trabalho de independência. Hoje é menos da metade. Alguns agricultores já conseguiram comprar camionetes e eles já estão independentes. Estão crescendo e ficando independente, mas nenhum agricultor deixa de fornecer se não tiver o transporte. (EE3)

A secretaria fez uma reunião com os agricultores. Sobre a questão do transporte, pois a prefeitura que viabiliza o transporte, que é mais barato para os agricultores (EM8)

Prefeitura pega os produtos para entrega da merenda. A prefeitura passar nos agricultores que não tem como fazer a entrega. O transporte é difícil. Nem todo mundo tem o privilégio de ter o transporte. (AF4)

Uma participação maciça do poder público em relação ao transporte. Nem todo agricultor tem veículo (AF6).

De qualquer forma, essa ação por parte da prefeitura é vista por alguns agentes públicos como uma ajuda, isto é, o poder público ajudando ao invés de estar fazendo uma prestação de serviço em favor da sociedade. Outro ponto interessante, é que os agricultores quando podem, eles próprios desejam efetuar a entrega, pois assim se sentem mais relevantes no processo.

A secretaria de agricultura ajuda aqueles que não têm carro. A secretaria de agricultura vai passando nos pontos dos agricultores que não tem transporte. Alguns querem entregar pessoalmente. Eles querem entregar. (EM8)

Apesar da complexidade que a política envolve a prefeitura junto com a EMATER e os agricultores vem aprimorando o processo a cada ano. Desde o preenchimento da nota fiscal feita pelos agricultores ou a logística dos produtos que saem das propriedades e que chegam ao setor de merenda da prefeitura.

Produto que chega bem outras vezes não. Preenchimento da nota fiscal, mas [Emater] deu um auxílio bom para eles. A questão do transporte no começo dava problema, mas hoje está bem. (EM9).

Sobre a aquisição por parte da prefeitura dos produtos da agricultura familiar grande parte da compra se concentra na cooperativa que produz bananada, por meio de sua agroindústria. É na cooperativa que há maior quantidade de agricultores.

Outra relevante concentração de produtores está em uma associação, que vinha em um processo de formalização. De qualquer forma, Paraty também compra individualmente dos agricultores que não fazem parte destes grupos, mas o poder de abrangência fica menor, pois

para a prefeitura é mais interessante realizar as compras por meios dos grupos, pois facilita todo o processo.

A maioria que vende para a merenda escolar é da APOP produtores orgânicos e Pacova. Não é um grupo muito homogêneo não. Tem agricultores antigos outros mais novos. Das práticas orgânicas, alguns têm mais conhecimentos que outros, mas os mutirões ajudam no alinhamento quando começaram vender para merenda. (EM9)

Sobre a ação da cooperativa na venda doce da bananada é possível destacar a atuação de vários atores para que se consiga chegar ao produto final, demandando uma mobilização por parte dos agricultores.

[...] o agricultor que tirou a banana do mato, quem trabalho para fazer o doce a secretaria de agricultura que empresta a saveiro para pega a banana para gente. A organização da prefeitura com a secretaria de agricultura. Olha quanta coisa está agregada a essa bananada. (AF3)

a.2) Estrutura para implementação e gestão do PNAE

No processo para a promoção do desenvolvimento territorial é importante o aproveitamento e uso dos recursos disponíveis (PECQUEUR, 2005). Esses recursos são de ordem financeira, de estrutura para funcionamento, de pessoas qualificadas para atuarem nas ações de articulação, pois sem isso se torna um fator limitador para o funcionamento de uma política.

Nesse sentido, dos elementos mais relevantes no processo de aquisição por parte da prefeitura é a chamada pública. É com este procedimento que estabelece o valor de compra por parte da prefeitura e possibilita os agricultores se colocarem no pleito para vender seus produtos para o poder público. Apesar de ser um processo mais simplificado do que uma licitação ainda é um gargalo para um melhor desenvolvimento da política. Um dos entraves é que a chamada não tem uma periodicidade desde início do programa. O ideal é que saísse no início de cada ano para os produtores poderem atender ao longo do ano letivo, dar uma previsibilidade para o planejamento por parte dos agricultores, mas no caso de Paraty isso nunca ocorreu.

Em 2013 foi a primeira Chamada Pública no final de ano para fornecer em 2014. Desde a primeira vez tem esse problema de periodicidade dos produtos. Não dá para botar culpa em ninguém. Todo mundo tem que ajudar. É um trabalho que tem que ser em conjunto para ir para frente. Envolver a secretaria de educação, agricultura, EMATER, agricultores setor de compra (EM9).

Para que ocorra um crescimento no número de agricultores vendendo para a prefeitura é necessário que a Chamada Pública seja regular, isto é, toda ano tenha uma.

Em 2015 não teve chamada. Fizeram um aditivo e foram empurrando. Não fizeram. Eu estava aqui dois anos e eu queria entrar e não consegui. (AF5)

Para acessar as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar é necessário ter a DAP. No caso da DAP individual, a EMATER de cada município tem o poder de fazer a emissão para os agricultores. No entanto, em muitas ocasiões pode-se mostrar um entrave acessar a este documento. Seja pelas obrigações legais ou pela própria dificuldade em termos processuais para se conseguir. No início para obter a DAP¹⁸ as exigências normativas eram

¹⁸ Atualmente há Portaria, nº 1, de 13 de abril de 2017, da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) que dispõe sobre as competências, condições e procedimentos específicos para a emissão, validação, suspensão, cancelamento e exercício da DAP. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sites/mda/sites/sitemda/files/user_img_1754/PORTARIA%20N%C2%BA%201%2C%20DE%2013%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2017.

maiores o que inviabilizava muitos agricultores terem o documento. No entanto, ao longo do tempo foi tendo maior flexibilidade, o que propiciou maior acesso dos agricultores. De qualquer forma, a EMATER expõe a dificuldade de visitar as propriedades para emitirem seus pareceres, mostrando um problema de ordem estrutural.

No início era mais difícil em relação ao DAP. Mas era por causa da lei. Por conta das restrições. Antes 80% da renda da família tinha que ser da AF. Os agricultores resistentes tentam conciliar com o trabalho da cidade com a agricultura. Quando a gente chegou aqui poucos viviam somente da produção de seus produtos. Então no início a emissão foi difícil. Aos poucos foi descendo essa exigência. Hoje são 50%. Hoje por conta da estrutura hoje está difícil fazer as visitas. (EE3)

A visão da dificuldade de acessar a DAP e posteriormente a sua flexibilização normativa é percebida pelos agricultores.

A DAP no início foi uma dificuldade. As exigências era “infuncional” os agricultores teriam que ter escritura legal da terra. E ninguém tem no município de [...] Hoje está bem mais fácil. (AF6)

Segundo representante da EMATER a justificativa para o agricultor não ter a DAP seria por opção ou realmente não se enquadrar dentro das normas. Muitos agricultores não tentam tirar o documento, pois não veem motivos para isso na medida em que sua sobrevivência nunca esteve vinculada ao acesso de políticas públicas. Em muitas situações o agricultor expressa uma desconfiança e descrédito por parte dos poderes públicos, pois historicamente não teve o Estado como prestador de serviços, garantidor de direitos e formulador de políticas que atendessem o setor.

Em Paraty coloca-se que não tem DAP ou é por opção ou por enquadramento. Irregularidade e conflitos fundiários. Processo na justiça. Precisa ter um vínculo com a terra. Não necessariamente RGI ou escritura da terra. Mas com processo na justiça não é possível. A maior parte da ocupação da terra é por meio de posse. (EE3)

Outra questão é que regularização da terra para o pequeno agricultor se torna uma limitação para este acessar as políticas públicas. A maior parte está em propriedades por meio de posse, tendo dificuldade de comprovação.

Em situações que demandam uma maior atuação e presença por parte da EMATER existem entraves pela falta de estrutura. São somente dois servidores, sendo que não há engenheiro agrônomo. A falta desta especialidade era pelo menos atendida até o final de 2016 pela secretaria da prefeitura. No entanto, em 2017 a prefeitura também ficou sem o servidor que tinha a formação de agronomia, configurando um gargalo relevante no que diz respeito a uma assessoria técnica para os agricultores. Ainda sobre estrutura há falta de recursos, chegando a um limite em que não há dinheiro para a compra de gasolina, dificultando as visitas nas propriedades rurais. Sobre a estrutura na Secretaria de Pesca e Agricultura (SPA) há dificuldade pela presença de poucos servidores e a carência de técnicos que atuem na área agrícola.

Problema de estrutura de trabalho [...] falta de combustível. O trabalho em conjunto a gente já faz, mas falta estrutura. (EE3)

Único técnico da prefeitura e não tem na EMATER. Fica sobrecarregado. Dificuldade de acessar os locais (EM9).

Em relação aos agricultores também há uma dificuldade de acesso, justamente por conta da distância e dificuldade de transporte para chegar às propriedades.

Dificuldades para acessar, por conta da extensão do município. 80Km? As comunidades são distantes apesar das pessoas se conhecerem bem (EM9)

A carência de profissionais capacitados, de infraestrutura e de recursos financeiros impactam na capacidade de implementação de uma política pública (GOMIDE e PIRES, 2016). No entanto, apesar da falta de estrutura se observa uma atuação articulada entre a SPA e a EMATER. Nesse sentido, é interessante perceber que a empresa pública usa uma sala da secretaria, propiciando uma maior aproximação. No entanto, pela fala do representante do poder público ressalta que o problema estrutural pode também está relacionado pela falta de prioridade dado pelo poder público ao setor agrícola. A falta de pessoal dificulta até mesmo em ações conjuntas, isto é, mais pessoas envolvidas com as questões que o setor envolve.

Precisaria mais de estrutura. A agricultura não é uma atividade principal. O turismo é maior. Transporte para gente ir para zona rural. Deficiência no carro. Problema pessoal. Um técnico agrícola seria bom. Trabalhar mais em equipe. A gente fica isolado. (EM9).

Mesmo com as deficiências em relação aos recursos por parte da prefeitura, um avanço que pode se apontado na questão da merenda escolar foram as reformas com troca e aquisição de equipamentos nas cozinhas das escolas. Esse processo ocorreu por meio do projeto da Folia Gastronômica. No Departamento de Merenda da prefeitura houve a instalação de uma câmara frigorífica e a aquisição de um caminhão frigorífero, este com recurso do governo federal. Essas melhorias puderam ser atestadas com as visitas em campo.

Tivemos que equipar toda a cozinha. Departamento de merenda. Foi construída uma câmara frigorífica para armazenar. 36 escolas a maioria de zona rural e costeira. Dentro da cidade temos cinco escolas. (EM6).

Trazendo o enfoque das capacidades de Sen (2010), o autor traz o argumento que desenvolvimento está associado com acesso a uma série de liberdades que as pessoas possam conseguir. As liberdades são políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança. A política do PNAE em relação ao agricultor no primeiro momento propicia a variável econômica que é a oportunidade de receber renda por meio de seu trabalho, que auxiliaria a permanência dos agricultores em suas propriedades, pois um dos entraves para o desenvolvimento da agricultura familiar é a questão da mão de obra na zona rural.

Os familiares não desejam trabalhar na terra devido as dificuldades impostas que contemplam a própria desvalorização ao homem do campo, dificuldade na geração de renda para viver e se manter por meio da produção agrícola e o trabalho duro que a terra impõe. Com isso, muitos fazem a opção de buscar trabalho na área urbana do município. Nesse sentido, Paraty se tornou um polo turístico relevante no estado do Rio de Janeiro, gerando oferta de trabalho que diretamente ou indiretamente estejam ligados ao setor do turismo. Mesmo que os empregos estejam relacionados com a informalidade e trabalhos que exigem pouca formação muitos familiares fazem essa opção ao invés de permanecer na atividade agrícola.

Há um problema da mão de obra. Muitos trabalham sozinhos. Nem a família ajuda, pois os filhos podem trabalhar na cidade, pois há serviços relacionados com o turismo. Tem um emprego fora. Restaurante, quiosque. Maioria dos agricultores tem mais de 50 anos de idade. Os pais de tanto trabalhar e sofrer também não quer que o filho trabalhe na terra. É uma profissão sacrificante. A própria cultura do meio rural vai se perdendo. É preocupante. (EM9)

A questão de recursos financeiros e humanos mais uma vez se coloca como limitadores para desenvolver de forma mais apropriada a política. Uma particularidade que às vezes pode passar despercebida é que a partir do momento que faz a opção de elaborar um cardápio mais saudável este naturalmente adota alimentos menos processados, exigindo maior esforço na elaboração das refeições por parte das merendeiras. O município no momento da

pesquisa já vinha sofrendo com a crise econômica do país e do estado do Rio de Janeiro. Com isso, o impacto foi relevante no município, por exemplo, os servidores tiveram cortes nas gratificações.

Problema para o funcionamento da secretaria em forma geral. A questão dos recursos humanos o mais difícil. Existe um esforço grande por parte das merendeiras, pois diminui a questão de fazer alimentação com alimentos processados. Com isso, há esforço maior por parte das merendeiras. O corpo é pequeno. Apesar de ter feito muitas formações e tentado valorizar. (EM 6)

Por exemplo, cortou as horas extras. Foi uma opção para evitar as demissões, mas isso comprometeu o estímulo por parte dos funcionários. Dificuldade com as merendeiras. A secretaria de educação é quem tem mais servidor. (EM6)

Para a prestação de contas referentes ao PNAE há o Sistema de Gestão e Prestação de Contas (SIGPC), que é gerido pelo FNDE. Quem alimenta o sistema é a própria prefeitura do município e a partir do lançamento das notas fiscais, o próprio sistema automaticamente faz o cálculo da relação entre o gasto referente à agricultura familiar. As notas devem ser lançadas mês a mês não sendo um procedimento simples. No caso de Paraty há uma servidora da prefeitura que é encarregada de fornecer as informações no SIGPC referente ao PNAE e todos os programas de recursos federais voltados para educação. É um serviço que demanda dedicação e grau de conhecimento.

Quando a prefeitura compra de uma pessoa jurídica, por exemplo, uma cooperativa ou associação que tem DAP jurídica há somente uma nota fiscal representando a instituição. Quando a aquisição é realizada por meio de agricultor individualmente o processo é o mesmo, mas em uma cooperativa e associação é possível englobar mais agricultores. A individualização de aquisição dos agricultores gera uma maior complexidade no processo. Neste caso, cabe uma reflexão, pois o objetivo da política é incluir cada vez mais agricultores na venda para a merenda escolar, mas esta inserção encontra algumas barreiras, pois muitos agricultores não estão presentes em cooperativas e associações.

Não é um trabalho fácil. [...] Para vender para merenda tem que ter um compromisso quase que formal. Você está sendo um fornecedor. É um trabalho profissionalizante. Eles estão mais acostumados a trabalhar na roça. Sem quase contato com a burocracia. Então a nota fiscal foi um trabalho que consegui trabalhar com eles. Por conta desse perfil pouco profissional. Não estavam acostumados com as exigências mais formais. Deu trabalho nesse sentido, mas atualmente já está fluindo já. (EE3)

Sobre a necessidade da prefeitura realizar visitas nas escolas para supervisionar a alimentação escolar há uma dificuldade devido à quantidade de servidores. Neste caso, no setor de nutrição tem somente uma nutricionista, o que influencia na regularidade das visitas nas escolas. Quem faz as visitas e auxiliam na supervisão são os “padrinhos” e o pessoal da secretaria de educação que faz a entrega dos alimentos. No entanto, uma visita técnica sobre os procedimentos fica limitada. Os representantes do CAE que também teriam a responsabilidade de efetuar as visitas, também não efetuam.

Sendo uma pessoa dificulta a visita nas escolas. O certo é fazer a visita com mais frequência. Os padrinhos acabaram ajudando na vistoria na supervisão é um trabalho voluntário. (EM4)

A parte da agricultura familiar é mais paciência do que trabalho. Dificuldade de montar uma nota fiscal. Tem que acolher. Que é bacana. Você quer que funcione. Tem que ter flexibilidade. Eles são um grupo tranquilo de lidar. (EM4)

No entanto, um diferencial em Paraty é que a própria prefeitura efetua a entrega dos alimentos nas escolas. Desta forma, há um departamento de merenda que está vinculado à secretaria de educação. Outro ponto que todos os servidores envolvidos na política do PNAE são efetivos, possibilitando autonomia na atuação e também continuidade da política. Não significa que em momentos de melhores condições financeiras não haja contratados, mas há uma segurança na manutenção da prestação de serviço.

No momento todos são efetivos. Temos uma contratada. Estamos no final de ano e ai teve que enxugar. Depende da época em relação a efetivos e contratados.(EM6).

b) Instâncias participativas

Como discorre Nogueira (2004) o processo de democratização faz com que haja a necessidade de maior abertura do espaço público para a participação da sociedade. No contexto da descentralização, a participação é uma forma de mobilização para os enfrentamentos necessários dos problemas sociais e econômicos que afligem grande parte da sociedade (BORDENAVE, 2005).

Desta forma, a gestão social proposta está relacionada com uma gestão democrática participativa na formulação das políticas públicas (TENÓRIO, 2008). Esse entendimento serviu de embasamento para a elaboração desta categoria de análise. Na qual o processo de tomada de decisões ocorram por uma pluralidade de sujeitos sociais (TENÓRIO, 1998).

Para isso, nesta categoria buscou analisar como é a atuação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) no contexto do PNAE. Nos três municípios estudados há conselhos referentes à agricultura o que em tese poderia fazer referência da política estudada. Nesse sentido, buscou verificar suas atuações.

Cabe ressaltar que apesar de um arcabouço institucional similar nos CGPPs, o processo de tomada de decisão por parte da sociedade civil junto ao poder público pode ser diferente nas instâncias (ABERS et al., 2014). Nesse sentido, a análise nos diferentes conselhos nos municípios estudados se faz necessária.

Outro conselho que foi objeto de estudo foi o CAE de cada município, que dentro do arcabouço institucional do PNAE é quem deveria exercer o controle social da política nos municípios. Outro aspecto que se observou na pesquisa foram algumas ações que mesmo não relacionadas com os conselhos tem um potencial de mobilização e participação social e por isso foi inserido na tese. Para análise dos conselhos também foram utilizados documentos referentes aos seus funcionamentos como já abordado no capítulo sobre metodologia.

b.1) Funcionamento de CGPPs relacionados ao PNAE

Sobre o **Conselho Municipal de Políticas Agrícolas e Pesqueira (CMPAP)**, este foi criado em 1997 a partir da lei municipal nº1056/97, na qual consta suas funções e delimitações de ações. O destaque na norma é a instituição ser deliberativa e consultiva e de caráter permanente. São 10 (dez) representantes sendo 5 (cinco) do poder público e 5 (cinco) da sociedade civil demonstrando paridade. Da sociedade civil há: Produtores de cachaça; pescadores, Pacova, sindicato rural e Associação de agricultores. Do poder público: Secretaria de Pesca e Agricultura (SPA), Secretaria do Meio Ambiente, EMATER e FIPERJ.

Pelas as atas de maneira geral foi possível perceber que o colegiado funcionou no período pesquisado com alguns momentos de esvaziamento. Muitos temas relevantes dos setores da agricultura e da pesca fizeram parte das discussões do conselho. No entanto, ocorreram poucos avanços o que fez os temas serem recorrentes. As reuniões ficaram basicamente restritas aos conselheiros, poucas as vezes que se percebeu uma maior participação por parte dos agricultores ou do setor da pesca. Não se percebe uma forma de

divulgação efetiva por meio de algum canal de comunicação. Sendo que as atas são manuscritas a mão e sem uma forma de torna-las públicas. Sendo assim, o conselho ainda é frágil institucionalmente, na medida em que para que se tenha a prática da gestão social nos conselhos é preciso que não só os conselheiros estejam envolvidos, mas também a população, isto é, as ações neste espaço devem está além dos representantes dos conselhos (TENÓRIO, 2016).

O período de análise foi entre junho de 2013 a dezembro de 2016. Nesse sentido, ocorreram de forma regular 25 reuniões. No entanto, entre junho a dezembro de 2014 não ocorreu nenhuma reunião, representando cinco meses. Cabe destacar que duas reuniões não tiveram qualquer tipo de deliberação devido a falta de quórum. Outro ponto a observar que em quase a sua totalidade a participação nas reuniões ficou a cargo de somente seus representantes.

O conselho tem o setor de pesca e a agricultura como seus objetos e há uma divisão de pauta nesses dois temas. Tendo reuniões que a pesca é o assunto principal, mas em outras a agricultura é o tema de debate.

Sobre a pesca a questão do seguro defeso¹⁹ foi o assunto de destaque, pois o conselho tem poder deliberativo acerca de deferimento a respeito do direito do pescador em receber o auxílio ou sofrer algum tipo de punição caso não esteja atendendo as normas. Desta forma, há uma comissão que analisa os casos. Ainda sobre o setor de pesca a emissão da DAP também fez parte de algumas pautas. Neste caso o órgão que tem essa prerrogativa é a FIPERJ.

Sobre a agricultura a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável teve bastante relevância no ano no ano de 2013, que foi o período de sua elaboração. Cabe ainda destacar neste período dificuldades sobre a emissão das DAP que diminui ao longo do tempo, provavelmente devido a flexibilização que ocorre no processo de emissão.

Quando há uma solicitação de emissão da DAP, após análise pela EMATER esta passa pelo crivo do conselho. No sentido, de liberalização de crédito do PRONAF concedido pelo Banco do Brasil. O que demonstra não somente uma ação consultiva pelo conselho, mas também deliberativa.

[...] Essa DAP precisa de um respaldo do conselho. (EE3)

No entanto, uma limitação sobre a atuação autônoma do CMPAP, pois segundo o representante do poder público estadual é que a presidência é quase sempre exercida pela representação da secretaria municipal. Com isso, nem sempre há alinhamento entre o poder público e as demandas da população e corre o risco deste espaço de participação ser capturados pelo pela prefeitura (BRAVO; CORREIA, 2012).

Tem altos e baixos, infelizmente a política influencia um pouco acho que não é bom. De maneira geral é fundamental e tem tido muitos bons frutos. As reuniões são mensais. O conselho tem tido bons frutos. Um dos problemas que o presidente dos conselhos é o secretário das pastas e nem sempre o secretário está alinhado com as demandas da área. Ação neutra. Nem sempre há essa a independência. (EE3)

O uso sobre o “mercado do produtor rural” também foi tema de reuniões que discutiram sobre a falta de infraestrutura e falta de regras para o uso e de quem acessa o mercado, assim como o seu mau aproveitamento.

A respeito do PNAE especificamente algumas reuniões foram para discutir acerca da política. No início a dificuldade de inserir a agricultura familiar como parte da merenda escolar da prefeitura. Depois, a disponibilização da chamada pública no período adequado

¹⁹ O seguro defeso é o seguro-desemprego do pescador artesanal. É uma assistência financeira temporária concedida aos pescadores profissionais artesanais que, durante o período de defeso, são obrigados a paralisar sua atividade para preservação da espécie. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/beneficios/seguro-desemprego-do-pescador-artesanal/>>. Acesso em 12 de dezembro de 2018.

sempre foi um pleito. A inserção do pescado na merenda foi tema, mas que ainda não se concretizou.

A discussão sobre o processo da Chamada Pública já entrou na pauta o que mostra que assuntos sobre política e gestão pública fazem parte do debate no conselho. Com isso, a socialização e ampliação de discussão no processo decisório possibilita uma aproximação entre o gestor público e a sociedade (NOGUEIRA, 2004).

O conselho tem feito um trabalho razoável. Temos um problema com a chamada pública. Todo ano é um problema. Acaba sendo um movimento. 2015 não teve chamada pública. Não tem uma agenda a respeito. A chamada pública de 2014 ainda estava em vigor em 2015. Tiveram que fazer um termo aditivo. Para que os agricultores continuassem a fornecer. (EE3)

Em 2016 ainda estavam executando a chamada de 2014. Com um orçamento de 2013. Os agricultores ficaram prejudicados. Sempre tem que ter uma cobrança. Por meio da EMATER e da secretaria. Quando sai flui. (EE3)

Dois pontos dão um destaque ao poder de deliberação. O primeiro diz respeito no setor de pesca, que passa pelo conselho, a partir de uma comissão formada, as análises sobre o auxílio defeso. O segundo é no setor da agricultura, pois as solicitações de recursos do PRONAF, por meio do BB devem passar pelo conselho para referendar a situação do agricultor. No sentido do produtor se enquadrar ou não nas condições de agricultor familiar para ter direito à DAP.

O CMPAP se apresentou relevante em determinados momentos, mas a sua atuação não é linear, tendo ocasiões com uma atuação mais efetiva e em outras com um maior esvaziamento. A dificuldade de mobilizar a participação dentro da instituição é difícil. Se mostra mais como consultivo do que propositivo e deliberativo. Como ressalta Presoto e Westphal (2005) a dificuldade da sociedade civil em participar dos conselhos podem estar relacionadas com à restrição de acesso do próprio poder público e a própria falta de tempo. No entanto, no caso CMPAP a dificuldade está mais nos efetivos resultados esperados pelos representantes da sociedade civil.

O conselho poderia ser melhor apesar de estar bem representado. Bem heterogêneo. O conselho fica ainda muito na questão de ser consultivo. No estatuto fala que é consultivo e deliberativo. Fica muito na questão da conversa. Funciona como um link de conversas com a sociedade civil e governo. Fica em altos e baixos (EM9).

Quando entrei em 2013 foi o período de construção no plano de desenvolvimento. Como isso o conselho teve uma atuação mais ativa. Juntaram vários atores para fazer o plano. Saiu um material legal (EM9).

Tem época que desanima. Até para dá quórum, pois fica muito na base da conversa. Não observa resultado. Discussão de mais de ano e fica a mesma coisa. Pauta do conselho de 10 anos atrás e conselho está discutindo a mesma coisa (EM8)

A pauta geralmente é a presidente, mas qualquer um tem liberdade para isso. (EM8)

É interessante perceber que na visão do representante da agricultura familiar a atuação do CMPAP é vista como ativa e importante em sua atuação. Inclusive na mobilização de ações por parte da prefeitura. Por exemplo, o transporte dos alimentos da agricultura familiar. Nesse sentido, as criações de instâncias participativas apontam para uma influência positiva no processo de construção de uma cultura mais democrática no Brasil (DAGNINO, 2002).

O conselho é ativo. O conselho que permitiu que o caminhão ou o carro para buscar os produtos. Independente do secretário. O conselho atende mais a pesca. Por questão do defeso. .(AF3)

Da agricultura nem tanto. Sobre a merenda escolar é ativo. Existe uma articulação sobre a pressão da chamada pública. .(AF3)

A chamada pública sempre um problema. Porque o processo sempre demora. Não pagam a gente vai em cima dela. Há uma pressão. A secretaria de agricultura aqui sempre foi ativa. O conselho é recente em sua atuação. Há uma autonomia durante a reunião. (AF3)

Sobre o **Conselho de Alimentação Escolar (CAE)**, este é o eixo institucional do exercício do controle social para a política do PNAE apresenta pouca efetividade em Paraty. Existe por conta de sua obrigatoriedade para liberação de recursos, mas a própria representação do poder público municipal sinaliza que não funciona de fato. Está ali para atender o procedimento legal e normativo. Há um desconhecimento de sua existência até mesmo por parte das pessoas envolvidas na política. A atuação de controle social e participação ocorrem, de forma limitada, pelo CMPAP, mas não pelo CAE.

A atuação do CAE seria de poucas atividades. Queria ajudar para que o CAE pudesse efetivamente funcionar. Praticamente ele não funciona. O Conselho de Agricultura e Pesca faz o serviço. (EE3).

O CAE é precaríssimo. Dificuldade para montar. Conseguir com que as pessoas participem. As pessoas não querem se envolver (CM2).

Após a Constituição Federal de 1988 as políticas públicas, principalmente as políticas sociais, em seu arcabouço institucional, a questão da participação da sociedade civil se tornou como um elemento de protagonismo. Neste contexto, pode-se observar ao longo das últimas décadas uma criação de vários CGPPs do âmbito federal, estadual e municipal. Grande parte desses conselhos foi criada a partir de condicionalidade das políticas para os entes da federação receber recursos. Apesar dessa proliferação de instâncias de participação, não significou necessariamente uma mudança efetiva, no que diz respeito a uma população mais presente nos temas que fazem parte das ações do Estado.

No caso do CAE em Paraty a sua efetividade não acontece, tornando-se uma instância que serve somente de instrumento para ter adequação junto ao FNDE para receber os recursos. São vários problemas apontados, tais como falta de estrutura, a dificuldade e interesse por parte da participação dos pais. Outro problema que o CAE não se reúne com regularidade. No ano de 2016 foi somente uma reunião justamente para efetuar a prestação de contas.

São vários conselhos, são sempre as mesmas pessoas que participam do mesmo. Os pais participarem também é difícil. Tem receio. Não tem entendimento (EM5 3).

Montar é o primeiro passo, mas fazer funcionar é muito difícil. Deixar por conta do conselho nada acontece. Anos passado só aconteceu uma reunião. Por conta de prestação de contas (CM2).

O CAE é acionado basicamente para cumprir as normas condicionantes de manutenção do recurso, que seria a prestação de contas da prefeitura perante o conselho. Aos conselheiros que são escolhidos não há ações que possam conscientizá-los de sua importância e função. Nesse sentido, não há uma formação por exemplo.

Não tem uma reunião regular não. Normalmente de fato mesmo acontece uma reunião ou duas durante o ano. Uma para poder assinar o parecer da prestação de contas. E alguma outra o presidente do CAE é uma mãe de aluna. Todas são pessoas de certa forma a gente vai quase implorando para ficar. Ninguém quer participar de conselho nenhum. As pessoas aceitam ficar como conselheiras, mas não tem uma capacitação. Não existe nenhum curso, não existe nada. Quais são as tarefas, quais são as competências. Quais as atribuições desse conselho. Não tem

nada. A gente praticamente se reúne para fazer o parecer da prestação de contas. A gente traz o processo de contas. Mostra como são feitos, mas analisar a fundo não tem. Se reúne também quando tem uma denúncia. Ocorreu no ano passado em uma escola que não estaria recebendo merenda escolar. Funcionar como deveria não funciona não. (CM2).

De qualquer forma, criou-se uma expectativa que a partir de 2017 talvez o CAE pudesse ter um funcionamento de fato, pois agricultores que estão envolvidos na venda para a alimentação escolar ficaram interessados em participar.

Fazer participar é muito difícil. Essa última que teve mais participação que contou com a nutricionista, pois os próprios agricultores estão querendo participar (EM5). Estamos esperançosas com este novo grupo (CM2).

Como envolvimento dos agricultores no processo da merenda começa a cobrar mais da prefeitura gerando uma possibilidade de atuação frente ao CAE (EM2)

Mesmo assim a fragilidade é latente, pois as representações dos conselhos pediram para sair antes de terminar seus mandatos. Nesta situação, a presidente do conselho que era representante dos pais não conseguia exercer suas funções como deveria, pois a partir do momento que conseguiu um empregado ficou inviável, apesar de se mostrar todo interesse em participar. No caso dos professores também não há interesse. É uma forte desmobilização. Uma das formas de compor o conselho é buscar nomes da própria secretaria que tem seus filhos nas escolas, mas o problema é que já desperta conflito, pois não teria uma autonomia para representar os pais sobre alguma questão que não fosse de interesse do poder público municipal.

Nem acabou o mandato, mas as pessoas querem sair. Vamos dissolver e tentar montar outro. [...] Primeira semana de maio. Temos alguns professores. 300 professores. 5 ou 6 se apresentam. [...] A atuação de fato que a gente teve foi quando a presidente recebeu uma denúncia. Ela chegou a participar, mas quando começo trabalhar não teve mais possibilidade de participar (EM5)

Ou a gente põe como representante dos pais pessoas que trabalham na secretaria. (CM2)

O CAE foi se distanciando. A maioria não quer mais. A gente não consegue aplicar o estatuto. (EM5)

Uma das funções do CAE é verificar a qualidade da merenda escolar que está sendo entregue. Desta forma, necessita de realizar visitas na escola, mas isso praticamente não ocorre. Primeiro a dificuldade de mobilizar os conselheiros para isso e segundo a falta de estrutura. A prefeitura deveria fornecer condições e o mínimo seria o transporte, mas na secretaria de educação só tem um carro disponível para todas as funções, dificultando o acesso do carro pelo CAE.

A presidente às vezes quer fazer a visita, mas não tem veículo. Por exemplo, a secretaria de educação só tem um veículo para várias funções. As visitas que fizemos foram poucas. A gente não nega o carro, mas é difícil. (CM2)

Quando os entrevistados são perguntados sobre a relevância do conselho, esclarecem que se funcionasse de fato seria uma instância importante para o exercício do controle social e que a sociedade poderia se fazer presente em um tema de grande interesse público que é a alimentação de seus filhos nas escolas onde estudam.

O importante seria, pois teríamos representante da sociedade para fiscalizar. Acompanhamento dos produtos. Para não acontecer que nem São Paulo²⁰. Se

²⁰ Em 2016 investigações do Ministério Público Federal levaram a denúncia de desvios de recursos da merenda escolar de prefeituras e do Governo do Estado de São Paulo. Segundo a denúncia era estabelecido contratos fraudulentos com suposta cooperativa de agricultores familiares.

tivesse o conselho. O conselho estaria verificando de fato, isto é exercendo a fiscalização (EM5)

Eles vêm para ser a representação da sociedade. Os maiores interessados deveriam ser os pais de alunos. “E meu filho que está na escola”. A ideia do conselho é essencial. As ideias de fiscalizar e acompanhar são perfeitas. O funcionamento de vários conselhos. Acabam que todos funcionam capengas. Eles existem porque são obrigados para receberem os recursos. (CM2)

Em todas as entrevistas que foram colocadas o tema do CAE, este é visto com pouca efetividade e participação na política da alimentação escolar.

A gente tem o CAE no final teremos que criar outro grupo. Esse grupo acabou que não foi muito participativo. Não posso ser participante do CAE, mas participo das reuniões. O grupo quer participar, mas acaba que não faz as visitas como deveriam. Acaba não sendo muito ativo.(CM2)

No contexto do CAE de Paraty como argumenta Nogueira (2004) para uma gestão participativa efetiva é preciso de uma formação e sensibilização voltada para cidadania, valorizando o conselho, mostrando o seu potencial como instrumento de controle social. Existe no caso do CAE de Paraty uma falta de cultura política das pessoas envolvidas que possam mobilizar o conselho a funcionar.

b.2) Processo deliberativo do PNAE

Sobre a atuação e participação por parte dos agricultores familiares no PNAE ainda ocorre de forma limitada. No entanto, a partir do momento que fazem parte da política começam a entender sobre seus direitos e iniciam um processo de maior cobrança, mas ainda fazem uma atuação com pouco de receio. No entanto, não é possível imaginar o êxito da política sem a inserção dos agricultores no processo, mas precisam de voz mais ativa. Nesse sentido, ainda atuam mais no processo de venda e não em um nível macro da política.

É preciso avaliar que a participação social não ocorre somente pelas às instâncias formais, como os conselhos. A mobilização social pode atuar de outras formas com força de reivindicar e exercer o controle social, podendo, inclusive, mudar o direcionamento de políticas (ECHEVERRI, 2008).

Como é recente. Já foram muito passivos. Hoje já fazem questionamento, por exemplo, em relação ao preço. [...] A chamada pública de 2016 saiu em abril e o contrato em maio. Estão aprendendo o processo de dos seus direitos e deveres. Já têm algum questionamento e participação. (EE3)

De qualquer forma, observa-se mobilização pela cooperativa PACOVÁ e da associação de produtores demonstrando alguma articulação por parte dos agricultores da região. Nas entrevistas com os agricultores é possível dizer que ocorreu algum tipo de pressão em relação ao poder público para dar visibilidade aos agricultores e capitanear políticas públicas voltadas para o setor.

Há uns dez anos a gente vem brigando no bom sentido por isso aí. As autoridades municipais, as políticas públicas para a gente conseguiu introduzir a merenda escolar na escola a partir dos agricultores. Os agricultores do município não utilizam agrotóxicos, o que eu acho é uma vantagem para o município. Custou mas aconteceu. (AF6)

A cooperativa junto com a associação do setor e o sindicato se mobilizaram para reivindicar a inserção da agricultura familiar na merenda escolar. Por mais que o PNAE tenha em sua estrutura o papel essencial da própria prefeitura, a articulação dos agricultores também foi importante para pressionar o início da aquisição dos produtos da agricultura familiar.

Nesse sentido traz a justificativa da existência de processos de participação, pois viabiliza uma conscientização crítica por parte da sociedade civil (BORDENAVE, 1994). Neste caso as representações ligadas à agricultura familiar.

Para se inserirem na merenda escolar fizeram uma mobilização frente a prefeitura. (AF3)

Então na época achei que a agente tinha que conversar com o prefeito. É parceiro ou não é?. O prefeito anterior não queria saber nada da gente. (AF3)

As instituições em Paraty e não é só com este prefeito não. Tem uma facilidade de chegar a prefeitura e falar, reivindicar, reclamar. Nós fomos mais pesados em cima dele porque ele é um cooperado e ele tinha que saber disso. A gente tem acesso a ele sim. (AF3)

Teve que ter mobilização por parte dos agricultores se não acho que a gente levaria mais alguns anos. (AF6)

Uma ação com grande potencial no que diz respeito à participação, ao associativismo e o próprio controle social é um mutirão realizado por um grupo de agricultores, pois um dos problemas de atuação na agricultura familiar é justamente a falta de mão de obra. O que se observa em sua maioria são agricultores mais velhos em que os seus filhos não tem atratividade para continuar com os mesmos afazeres, pois a é observado como uma vida sofrida e sem reconhecimento. O município por ser um polo turístico acaba que consegue atrair mão de obra para o setor mesmo por trabalhos sem grandes atratividades.

Para suprir essa falta de mão de obra são realizados os mutirões por um grupo de agricultores a cada 15 dias. Essa ação já ocorre há anos, mas mais recentemente começou a ter um caráter de atuação de mobilização com auxílio por parte da EMATER. Inclusive hoje já formaram uma associação que está em fase de formalização. A maior parte dos agricultores da associação vende para a alimentação escolar.

A metodologia do mutirão não é nova. Já conheciam este trabalho e vivenciavam isso. Assim que a gente entrou saiu uma lei municipal do dia da agricultura familiar. Por uma provocação da EMATER. E o da semana. São duas leis. Com isso, necessitava de eventos a respeito entre secretaria e EMATER. Um dos eventos foi a feira da agricultura familiar. E com isso foi retomada o processo dos mutirões por conta da feita, pois necessitava de levantar os produtos. Com isso começo uma reorganização, pois estava trabalhado de forma mais individual. (EE3)

O trabalho em equipe rende muito mais do que individualmente. (EM9).

Como na cooperativa é focada mais para a banana para a bananada os outro produtos ficavam de fora. (EE3)

A gente ajuda a eles se organizarem. A gente faz mutirões de 15 em 15 dias. Com rodizio nas propriedades. Nisso já se desdobrou na criação de uma associação agroecológica de produtores orgânicos. (EE3)

O mutirão é um diferencial observado no município de Paraty para integração e fortalecimento dos agricultores, assim como o poder de mobilização. A atuação da EMATER se mostra essencial nesse fomento e articulação entre os agricultores, que observam que somando esforços as dificuldades têm mais chances de serem superadas.

O que puder ajudar eu faço com muito prazer. Tenho o prazer de estar incentivando os colegas agricultores que estão querendo deixar a agricultura. Que já deixaram. Que estão desmotivados. Então a gente conversa para ver o que a gente faz. Faz reunião. Os mutirões (AF6).

A gente trabalha até 12:00. Depois avalia os trabalhos que a gente fez. Quinzenalmente. Conseguimos criar uma associação de agricultores orgânicos nos municípios. A gente avalia o que a gente fez e sempre conversando. A EMATER sempre está junto. Tem o engenheiro agrônomo da prefeitura que sempre está presente. (AF6).

Tanto sobre o mutirão como a própria articulação entre os agricultores a questão da solidariedade é relevante. Entende-se que fica muito difícil quando se trabalha e atua de forma individualizada. Neste caso, a solidariedade é preconizada na gestão social, na medida em que o diálogo deve nortear as ações e o bem comum (TENÓRIO, 2004).

Ajuda o grupo (representante da EMATER). Tem o mutirão. Cada quinzena um grupo de agricultores atuam na propriedade de um determinado agricultor. Nesse mutirão faz uma roçada, uma capina. Um colaborando com outro. Uma média de uns 12 agricultores. Mão de obra hoje se for pagar fica cara. (AF4)

Única coisa que dá jeito é um ajudando o outro. Colaborando com o outro. (AF4)

Justamente sobre participação e o exercício do controle social os agricultores ainda não apresentam uma autonomia e efetiva influência na discussão das questões que envolvem o PNAE. Como a cooperativa já tem um estrutura e representa um número considerável de agricultores exerce um pouco mais de influência, apesar de que essa atuação está muito centrada na própria liderança da instituição.

Eles ficam um pouco com receio. Não participam efetivamente da política. Poderiam participar até mais. A Pacova [...] que cobra mais. Que está mais junto que está na política. Pessoal da APOP já são mais tímidos, que fica mais com medo de cobrar mais uma coisa. (EM9).

Sobre a participação da sociedade civil na política do PNAE há os agricultores familiares que estão na parte da entrega dos produtos assim como os pais dos alunos. Em relação aos pais uma ação interessante promovida pela prefeitura foi a criação e disponibilização de um caderno que consta o cardápio do ano inteiro. Assim os pais podem acompanhar, por exemplo, se a merenda é a correspondente ao que consta no cardápio.

O envolvimento dos pais na merenda escolar é porque eles recebem o caderninho. Com isso eles acompanham o cardápio. (EM6)

O cardápio fica na cozinha, mas os pais antes não recebia a cartilha. Agora ele tem isso em mãos. Isso dá a participação nesse sentido em ter um controle. De ter uma possibilidade de controle, pois nem todo pai ou uma mão tem a oportunidade de ir a escola para fazer esse tipo de verificação. (EM6)

No entanto, como foi percebida uma melhora na alimentação acabou que a participação por parte dos pais em termos de cobrança e fiscalização não teria ocorrido.

Isso não trouxe efetivamente uma maior participação dos pais, pois de 2012 para cá teve uma melhora no cardápio e com isso percebem isso. De fato a merenda melhorou bastante. Questões muito pontuais. Não participam da construção. Eles podem ligar para secretaria de educação. Podem reclamar. Ou se na escola não tiver seguindo o cardápio (EM4)

Em relação à merenda escolas de Paraty melhorou bastante. Precisa de verba para fazer uma merenda de qualidade. (EM4)

Com os agricultores são realizadas reuniões junto a secretaria de educação e com a secretaria de agricultura e pesca para avaliar o andamento da política. Nesse sentido, podem ser discutido e demandado ajustes em relação ao processo de produção e entrega. Como já observado, a EMATER é outra instituição chave neste processo.

Às vezes a gente faz reuniões com os produtores para conversar sobre questões de logística ou o que não está dando certo. A gente já fez reuniões com eles aqui e na secretaria de agricultura. Por que não estava dando certo. Faltando quantidade, Algum tipo de atraso. Na chamada pública querem ouvir o que está acontecendo. (EM8)

Vê nesse sentido uma motivação e uma alegria em poder participar. (EE3).

Segundo a representante do poder público o processo de divulgação da chamada pública ocorre por meio de jornais locais, sítio e pela própria prefeitura. No entanto, em 2017 ocorreu uma chamada pública no mês de junho apesar do sítio da prefeitura ter um *link* com informações sobre as licitações do município não foi localizado o aviso da chamada pública.

De qualquer forma, a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD) junto com o FNDE criou uma ferramenta que informa as chamadas públicas que estão ocorrendo em todo o país. Essa ferramenta se chama “Sistema oportunidades²¹”. Nesta ferramenta foi possível localizar a chamada pública de Paraty.

Uma melhor articulação entre órgãos seria algo que poderia avançar na ação da política. O CAE poderia ser um canal, mas no caso do município, ainda não se apresentou com efetividade.

Poderia funcionar melhor na organização. O certo era ter o CAE. Uma reunião mensal para discutir isso. Ainda fica muito na informalidade. Nas ligações. Não há uma articulação com outras prefeituras. Ocorre de forma pontual. (EM9).

A necessidade de união por parte dos agricultores é um fator para que tenham um poder maior de discussão e reivindicação, assim como o próprio exercício do controle social. Apesar da política de aquisição de produtos da agricultura familiar ter como intuito a fomento do setor, o agricultor é parte mais vulnerável no processo. Outra questão que chama a atenção é a dificuldade de se trabalhar de forma cooperada, pois a partir que mais agricultores entram para vender para merenda começa a ter uma percepção de competitividade entre eles que pode ocasionar em alguma cisão futura.

Às vezes é uma semana do cardápio que eu preciso de 50kg do produtor, mas tem um produtor que só tem 20kg. O outro está vendo que apareceu 20kg do colega pode suprir os 30 que estava faltando. Esse acordo é com eles. A gente põe na nota o que cada um está entregando. Isso requer muita união da parte deles. Nem sempre isso acontece. Hoje eu começo a perceber que como o número de produtores aumentou em vista do começo. Já não fica tão unido assim. Um entregou um pouco mais ai já tem aquela disputa que o outro então vai querer entregar mais. (EM4)

Quando se observa o cardápio da merenda os produtos da AF ficam em negritos, o que faz pais, alunos e funcionários terem ciência do que é produzido na região.

O cardápio eu coloco em negrito a agricultura familiar. A merendeira sabe o que é produto da região e o que não é.

c) Efetividade

Nesta categoria se tentou abordar a política do PNAE em duas dimensões. A primeira analisar os impactos que o PNAE possa promover aos agricultores familiares. Já a segunda dimensão que está intrinsicamente associada à primeira, é abordar como o PNAE pode auxiliar no processo de desenvolvimento territorial sustentável de uma determinada região, que na tese acaba se delimitando aos municípios estudados.

Nos aspectos analisados na prerrogativa da categoria efetividade levou-se em conta a abordagem de Saraiva et al., (2013) em que a aquisição produtos da agricultura familiar possibilita uma alimentação saudável e diversificada, assim como a geração de renda e trabalho para a população rural e que isso auxilia economia local. Por fim, existe o potencial de integração entre poder público, alunos, pais e professores tendo como referência o princípio de sustentabilidade. Logo, o desenvolvimento rural pode integrar elementos com

²¹ Disponível em: <http://oportunidades.mda.gov.br/consulta>

objetivo fomentar uma agricultura sustentável que promova a segurança alimentar (SEPULVEDA et al., 2003).

c.1) O PNAE como fomento para a agricultura familiar

Conforme se observa e na conversa com vários entrevistados que tratam da realidade da agricultura familiar, há a ciência da dificuldade em se viver da produção agrícola. É um trabalho pesado em termos de esforço físico e com pouco “retorno”.

Viver da agricultura é difícil. Tem que gostar. Fazer Aquilo ali por amor. Mão de obra hoje é precária. Quem vai querer pegar em uma enxada? [...]Os produtores foram abandonando. Foram morrendo e os filhos não deram continuidade. (AF4)

Eu mesmo tenho sobrinho trabalhando no supermercado. Mas graças a deus tá trabalhando. Tenho outra sobrinha que trabalha aqui na farmácia, aqui no shopping. (AF4)

A agricultura familiar é uma luta. Sobrevivência. (AF5)

Existe uma percepção que historicamente a agricultura familiar sempre foi negligenciada pelos poderes públicos.

Por essa questão do descaso com os agricultores pelo poder público em geral começando por Brasília. A gente tem essa dificuldade dos agricultores em acreditar chegar junto. (AF6).

A agricultura familiar pode ser considerada de pouca relevância para um município, por exemplo, em termos econômicos e isso é visto na própria fala dos agricultores. E a própria dicotomia com o agronegócio e o questionamento desse modelo de produção.

Durante séculos o homem do campo foi considerado como lixo e melhorou muito pouco. (AF6)

Hoje as grandes agriculturas e monoculturas. Trabalham tudo quanto é tipo de veneno e produzem soja, capim, gados e cana; Eu te pergunto quem é que come isso para viver? (AF6)

No entanto, como salienta Sachs (1998), o desenvolvimento apresenta várias dimensões e a dinâmica econômica é uma delas. Com isso, uma ação pública não estar respaldada somente pelo viés econômico. Desta forma, desenvolvimento não é simplesmente ter acesso aos bens materiais que os recursos financeiros possam adquirir.

Com isso, o programa para a agricultura familiar tem muita importância desde o aspecto econômico das famílias que dão a possibilidade de ter uma renda previsível ao longo do ano, mas também é sinalizado o entendimento que as mercadorias vindas dos produtores rurais são de uma melhor qualidade, propiciando uma alimentação mais saudável para as crianças.

Um ponto relevante que é possível fazer um trabalho junto com as crianças de formação do que é produzido localmente para o consumo deles propiciando uma noção de pertencimento assim como a cultura e história da região.

É interessante porque incentiva o agricultor a produzir melhor. Ele tem a possibilidade de ter uma renda mensal, que vai melhorar a qualidade de vida dele. Para as crianças também é melhor, pois tem a agricultura mais próxima da escola. Garante que chega mais fresco. O produtor ganha. Às vezes é o filho do produtor. Incentivo do produto sair do próprio município. De certa forma a economia também ganha (EM4).

Os agricultores que estão acessando a política do PNAE se beneficiam em várias perspectivas. Há a questão financeira, que é a geração de renda a um preço justo e o fator da regularidade e previsibilidade que o agricultor tem na medida em que realiza o contrato de venda com a prefeitura de seus produtos.

Alguns agricultores já conseguiram comprar camionetes e eles já estão independentes. Estão crescendo e ficando independente, mas nenhum agricultor deixa de fornecer se não tiver o transporte. (EE3)

É um entendimento para todos os envolvidos o potencial positivo e o impacto que a política tem. Entende-se que historicamente o produtor rural é o elo mais frágil do setor. A questão levantada de concorrência com os grandes produtores fica evidente.

A política é ótima. É fundamental. Porque continua existindo agricultura familiar se não fica muito difícil competir no mercado. É bem difícil competir com os grandes produtores. Os produtores convencionais. É um incentivo também para a produção de orgânico. (AF5)

O PNAE se torna uma real possibilidade para o desenvolvimento da agricultura familiar e para o município. Atualmente se torna relevante para os que buscam viver da agricultura, pois a prática agrícola não é mais a atividade principal do município.

É representativo. As pessoas que estão vendendo para merenda é que querem viver daquilo e tem agricultura como atividade principal. Quando a gente mostra o que tem que fazer muita gente desanima, pois agricultura dá trabalho. São os que estão resistindo bravamente e conseguem viver da agricultura (EM9)

Uma das perspectivas de se viver da produção agrícola é que sairia das lógicas dos grandes centros e da vida urbana. A busca do entendimento de outra qualidade de vida.

Não precisa de muito dinheiro para sobreviver. Vale muito mais a tranquilidade. (AF4)

O PNAE possibilita uma regularidade e estabilidade para o agricultor, que é um setor cheio de incertezas. Nesse sentido, o programa se mostra relevante para a manutenção das pessoas e seus familiares em suas atividades.

Vende um pouco, dá-se um jeito, outra parte fica na casa. Mas é uma ajuda muito boa. Monto a barraca tem semana que consigo vender quase tudo. Tem outra que volta quase tudo. Neste caso a entrega da merenda já é certo. Então ajuda muito. (AF6)

O PNAE apresenta como um grande potencial para o fomento da agricultura familiar, mas o que se pode observar que ainda há uma restrição ao seu acesso. Normalmente relacionado a uma cooperativa ou associação formal ou mesmo individualmente por parte de produtores que já tenham algum nível de articulação, mesmo assim é possível perceber que mais agricultores vêm procurando saber sobre a política e se apresentam interessados em inserir ao programa.

Cada ano mais agricultores procuram acessar a chamada pública para vender para merenda escolar. A política foi um gol de placa para a agricultura. (EE3)

A agricultura familiar ganhou na medida em que aumenta verba aumentou a quantidade produtos. Aconteceu um ânimo nesse sentido. Nessa chamada pública foram mais produtores participando.(EE3)

Em um todo temos cerca de 60 produtores envolvidos. Os produtores já começam a ganhar uma expectativa. Maquinário para banana passa. Carro com baú.(EM8)

As políticas públicas com objetivo de fomentar os setores da agricultura familiar tem um potencial importante, mas existe uma dificuldade em muitas experiências de acessa-las, dificultando o desenvolvimento do setor e ocasionando desconfiança e descrédito com o setor público.

A partir do momento que não se vai acessando as políticas. Cai em um descrédito e a gente não acredita em mais ninguém. A gente acredita assim, vamos trabalhar, vamos correr atrás e vamos fazendo as melhoras. Não vou comprar sonhos. Só vou acreditar quando chegar a coisa bem pronta. Assina aqui. (AF3)

A PACOVA é uma cooperativa de produtores de banana da região do município de Paraty que atua desde 2005 e tem como objetivo comprar banana do cooperado para sair da mão do atravessador. Processar banana virar doce e atender o mercado local. São 43 associados, sendo que 37 tem DAP. O que mostra já um poder de articulação da cooperativa.

A merenda escolar dá uma segurança para os produtores em um setor que tem bastante incertezas. Os recursos gerados pela merenda ajudam o agricultor e a cooperativa na realização de investimento para melhorar o processo produtivo.

A gente tem avançado bastante com a merenda. É um freguês super importante para gente. Por que é com o dinheiro da merenda que a gente conseguiu fazer bastante coisa. (AF3)

Hoje nosso principal freguês é a merenda escolar. Se ela parar não fecha a gente, pois nós sobrevivemos 8 anos sem eles. Esse ano a gente trocou nossa caldeira. Não parece nada. Foram 27 mil reais. Compramos uma estufa para fazer banana passa para colocar na merenda no ano que vem. (AF3)

Hoje é o freguês principal da gente que está viabilizando compra de coisas mais pesada. Porque a gente entrega no mercado local, mas não daria nunca comprar uma máquina de 20 30 mil. Com recurso da merenda a gente sabe que é uma venda certa. A gente pode se planejar. (AF3)

De qualquer forma, a mobilização por parte dos agricultores seja por meio da cooperativa, sindicato associação ou mesmo individualmente fica ameaçada a um próprio problema que a agricultura familiar passa na região, que é o envelhecimento no campo e a não renovação por causa das dificuldades de se viver da terra.

Em Paraty. Hoje ativo pagando o sindicato está na faixa de 400 produtores. Tem 7000 inscritos. Tem desde 1977. Mas é um sindicato que está envelhecendo. Este é um problema. Como a nossa cooperativa. Hoje na nossa cooperativa eu tenho seis na faixa de 25 anos a 35 anos. Porque o restante está na faixa de 60 anos. Não consegue renovar porque a agricultura ficou muito tempo abandonada. Devido aos preços baixos nós aqui fomos incentivados a não plantar também. A nossa banana é dentro da mata ela se renova naturalmente. Os filhos e os netos não viam... ah eu vou cuidar da agricultura porque isso é futuro. Todo mundo saiu vendendo aqui e foi para a cidade. Até hoje é pedreiro, é garçom é gerente de restaurante... é tudo menos agricultura. [...] Não houve essa renovação. Isso a gente sente no sindicato e consequentemente na cooperativa. Eu acho que é um fenômeno que é nacional. (AF3)

Alguém vai ocupar meu lugar. Quem vai ocupar meu lugar? Meus filhos indiretamente me dão muito apoio. (AF6).

Um colega nosso na associação. A caçula deles de 17 anos está trabalhando com o pai não sei o que aconteceu, mas ocorreu um atraso no pagamento da merenda escolar o pai ficou em falta com o filho. O filho foi caçar emprego e foi trabalhar no mercado da cidade. (AF6).

O PNAE se mostra como uma política capaz de fomentar o setor da agricultura familiar. Para os agricultores que conseguem acessar se mostra como uma fonte regular de renda e a saída para comercialização. Como dentro do processo há uma preferência que a compra ocorra por meio de associação ou cooperativas, pode se tornar um instrumento para justamente fomentar a união dos agricultores. Com isso, propiciando ter uma voz mais ativa no processo de implementação da política. Assim como debater e discutir as oportunidades e desafios que o setor remete.

Política do PNAE. Salvação de muitos agricultores. Tinha muita gente desanimada. Um dos grandes problemas para os agricultores era a comercialização do produto.

O agricultor sabia produzir, mas na hora de vender era difícil. Tinha concorrência com o supermercado. [...] A compra pela merenda escolar foi importantíssima até para unir os agricultores também. Viram uma oportunidade de venda que estimulou a produção. Para eles venderem para outros mercados também. Eu enxergo essa política como muito importante. (EM9).

[...] a merenda escolar veio para dar aquele gás aquele incentivou para aquele agricultor que ainda produziam alguma coisa se animassem a produzir mais. Algumas famílias voltaram a produzir. A gente está testemunhando hoje, ainda pequeno, mas o ressurgimento da agricultura como uma atividade econômica relevante do município (EE3)

A entrevistada expressa um ponto de importância no processo que é o conhecimento desde o início sobre a quantidade que cada produtor entregará de mercadoria, dando transparência ao processo. Outra questão levantada é que alguns produtores fazem questão de fazer a entrega no departamento de merenda. Com isso, se sentem valorizados e inclusive os laços entre os atores públicos e da sociedade civil são criados.

Além da quantidade total quer é legal eles terem, pois isso geral um sentimento de transparência. Alguns entregam pessoalmente com fica um laço. Pode parecer que eu tenha um favorecimento e não é nada disso, Então você entregar um calendário. Coloca uma transparência e fica claro o que o departamento precisa. Se um vai ter quantidade total ou não é com o grupo. (EM6)

O processo de implementação da política é visto como um aprendizado tanto por parte dos gestores públicos quando para os agricultores e que em cada ano será possível avançar e consolidar a política. Cada município precisa entender suas particularidades para fazer funcionar a política. Por mais que as normas e diretrizes sejam as mesmas, mas há variáveis, econômicas, históricas, culturais de infraestrutura que influenciam no momento de implementar.

Quem está envolvido com merenda escolar tem que ter um olhar diferenciado para a coisa funcionar na prática. A chamada pública, o edita isso você copia do outro município, mas a parte prática não é fácil. No início foi muito mais difícil. Agora é mais fácil, a gente já conhece a pessoa. É um aprendizado. Eu coloco alface uma vez por mês, se suprir em outra chamada pública eu coloco mais vezes.(EM4)

A política da alimentação escolar que engloba o PNAE, mas a própria fonte exclusiva de recursos da prefeitura que é bem maior que ocasionou em uma significativa melhora na merenda da prefeitura serviu de pleito político para o próprio prefeito na campanha eleitoral. Segundo observação de vários atores a merenda foi um fator importante para alcançar a reeleição.

E foi uma plataforma relevante na política inclusive para a reeleição do prefeito.(EM8)

Dinheiro investido, os merendeiros receberam uniformes. Faz atividades com as merendeiras para estar valorizando. Houve o concurso na folia gastronômica.(EM6)

A esposa do prefeito abraçou a causa que deu uma grande visibilidade. Teve uma aliada de peso.(EM6)

A política pode ser vista como um elo de integração dos agricultores com a própria população local. Um potencial para as pessoas entenderem a relevância que pode ter o acesso e produção por parte da AF.

Cada vez que embalo as coisas para as escolas. Eu sinto uma satisfação muito grande. (AF6)

Uma coisa que chama atenção no município que poderia transparecer mais relevância na agricultura da região é que em Paraty há um espaço que é o mercado do produtor rural. Como um dos entraves para agricultura familiar é justamente o escoamento e comercialização o mercado do produtor seria uma forma de mitigar este problema. No entanto, este espaço é visivelmente subutilizado com poucos boxes aberto e num local, que apesar de fácil acesso, não apresenta uma estrutura que possa atrair a população para a aquisição de seus produtos.

O mercado não tem atratividade. Pessoas que ocupam e não vão todos os dias ali. Dificuldades para os próprios produtores de estarem ali. Questão mal resolvida. (EM9)

c.2) O PNAE como fomento no desenvolvimento sustentável

A política é vista de forma positiva por todos os agentes envolvidos, pois englobam várias dimensões como fomentar uma alimentação mais saudável, promover desenvolvimento econômico e social para os agricultores e para o próprio município, pois o recurso fica no próprio município e propicia o estímulo em outras cadeias da região. Ainda tem a possibilidade de estimular as pessoas permanecerem na zona rural, pois Paraty sofreu um deslocamento para a zona urbana de forma muito acentuada nos últimos anos, o que implica em desafios para própria gestão pública aos impactos de uma urbanização sem estar preparada assim como pouco planejamento sobre essas mudanças.

A proposta é formidável. Alimento saudável ajuda na economia da cidade permite que este produtor continue vivendo no campo. E aqui em Paraty a gente tem zona rural. Nossa cidade está abarrotada. Foi muita migração. Muita gente saindo do campo. É uma forma de contribuir para a cidade não entrar no caos. (EE3)

A inserção dos produtos vindo da agricultura familiar significou em uma melhor qualidade no cardápio, trazendo o benefício de uma alimentação mais saudável. A política do PNAE apresenta um potencial de envolvimento de diversos atores, do poder público e da sociedade civil, que possibilita um envolvimento maior com o interesse público.

Diferencial da merenda foi a agricultura familiar(EM5).

Para a agricultura familiar acontecer precisa de uma mudança geral. Desde merendeiras com novos procedimentos na elaboração dos alimentos. O cardápio é um compromisso com a comunidade, pois tem um cardápio a ser seguido. Todos tem acesso. No início gerou até um receio por conta do exercício do controle por parte dos pais, mas a prefeitura bancou a ideia no sentido de manter o compromisso. Para previsibilidade. (EM6).

Uma iniciativa interessante da prefeitura é que toda gestão da alimentação escolar é realizada pela própria prefeitura. Essa postura é diferente do movimento que vem ocorrendo em vários setores de diversas gestões municipais que é a descentralização e terceirização dos serviços

Em Angra dos Reis a merenda escolar é terceirizada. A gente chegou a pensar em um modelo como esse, com a ideia de economia. Você ganha, mas você perde. Você não está trabalhando mais com funcionário público. Essa formação, o carinho e o envolvimento. É bom para o gestor. Só coloca para funcionar. Não tem que botar a mão. (EM6).

Sobre o programa é visto como resultado que beneficiou os agricultores, mas também os cidadãos do município no caso representado pelas crianças devido a uma melhor qualidade na merenda. Da mesma forma, a conquista da dignidade por parte dos agricultores. Nesse sentido, o desenvolvimento é no sentido de buscar formas para melhorar a qualidade de vida da sociedade (MALUF, 2000).

A coisa principal para mim é o prazer de fornecer para nossas crianças alimentos puros. Uma qualidade de vida descente. (AF6)

A partir daí a motivação para que os agricultores tenham o prazer de trabalhar. Produzam mais, se organizem mais. Agregue mais agricultores. (AF6)

Conforme a política vai se estruturando e se consolidando se torna viável a inclusão de novos agricultores que estejam interessados.

Já estou com meu documento pronto a DAP e pretendo ano que vem vender para merenda escolar. (AF4)

Acerca de uma alimentação mais saudável cresce também o movimento para a produção orgânica criando um potencial para melhorar a qualidade da alimentação e os hábitos das pessoas em relação à merenda escolar. O PNAE tem o potencial de fomentar a AF com o fator da renda, melhoria no processo de produção, assim como avançar na SAN.

Se pudesse comer tudo orgânico comeria. Por quê? Porque você viver melhor. [...] Incentiva as crianças que vão receber uma merenda de primeira. Vamos garantir uma alimentação melhor para as crianças. (AF4)

Algumas questões surgem nas entrevistas que mostram receios sobre o desenvolvimento e aprofundamento da política do PNAE e conseqüentemente avanço no desenvolvimento em um contexto sustentável no município. O município nos últimos anos sofreu um processo grande de urbanização e é uma área com grande interesse no setor turístico e vem sofrendo com a especulação imobiliária. Nesse sentido carece de uma política que regulamente efetivamente o homem do campo.

Especulação imobiliária o município de Paraty parece ser a menina dos olhos do mundo. As pessoas de grande poder aquisitivo tem um interesse muito grande. Há pressão de todo lado para ser tudo entregue para eles. (AF6).

Uma das alavancas que precisa acontecer é fixação legal do homem no campo. Dá autonomia. Dá o direito legal do homem na terra. Nós somos posseiros. Chegamos em 12/05/1955 (AF6).

O momento atual de crise política e econômica traz uma apreensão sobre a continuidade da política. Tem-se observado nos últimos meses ações que podem ser entendidas como desmonte de uma série de políticas sociais no Brasil. De qualquer forma, em relação expressa ao PNAE esse tipo de afirmação ainda não transparece.

Por conta do atual governo há um receio de uma maior fragilidade. Se há interesse por parte do governo federal. (AF5)

5.2.2 O caso Mangaratiba

Antes da chegada dos portugueses eram os índios Tupinambás que habitavam a região de Mangaratiba, sendo exterminados com o processo de colonização português. Ao final do século XVI a produção de cana-de-açúcar e o açúcar refinado era a principal atividade econômica. Em 1831, Mangaratiba recebe sua independência administrativa já no período do “ciclo do café” sendo elevada a categoria de Vila. O café se tornou o elemento chave da expansão das atividades comerciais de produção do Vale do Paraíba. Com o passar dos anos o município se tornou o maior produtor de banana do país. Ressaltando que o significado de Mangaratiba vem da fusão das palavras “mangara”, que na língua indígena significa ponta de banana e “tiba” local onde há abundância (ALVES; ROSA, 2017).

Mangaratiba entra em decadência com a chegada do trem à Barra do Piraí, em 1864, desviando a rota de escoamento do café. A Abolição da Escravidão desestruturou todo sistema produtivo da região. Em 1873 ocorreu epidemia de varíola que chegou à vila, provocando o esvaziamento populacional e parte da população foi morar nas zonas rurais. No

início do século XX o trem chegou na região e em 1914, o trem chegou no centro de Mangaratiba. Com isso, o consumo de lenha aumentou para produção de carvão. Com espaços abertos os agricultores faziam o plantio da banana. Aos poucos, os bananais foram se espalhando pelas serras da região e se destacando na economia. Mangaratiba chegou a ser o maior produtor de banana do país. Com o trem que facilitou o acesso das pessoas propiciou o início do turismo na região (BONDIM, 2017).

Assim como Paraty, com a construção da Rodovia “Rio-Santos”, em 1974, houve a intensificação da demografia e a atividade turística, inclusive mudando o cenário com as criações de resorts, condomínios e o grande comércio. O turismo se torna a principal atividade econômica da região.

O município de Mangaratiba junto com Angra dos Reis e Paraty está localizado na região conhecida como Costa Verde, que compõe o extremo sul do estado do Rio de Janeiro e o extremo norte do litoral de São Paulo. Apresenta vasta presença da Mata Atlântica, na qual o município se situa entre o mar e a estrutura rochosa da Serra do Mar. São 30 praias e ilhas em seus 50 quilômetros de orla e está a 85 km do município do Rio de Janeiro. Devido a essa proximidade com a capital há muitas residências de veranistas. Neste contexto, nas últimas décadas a região passou por uma intenção especulação imobiliária com a presença de grande número de condôminos residenciais fechados, trazendo uma segregação na ocupação espacial da região, assim como forte presença hoteleira, inclusive com *resorts* de grupos hoteleiros internacionais (SILVA, 2017).

Mangaratiba apresenta também como relevante atividade econômica a exportação de minério de ferro. A mineradora instalada em Mangaratiba é a Minerações Brasileiras Reunidas de Mangaratiba/RJ (MRB), subsidiária da Vale. Na região há o terminal marítimo de Ilha Guafba para escoamento da produção (ALVES; ROSA, 2017).

Acerca ainda da atividade econômica, o PIB de Mangaratiba, referente ao ano 2015, foi o maior em relação aos três municípios estudados com cerca de R\$ 3,37 bilhões. Esse valor também reflete no PIB per capita com valor próximo dos R\$ 90 mil. A atividade de agropecuária é que apresenta menor valor quando comparado com a indústria e serviços. Nesse sentido, serviços é o grande destaque com valores próximos de R\$ 2,9 bilhões, como se pode observar no quadro 27.

Quadro 27- Produto Interno Bruto e Atividade econômica de Mangaratiba

Produto Interno Bruto de Mangaratiba - Ano 2015	
PIB a preços correntes - (x1000) R\$	3.369.347,59
PIB Per capita (R\$)	90.667,93
Atividade econômica	
Agropecuária - (x1000) R\$	18.964,95
Indústria - (x1000) R\$	164.338,30
Serviços - (x1000) R\$	2.956.861,29

Fonte: IBGE cidades (2017).

Em relação à alimentação escolar no ano de 2015 foram 38 escolas atendidas pelo PNAE para cerca de 7640 alunos. Como se pode observar no quadro 29, nos anos de 2011 e 2012 que a aquisição da agricultura familiar teve os maiores valores, chegando a atingir os 30%. No entanto, pela pesquisa de campo se indicou que essa aquisição não foi destinada para os agricultores familiares locais e sim para uma cooperativa de fora do município e da região. Em 2013, com uma nova gestão não ocorreu aquisição por parte da agricultura familiar, demonstrando a fragilidade para continuidade e aprimoramento do PNAE. Somente a partir de

2014 se iniciou um novo ciclo de aquisição dos produtos dos agricultores para a alimentação escolar. No entanto, ainda não conseguiu atingir os 30%. De qualquer forma, vale destacar que no ano de 2016 já ocorreu um aumento considerável quando comparado com os anos de 2014 e 2015.

Quadro 28- Valores de aquisição da Agricultura Familiar oriundos do PNAE em Mangaratiba

Mangaratiba	Valor transferido	Valor aquisições da agricultura familiar	Percentual
2011	R\$ 808.740,00	R\$ 249.239,41	30,38%
2012	R\$ 755.538,00	R\$ 211.447,37	27,99%
2013	R\$ 843.922,00	R\$ 0,00	0,00%
2014	R\$ 686.212,80	R\$ 44.593,53	6,50%
2015	R\$ 810.966,00	R\$ 29.107,81	3,59%
2016	R\$ 777.789,20	R\$ 74.351,36	9,60%

Fonte: FNDE (2016); SIGPC (2017).

a) Arranjos institucionais

As análises para o município de Mangaratiba, por meio das categorias, seguiram o mesmo padrão adotado ao município de Paraty.

a.1) Articulação dos atores na implementação e gestão do PNAE

No município de Mangaratiba a banana se configura na principal aquisição dos agricultores familiares por parte da merenda escolar. No entanto, há outros produtos que apresentam potencial para a inserção na alimentação escolar. Inclusive pelas entrevistas e observações há uma tentativa de incluir mais produtos no cardápio das escolas.

Nossos principais produtos são a banana prata. É a maior área plantada de produção de banana do Estado do Rio de Janeiro. Temos a cultura do caqui, coco verde, o limão, a cana para caldo, aipim, milho verde, palmito pupunha, algumas atividades de piscicultura, mas precisa de algumas legislações para comercializar. Apicultura, pecuária de corte e pecuária de leite. (EE2).

Trabalhando com a banana, aipim e uma parte de hortaliça e folhosa. A intenção é aumentar esse tipo de cultivo e comercialização dentro da merenda escolar. (EE2).

Os principais produtos para a merenda é a banana. O inhame também já teve. Este ano praticamente é só banana. (AF2)

O processo para a aquisição da agricultura familiar iniciou em 2013, e segundo entrevistado do poder público, o prefeito teve um papel relevante para iniciar as discussões entre os órgãos e atores necessários. Pode-se destacar que algumas das discussões sobre a merenda escolar e agricultura ocorreram no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Rural e que a saída da chamada pública se apresenta como um dos entraves na etapa de implementação.

Quando cheguei não acontecia chamada pública, isso foi em 2013. Participava das reuniões do conselho falava os problemas, mas não acontecia. Pediram para apresentar em uma Câmara Técnica da agricultura familiar os andamentos do trabalho. Tinha uma ou duas reuniões que a gente se reuniu, mas não tinha avançado. Aí fui apresentar as problemáticas. Se tem que pensar em alguma coisa da agricultura familiar é a situação da merenda escolar, que não compra, não vi manifestação de interesse. Estava participando uma outra pessoa do planejamento, com uma articulação muito boa na prefeitura e disse, você já falou isso para o prefeito? Eu falei não. Não tenho acesso ao prefeito. Convivo aqui com secretário,

mas não tenho acesso ao prefeito. Então vamos marcar uma reunião e vamos falar isso para o prefeito. E marcou mesmo. Cheguei lá. Eu fui e expliquei para ele eu venho de uma cidade que acontece, é uma lei, tem que comprar se não comprar está errado já vem esse dinheiro carimbado para isso. Expliquei o que eu sabia e tudo mais. Aí ele cadê a secretária aqui na reunião? Pegou o telefone na hora e disse para a secretária de planejamento. Quero uma reunião agora com todos envolvidos. O prefeito neste aspecto foi positivo. Botou todo mundo sentado. Com a secretária de educação, nós, EMATER, todo mundo. Passou um ou dois meses, tinha chamada pública e passou a acontecer. (EE1)

De qualquer forma, a política teve dificuldades de continuidade, pois, na época, ocorreu a saída do prefeito que impactou o andamento da política. O que se pode observar que nas últimas gestões em Mangaratiba passaram por sérios problemas de continuidade por parte dos gestores públicos eleitos, devido a cassações de seus mandatos decididas pelo Tribunal Regional Eleitoral. Nesse sentido, os agricultores que já planejavam a oferta dos seus produtos para a prefeitura tiveram um impacto, pois em 2013 não teve aquisição por parte da secretaria de educação, Com isso, é percebido que a internalização da política demora e existe uma fragilidade em seu andamento.

Como ressalta Pereira e Rigatto (2011), a o patrimonialismo na administração pública ainda é uma característica muito presente no Brasil o que afasta a população de uma atuação mais ativa e efetiva como cidadão. Com isso, os representantes eleitos pela população atuam de forma que não atenda os anseios da parte mais desfavorecida da sociedade.

Só que ele foi cassado depois. Não foi cassado em seguida, mas no outro ano ficaram prometendo, prometendo. Dizia, vamos plantar, se já teve esse ano. Ano que vem vai ter. Quando foi outro ano cadê? Aí eles vêm reclamar para mim. Cadê a merenda que você disse que era para plantar. Cadê? (EE1)

De qualquer forma a figura do prefeito foi central para a mobilização dos órgãos envolvidos na implementação do PNAE.

Mas precisa de uma coisa, que eu aprendi quando trabalhava em uma empresa. Se o presidente da empresa, isto é, o cara que manda quiser, é tudo muito fácil. Se um prefeito quiser fica fácil. O prefeito é fundamental, ele entender, comprar a ideia. O produtor vai ficar eternamente grato a ele. Pode ganhar o dinheiro dele. É uma política feita para aquilo.

Outra questão levantada é que os recursos vêm direto da União por meio de repasse. Desta forma, é possível fazer planejamento e previsibilidade em relação aos recursos. O que o município precisa é mobilizar e articular os órgãos envolvidos. O PNAE também tem a dimensão política para a gestão municipal, pois a prefeitura com o PNAE tem o potencial de beneficiar a comunidade por meio dos agricultores, pais e alunos.

Não está fazendo força nenhuma. Está simplesmente gastando aquele dinheiro. É falta de esclarecimento do prefeito entender. Eu falo assim do prefeito, pois é quem manda. Porque eu não vejo o porquê de não acontecer. (EE1)

Com a mudança de governo se iniciou uma nova interlocução para dar prosseguimento com a política. Esse processo vem ocorrendo, mas ainda há um grande gargalo que é a continuidade das chamadas públicas, pois estas saem no meio para o final de cada ano, impactando todo o planejamento e potencial de produção dos agricultores até para diversificar sua produção.

Depois de muita pressão muita conversa. Mudou o governo. Governo novo que entrou levou um tempo enorme para abrir a interlocução. Depois veio prometendo, prometendo, muito solidário, mas nunca fazia. Depois vieram fazer duas chamadas públicas no finalzinho do ano. Não entendi muito bem por que. (EE1)

Por exemplo, em 2016, ocorreram reuniões com as secretarias envolvidas no processo de aquisição do PNAE junto com a EMATER, pois como já exposto são vários atores e instituições no arranjo para que a compra da merenda escolar ocorra. Nesse sentido, a aproximação da secretaria de agricultura com a educação é primordial.

No início do ano o secretário fez uma reunião de todos os envolvidos. Secretaria de educação chamou o pessoal da licitação. E agente começou a estreitar. Eu já tinha este contato bom com a menina do setor de compras da secretaria de educação. Este ano a gente está bem melhor no setor de nutrição. Eu vivo lá. Ela participa da reunião do Conselho de Desenvolvimento Rural. A EMATER a gente fez uma reunião semana passada. EMATER, secretaria de meio ambiente e secretaria de educação para conversar justamente sobre a questão do produto para ficar para o ano que vem. O que a gente achava. A gente está conseguindo se dá bem. Tá dando bom diálogo. Acho que falta mais assim o setor que faz a chamada, que é o setor de licitação, que a gente nem tem um bom diálogo. (EM3)

Para a atuação da EMATER a articulação e parceria com a prefeitura junto com a secretaria de agricultura e pesca é essencial, pois é a empresa que efetivamente atua na assessoria técnica junto com os agricultores. A necessidade de parceria fica ainda mais evidente devido à crise econômica que atravessa o país e principalmente o estado do Rio de Janeiro. Uma das consequências é a falta de recursos para o funcionamento do órgão. De qualquer forma, pode-se perceber uma aproximação das instituições, pois a secretaria de agricultura e a EMATER atuam no mesmo local.

São dois técnicos em parceria com a agricultura. Hoje contamos e precisamos a parceria com a prefeitura. Com essa crise nacional as coisas cada vez mais só funcionam se trabalharmos em termos de parceria. Hoje a prefeitura é nossa parceira. Nós temos um convênio com a prefeitura há 30 anos. [...] Estamos criando junto coma secretaria de agricultura e pesca de Mangaratiba uma nova extensão em parceria coma secretaria. A secretaria está montando um corpo técnico para a gente ampliar a atuação do atendimento do AF. (EE2)

Desta forma, o funcionamento do PNAE a articulação e mobilização entre as secretarias de educação, agricultura, EMATER e os agricultores familiares são essenciais. Segundo o representante do poder público, essa atuação existe. A EMATER junto com a secretaria de agricultura trabalham na estimativa de produção e formulação dos preços, assim como na assessoria técnica para o melhoramento na qualidade da produção.

Processo de venda do PNAE. A gente começa com as reuniões junto com os agricultores por que a cada ano muda os valores. As reuniões são feitas junto com a EMATER, secretaria de educação, agricultores com a secretaria de agricultura e levamos para eles quais a modificações foram feitas. Paralelamente a gente está trabalhando com eles produtos de melhor qualidade ampliação de produto. Negociação de preços. A EMATER nós montamos uma comissão municipal para fazer levantamento de preços, cotação de preços. Nós fazemos o plano de vendas. Auxiliamos na produção de qualidade e padronização da produção. (EE2)

A função da EMATER é na assistência técnica junto aos agricultores e também no apoio no processo do PNAE, pois auxiliam na elaboração nos projetos de vendas que faz parte em uma das etapas da chamada pública.

Nossa atuação é nessa articulação. Nós fazemos o projeto de venda e damos assistência na produção em si. A gente entra com a orientação para ele ir produzindo. (EE3)

No caso de Mangaratiba, apesar das dificuldades da secretaria de agricultura e pesca, esta tem a responsabilidade de efetuar a articulação e o elo dos agricultores junto à secretaria de educação e também os processos demandados pelo PNAE.

A gente faz este intermédio de secretaria de educação e agricultores. Pedido da merenda escolar? A gente que recebe e passa para eles. Todo o elo de comunicação da secretaria de educação e agricultores é a secretaria de meio ambiente. (EM3)

Os agricultores para permanecerem na área rural, mantendo suas atividades necessitam de meios para garantirem um nível de renda socialmente adequado (WANDERLEY, 2000). Desta forma, uma questão que mostra a importância da ação da secretaria de agricultura e pesca e a EMATER junto com os agricultores foi justamente viabilizar a entrada deles oferta de seus produtos para a merenda escolar. Para conseguir que agricultores locais vendessem para a merenda escolar ocorreu uma atuação no sentido de mobilizar e organizar os agricultores por meio de uma associação, pois grupos organizados por meio de DAP jurídica têm prioridade na chamada pública em relação aos grupos informais e em relação ao agricultores individuais. Para a prefeitura também é mais interessante comprar de grupos organizados, pois cada compra individual gera um processo da mesma forma quando se compra de um grupo formal.

Uma foi a associação que foi a necessidade de venda. Parece que a lei fala isso mesmo. Se você está concorrendo com um grupo organizado tem prioridade para favorecer os grupos organizados. E como no primeiro ano aconteceu a chamada pública e aconteceram projetos individuais aí gera problemas. Primeiro tem que fazer todo um processo para cada um. Aí na hora que sai pagamento sai para aquele. Aí tinha época que um ficava sem pagamento. Aí é muito difícil. Aí vamos organizar a agroindústria para que vire uma associação que tenha possibilidade de DAP jurídica aí foi bem prático mesmo. Pegou o pessoal que estava já aglutinado na merenda escolar e criou uma associação deste grupo. Que é a associação da agroindústria de doce de Mangaratiba. É assim que chama. E entrou todo mundo que já estava apto para fornecer a merenda. Aí agora no ano passado abriram para novas adesões. Parece que entraram algumas pessoas que não tinham DAP. (EE1)

Essa mobilização em relação à associação foi fundamental, pois antes as compras com os agricultores locais eram individuais, tornando frágeis suas participações em outros editais. Outro problema é a dificuldade de ter voz ou exercer algum tipo de pressão no processo de tomada de decisão quando se atua isoladamente. É por meio do envolvimento coletivo que viabiliza a participação no processo decisório e no exercício do controle social (ABREU et al., 2015).

Entre em 2013. Quando entrei já existia a merenda escolar eles já tinham entregado, mas estaca meio... Aí a gente começou a mobilizar para 2014. Aí 2014 aconteceu. Saiu quase no final do ano. Essa em 2014 foi individual. A associação começou em 2015. Era muito difícil porque era nota fiscal individual de cada um. Aí a gente tinha que ajudar a fazer. Aí demorava muito. Com a associação formalizada ela tem prioridade. A EMATER falou vamos fazer uma DAP jurídica aí a gente conversou com eles. Aí a EMATER ajudou a gente neste processo. Tinha a associação formada, mas não tinha a DAP jurídica. Aí tirou a DAP jurídica e em 2015 começaram a entregar pela associação. Individual dava muito trabalho e se viesse uma associação de fora levava. Desde 2015 estão vendendo dentro da associação. (EM3)

Contudo, a aquisição da agricultura familiar é um procedimento recente. Desta forma, a própria associação ainda precisa avançar em termos de gestão e autonomia, assim como a participação dos agricultores associados. Mas como se pode observar pela fala do agricultor existe uma perspectiva de inclusão de mais produtores.

Comecei a vender ano passado pela agroindústria. Antes a gente vendia individual. Depois criamos a associação e começamos vender. Na entrada eram 20 pessoas. Parece que vai aumentar este ano. Mais uns cinco o que parece. (AF2)

O problema é que a associação tem uma grande dependência da atuação da secretaria de agricultura para sua operação. Inclusive o funcionamento da agroindústria que beneficia a banana é gerido pela secretaria de agricultura e pesca. Fica evidente a necessidade de qualificar a associação no sentido de ter mais autonomia. No entanto, como a mobilização ocorreu de cima para baixo as dificuldades parecem ser maiores para se chegar a independência e grau de autonomia esperada para a associação e os agricultores de Mangaratiba.

Foi criada essa associação simplesmente para ficar mais tranquilo na época da chamada pública. O medo deles era entrar uma associação de Paracambi competisse a chamada pública eles iam levar e aqui individualmente não ia ganhar. (EE1)

A agroindústria funciona daquele jeito lá todo mundo sabe por que a finalidade é só essa. Entrega para merenda escolar. Existe paralelo a isso a vontade de fazer ela funcionar, mas por enquanto está só na vontade. Os agricultores mesmos não se mobilizam. Na hora de chamar os filhos e as mulheres. Seria o normal o marido está na produção e a mulher fazendo doce. E a gente sabe que tem mercado. Não se mobilizam para isso. Quem opera aquilo é a prefeitura. (EE1)

O produtor de Mangaratiba criou essa dependência ruim “pra caramba” desse paternalismo da prefeitura que vai fazer tudo. (EE1)

A agroindústria tem há bastante tempo. Há nove, dez anos a prefeitura fez uma agroindústria de doces, mas aí ficou fechada. Era feita de forma irregular. Não eram os agricultores que participavam. Os funcionários da prefeitura que faziam. Agora a gente está tentando botar eles para fazer. (EM3)

Como já colocado, associação carece de organização e autonomia para gerenciar suas ações e atividades. O entrevistado da agricultura salienta que anteriormente existia uma maior articulação dos agricultores e uma atuação mais unida, inclusive em parceria com a EMATER, mas que hoje estaria mais enfraquecida. Essa desmobilização pode ser fruto das mudanças de atores que estavam à frente das organizações. De qualquer forma, a associação se reúne com regularidade, mas ainda precisa avançar na mobilização de seus representantes.

Na associação tem uma reunião mensal. Há uns tempos atrás tivemos um acompanhamento muito bom da EMATER dos outros técnicos. E algumas coisas conquistamos. Como caminhão. O coletivo era mais unido. Só que algumas mudanças de técnicos, de associação aí as coisas foram desandando um pouco. E á vezes quem assumiu o poder não soube gerenciar para dar continuidade. (AF1)

Antigamente no início do assentamento e da associação. A gente ia na propriedade de um, de outro. Uma articulação legal. Resolvia o problema rapidinho. Mas funciona quem está gerenciando. Se não tiver uma boa articulação. (AF1)

A partir de 2017 entrou uma nova gestão na secretaria de agricultura e pesca que se mostrou mais aberta para o debate, mas ainda permanecem as dificuldades de incluir mais agricultores no fornecimento para a alimentação escolar. De qualquer forma, mesmo alguém das possibilidades a compra por parte da prefeitura vem ocorrendo. Com isso, existe a possibilidade de avançar com o aprendizado da implementação e gestão do PNAE. Outra questão é o potencial de mobilização e pressão dos agricultores que já vendem por meio da associação, pois começam a ter conhecimento do funcionamento da política e dos direitos envolvidos nela. De qualquer forma, a articulação entre as secretarias de educação e agricultura são essenciais.

Não se pode imaginar a efetividade do PNAE sem a presença do poder público. No caso o Estado em ação (ARRETCHE, 2003). De qualquer forma, o agricultor familiar neste enfoque da política deveria ser o protagonista, a quem se pretende incluir socialmente. (PEREIRA; RIGATTO, 2011) Logo, sua participação e presença na implementação e gestão do PNAE se tornam essenciais.

Foi bom nesse período por ter reacendido a política, só que até hoje não entrou nos eixos. Eu reclamo que a parte da política da prefeitura que deveria está cumprindo com a obrigação dela está comprando no ano letivo a partir de março isso praticamente não tem acontecido nos últimos três anos. Aí o cara não vai planejar. Com que segurança agora? (EE1)

Aí que eu penso agora nos gargalos. Se for pensar em alguma coisa de planejamento. Pelo menos identifica um desses gargalos e vai atacar. Expectativa que fico pensando é assim. Essa equipe está aberta pelo menos para ouvir. Até então não tinha interlocução. Se ficar um plano alguma coisa escrita fica mais fácil de cobrar. Pelo menos fica uma coisa estabelecida, combinada entre as partes. O importante é isso. Se juntar com a educação para discutir isso. (EE1)

Segundo relato, sobre a atuação da secretaria de educação, é que esta faz visitas regulares nas escolas para acompanharem o andamento da alimentação com os alunos. Há uma equipe que faz este tipo de planejamento. Essas ações estariam embasadas com as próprias orientações do FNDE. Apesar das restrições financeiras e de pessoal que o município atravessa.

Há projetos preconizados pelo FNDE, que inclui a visita da nutricionista nas unidades escolares. Trabalhos de educação nutricional. As visitas são constantes. (EMI)

O que é ressaltado para avançar na gestão da alimentação escolar é a necessidade de uma maior articulação entre a secretaria de educação e as unidades escolares no sentido de alinhar as informações para ter o mesmo discurso com objetivo de alcançar as ações propostas.

Reforçar sempre a unidade entre as unidades escolares e a secretaria de educação. Isso faz toda a diferença. Em se ter uma informação unânime. Mesmo que você não tenha tanto recurso, mas diante do que você tem, você consegue trabalhar com pensamento unânime, você chega no objetivo que você quer. Porque aqui a gente lida com muita gente. (EMI)

Sobre possíveis parcerias com outros municípios no período da pesquisa foi informado que não existia. Apenas articulações com a secretaria de agricultura e pesca para apoiar capacitações junto com os envolvidos na agroindústria, que tinha o Sebrae como parceiro.

O trabalho da agroindústria tem envolvimento com o Sebrae no processo de capacitação. Nesse sentido, o setor de nutrição participou de algumas reuniões. [...] Nos solicitaram algumas palestras que vão ser realizadas. (EMI)

Mangaratiba apresenta uma particularidade, pois há um assentamento rural que é administrado pelo ITERJ²². Os moradores no assentamento apresentam características distintas. Há produtores que vivem do trabalho da terra, mas há pessoas que estão no assentamento como moradia. Inclusive existem situações de irregularidade no processo de ocupação no assentamento. De qualquer forma, alguns agricultores do assentamento vendem para a merenda escolar de Mangaratiba, por meio da associação. Parte do assentamento faz divisa com o Parque Cunhabebe gerido pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA)²³. Neste

²² O Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro, que é uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Habitação, tem como atribuição democratizar o acesso à terra de posseiros, sem teto e sem terra, atuando na solução dos conflitos e nos processos de regularização fundiária. É órgão técnico executor da política fundiária do Estado visando promover, ordenar e priorizar os assentamentos urbanos e rurais, em terras públicas e privadas. No caso específico é o gestor do assentamento de responsabilidade estadual. Disponível em: <http://www.iterj.rj.gov.br>

²³ O Governo do Estado do Rio de Janeiro criou através da Lei nº 5.101, de 04 de outubro de 2007, o Instituto Estadual do Ambiente (Inea), submetido a regime autárquico especial e vinculado à Secretaria de Estado do Ambiente, com a função de executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo do Estado. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br>

caso, o INEA e o ITERJ atuam em parceria sobre questões de ocupações em áreas que possam está dentro do parque.

São poucas áreas de conflito com o Parque, o Rubião. As áreas de conflito que existem são estas, áreas mais assentadas melhores, eles abriram lá dentro do parque. São poucas exceções. A maioria está nas baixadas e explora na área fora do parque. (EE1)

Teve subdivisões de vários lotes, pessoal vendeu e o Estado ficou muito ausente. E assim foi ocupando, tendo um início de favelização. Mas depois que a gente está aqui direto pouca coisa mudou agora e isso já inibe um pouco. [...]Existem inúmeros que não vivem da terra. Usam o lote como moradia e trabalham fora, por exemplo, na prefeitura. Passa ser um bico. (EE1)

O produto que é vendido pelos produtores do assentamento para a alimentação escolar é a banana. No entanto, a principal produção da região é o leite e a produção de queijo.

Basicamente o que existe no assentamento de produção é o leite. Uns doze produtores de leite e uns dez produzem queijo. Essa é a economia principal. Fora isso é a banana e o caqui. Só que o caqui é pontual. Basicamente quem vive da produção é a banana, o aipim e o leite. São os que vivem da terra. (EE1)

Uns cinco assentados vendem para merenda escolar. Eles são da associação. (EE1)

Boa parte da região do assentamento não apresenta condições favoráveis de produção agrícola. O que dificulta um maior número de produtores. Além de ser uma atividade muito laboriosa, a agricultura é uma atividade de incertezas, pois convive com o clima e sazonalidade. Desta forma, pelas dificuldades e falta de perspectiva, muitos procuram trabalho fora. Neste caso, a prefeitura se torna uma possibilidade para alguns moradores do assentamento.

Pouca gente realmente ficou e produz, pois é doido é trabalhoso. Não é fácil. Agricultura é muito difícil. O aproveitamento agrícola é difícil. (EE1)

Tem um produtor que largou seu lote para pedir emprego na prefeitura. Com esse tempo, com a falta das políticas. O último que eu acho que foi uma derrota. Ele pediu para o então secretário para arrumar um emprego para ele, para trabalhar na estrada para largar o lote com bastante banana, para trabalhar na estrada, mas é o seguinte é a garantia. Aqui você trabalha com sazonalidade, aqui você tem época do ano que não tem banana, você não tem um fluxo de caixa planejado suficiente para o cara viver bem. Então tem hora que ele passa aperto. (EE1)

Disseram que aqui saía três caminhões de banana por semana. Isso aqui nunca mais vai acontecer. Isso aconteceu no passado. (EE1)

A banana aprimorar a banana. Fazer a banana passa, por exemplo, que a banana aqui mesmo é muito boa. Tem potencial. Mas as pessoas que estão na terra normalmente são de maior idade, normalmente não tem esse pique. Alguns poucos que ficaram na segunda geração que produzem. Mas a maioria tem mais de 50 anos. Não estão com mais pique. Com isso, é uma perspectiva ruim de manutenção de atividade, da agricultura, com poucas exceções. Mesmos os que conseguem tirar uma boa renda da produção, os filhos já não acompanham. (EE1)

a.2) Estrutura para implementação e gestão do PNAE

Em Mangaratiba antes de 2017 a secretaria que atuava no setor agrícola também acumulava a função do meio ambiente e se chamava Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca. No entanto, com a nova gestão ocorreu um desmembramento com o meio ambiente, em termos institucionais essa mudança pode caracterizar como relevante, pois teria um protagonismo no setor da agricultura, na medida em que o formato anterior às atenções eram destinadas, com maior relevância, ao meio ambiente. Por exemplo, os integrantes da secretaria eram em sua maioria contratados e os concursados estavam no setor do meio ambiente.

A estrutura da secretaria tem o secretário. Aí tem o subsecretário de agricultura e pesca e subsecretário de meio ambiente. Aí tem as superintendências. Superintendência de agricultura, licenciamento, tem de pesca, tem da coleta seletiva. [...] Sobre os concursados, têm alguns, têm alguns fiscais, mas na parte de meio ambiente, mas são poucos, a maioria é contratada. (EM3)

No setor de agricultura não tem. Concursado é no setor de meio ambiente. A demanda. Por ser uma secretaria que tem os três: meio ambiente, agricultura e pesca. Agricultura e pesca fica um pouquinho, eles têm muita demanda de meio ambiente. Na parte de licenciamento, fiscalização. Consume muito. Estão dizendo que o próximo vai separar. Estão falando que vai ficar agricultura e pesca separado do meio ambiente. (EM3)

A atuação da EMATER em Mangaratiba é quase toda voltada para a agricultura familiar. Segundo o entrevistado há cerca de 300 estabelecimentos rurais, sendo que a maioria é o pequeno agricultor.

O trabalho em Mangaratiba é basicamente ligado ao agricultor familiar. Nós temos em torno de 300 estabelecimentos rurais e mais de 80% são ligados à agricultura familiar. (EE2)

Sobre a emissão da DAP, a EMATER é o principal órgão. De qualquer forma, uma dificuldade para a emissão da DAP é a comprovação de propriedade por parte dos agricultores. No caso específico dos assentamentos sob a jurisdição do estado é o ITERJ que tem a prerrogativa de emitir. Antes a EMATER também fazia a emissão. É preciso se enquadrar nas normas para ter o direito e uma delas é viver da terra.

Hoje nós temos instituições que podem emitir DAP. Aqui tem uma particularidade. Por exemplo, a Fazenda Rubião, que é administrada pelo ITERJ. Somente o ITERJ emite DAP na Fazenda Rubião. Aonde tem mais de 100 propriedades rurais de agricultores familiares. (EE2)

Um monte de gente perguntando sobre a DAP, mas se não é agricultor familiar de fato, não vive da terra não posso dar a DAP. Esse assédio tem de mais. Eu não emiti ainda. Os que têm vieram da EMATER, mas é tudo certo. Tem uns 10 que tem DAP. Uns são ativos, mas outros têm a DAP, mas não está fornecendo agora. (EE1)

Uma questão interessante apontada é que há situações que o próprio agricultor não tem interesse em buscar o acesso a DAP, pois desconhece a sua relevância, pois não acessa as políticas públicas. Uma ação de conscientização poderia auxiliar em maior grupo de interessados, pois é percebido que o principal programa de fomento para a agricultura familiar pelo menos no município é o PNAE.

Mangaratiba tem uma particularidade muito grande. A grande maioria das propriedades não tem titularidade. Não tem documentação nenhuma. Haja vista a área do Rubião que é do ITERJ a grande maioria não tem documento nenhum de posse da terra. Nós temos a fazenda Santa Barbara aonde também ninguém tem documentação. Parte dela está dentro do Parque Cunhambebe, que é um parque estadual. Então os agricultores nos procuram solicitando a DAP. Parte deles consegue a DAP. A grande maioria, mas uma parte deles. (EE2)

Hoje a principal finalidade da DAP é o programa da merenda escolar. Hoje não está desenvolvendo a todo vapor. [...] um grande número de agricultores familiares não entendem para que DAP. (EE2)

Em relação às compras dos produtos para a alimentação escolar, esta é feita com a programação do número de refeições e alunos e com as demandas nas próprias escolas. No meio de cada ano é programado o cardápio para o ano subsequente.

Tem as demandas das escolas e partir dessas demandas que se faz um pedido único ao fornecedor. Faz esse pedido ao departamento de compras. (EM1)

Pegar o cardápio. São dois cardápios. A e B. Para ter uma variação não ficar repetitivo. Vai fazendo alternâncias mensais. Os ajustes não são feitos de forma isolada. (EM1)

Sobre a Chamada Pública é ressaltado que é aberta a todos que têm interesse. No entanto, percebe que ainda são poucos agricultores que vendem para a alimentação escolar do município. A questão não é só fazer a chamada pública, pois individualmente e sozinhos os agricultores de forma geral não apresentam condições para fazer a proposta e participar da chamada pública. Sem os atores públicos atuando se torna muito difícil.

A chamada pública é aberta, mas tenta priorizar com os agricultores locais. E tentar trabalhar com o agricultor local. Tem a agroindústria, por exemplo, terá a farinha de banana. [...] A ideia é patrocinar o que vem da agricultura familiar. (EM1)

O problema da chamada pública sair no final do ano é que não aproveita todo o potencial de recursos a serem gastos, dificulta o planejamento dos agricultores, gerando um grau de incerteza e confiabilidade por parte deles. Pela questão da sazonalidade produtos que poderiam fazer parte do cardápio escolar acabam que não são inseridos. Um exemplo é o caqui.

Tem que se começo do, porque é no começo do ano que tem banana. Existe sazonalidade. Aqui esfria. Esfria a produção vai lá embaixo. Ele tem que se organizar para uma área de bananal, para poder roçar e se organizar para poder entregar. (EE1)

Teve sim chamada, mas nunca na data prevista, mas nunca priorizando o agricultor. Sempre fazem no ritmo deles ai fazem a chamada lá para setembro. Ai a lei fala que você tem que vender até o final do ano. Ai você faz setembro, outubro, novembro e dezembro? (EE1)

Dessa vez a chamada pública foi no meio do ano. Para melhorar mesmo, se saísse no começo do ano. Ai a gente conseguiria vender a mercadoria toda. A gente começou a vender. Sobrou e agora teremos que vender o ano que vem. (AF2)

O atraso da saída da chamada pública é ressaltado e mostra mais uma questão de planejamento e articulação dentro da prefeitura, na medida em que já há a experiência realizada da aquisição dos agricultores. Com isso, não justificaria novos atrasos, mas esta situação persiste.

Aí sai em junho. Eu falei tão simples. Já tem o edital deste ano. Para o ano que vem vai mudar o que? A data, se tiver mudança de produto, a secretaria de educação se mudar ou não. E acabou não tem mais nada. São coisas simples. Janeiro saiu o orçamento da União você pode fazer. Ai eles vão deixando. Vão colocando produtos sazonal. Colocam caqui em junho. Nunca vai entregar caqui. Março já acabou caqui. (EE3)

Como se pode perceber é um grande entrave para o avanço da aquisição no município. Esse problema ao longo do tempo pode desacreditar os agricultores e limitar o potencial de inclusão de mais produtores na venda para a merenda escolar. A ideia de diversificar a produção fica difícil devido às incertezas, pois somente com a oferta da banana se torna inviável elevar a participação de mais famílias.

A maior dificuldade é essa. Sai no meio do ano. Perde produto. Eles se organizam para entregar aí perde produto. Tem os produtos da safra que é o período certo. Março e abril é o caqui. Eles querem inserir na merenda, mas não podem porque já passou. Se a chamada pública saísse no início do ano. Dava para entregar tudo, mas vai ficar produto para o ano que vem porque não dá tempo de entregar. Como já estão acabando as aulas o que a secretaria falou. Fazer um termo de compromisso para os agricultores receberem e entregam no ano seguinte. Ano passado aconteceu a mesma coisa. (EM3)

Uma observação interessante de um integrante do poder público, que por mais que tenha os procedimentos e etapas a serem cumpridas com a chamada pública não se justifica o

lançamento somente a partir do meio do ano. Neste caso, mais que problemas de infraestrutura e pessoal, o que se tem é falta de iniciativa ou vontade política para o PNAE ser efetivo em Mangaratiba. Essa visão coaduna com o papel do prefeito na mobilização dos atores e instituições. Com isso, é possível trazer a dimensão da governança e governabilidade tratada por Villela et al. (2012). Neste caso, pautada pela falta de capacidade dos poderes públicos fomentarem as ações visando a efetividade da política a favor do desenvolvimento territorial sustentável.

A vontade política é um papel importante. Porque desde o momento que não, quero começar, não vejo tanta dificuldade de sair. Demorar tanto. Eu acho o papel do prefeito essencial. Se quiser mesmo ele consegue. A menina falou que abriu o processo em abril, mas só agora foi sair. Por que demora tanto? É tanta burocracia. (EM3)

Essa dificuldade em lançar a chamada pública no início do ano impacta o potencial de compra dos agricultores. O município não atinge os 30% dos recursos do PNAE para a agricultura familiar. Outro problema é que os recursos não gastos na agricultura também não são direcionados para os fornecedores tradicionais, isto é, a prefeitura deixa de otimizar o dinheiro proveniente do PNAE para a merenda dos alunos, pelo menos na fala de um dos entrevistados do setor público estadual.

Nesse sentido, o entrevistado do poder público faz uma análise sobre a incapacidade da prefeitura em gastar todos os recursos do PNAE destinados para a merenda escolar, pois mesmo o município não atingindo os 30% da agricultura familiar esses recursos podem ser utilizados na aquisição de alimentos na merenda. O que se tem que fazer é uma justificativa do não atingimento dos 30%.

No momento que os agricultores não têm os 30% da merenda escolar você poderá comprar de quem você quer. Aqui eles não fazem isso fazem uma documentação, uma justificativa, e deixa para o período seguinte. Aí chega no ano junta com o ano anterior. Aí nunca vai conseguir bater. Vai chegar uma hora que o próprio FNDE vai chegar e dizer não está precisando disso tudo. A lei permite isso. Não consigo entender porque eles não fazem isso. (EE3)

Esse problema mostra dificuldades da gestão municipal em efetivar os recursos do programa do PNAE. Existe o próprio apontamento do desconhecimento da lei, pois a chamada pública tem a intenção de simplificar o processo de compra, mas o setor de licitação cria resistência, pois tem como parâmetro a lei 8666 que regula as licitações e tem um processo mais rígido e moroso.

Não sei se alguém que está lá dentro não conhece a lei direito. Na última reunião ela disse que não conhecia. Acho que o grande problema de quem está lá dentro é que não conhece a lei e quer fazer a lei da chamada pública é igual a da licitação. Nós tivemos problema este ano, porque a pessoa do setor não admitia a questão do preço. Vai vir um outro com o preço mais baixo e vão perder. Aí eu disse não perde a preferência já é deles. Do município. Aí disse, mas os preços são muito altos. Mas o preço é coletado dentro município, três mercados e a feira. Não mas não pode tem que ter o registro do mercado, mas não tem essa necessidade. Isso tem na licitação. Aí fomos lá explicamos para eles. Aí falaram: é assim? Onde está esta lei? Aí mostramos para eles. Aí fica um entrave. (EE3)

Favaretto (2010), sobre a análise do Programa Territórios da Cidadania faz uma crítica na coordenação e articulação das instâncias em nível federal para a implementação das ações, que em muitas ocasiões ofertam políticas para os territórios, mas sem planejamento que articule com os atores nas implementações. Apesar da análise ser através de uma política de enfoque territorial que extrapola os municípios, diferente do PNAE, é possível trazer uma singularidade.

O que se observa nos municípios estudados no caso do PNAE é que os municípios recebem pouco apoio por parte do governo federal para se aplicar a política. O FNDE que seria o órgão a fazer esta articulação se mostra com atuação pouco presente. Se tornando muito mais em uma instância de repasse dos recursos.

Com a nova gestão a partir de 2017 ocorreu uma grande mudança nos servidores que trabalhavam na secretaria de educação. No setor de nutrição só não foi substituída uma pessoa e pelo menos este servidor atuava no PNAE dentro da secretaria de educação. Outro problema é que há um grande número de contratados e não concursados.

Desta forma, essas mudanças impactaram o andamento da gestão e das políticas relacionadas à pasta. Entretanto, a manutenção do servidor no setor de nutrição foi importante para mitigar possíveis entraves com uma nova equipe.

Mesmo com as dificuldades que o município vem passando. O nosso maior lema trazer as informações. Com isso, avançar com o que a gente tem. Comigo houve mudança de gestão, a gente está tentando arrumar a casa de acordo com o objetivo nosso. [...] Mas está indo bem. Superando minhas expectativas. (EM1)

Com a mudança de gestão tivemos alguns problemas no fornecimento por conta da licitação. O único problema foi, mas não tão grande, pois tinha uma reserva da licitação anterior, mas a gente está conseguindo atender as nossas unidades. Não faltou merenda aqui. (EM1)

O mesmo problema da composição de contratados na equipe também foi enfrentado na secretaria de agricultura e pesca. De qualquer forma, cabe ressaltar que a pessoa da pasta que estava à frente na ação do PNAE foi mantida no cargo e isso ajudou a não ter a descontinuidade.

Mas a preocupação para este ano é que mudou o governo, pois não serão os mesmos funcionários. Ai eles estão preocupados por causa disso, qual seria acordo com os novos integrantes. Somos dois contratados. Na secretaria de educação são todos contratados. A gente fica preocupada. Até a pessoa vir começar pegar tudo de novo. (EM3)

O transporte da mercadoria dos agricultores para as escolas é um elemento primordial na implementação da política. Neste caso, a ação da prefeitura é essencial para viabilizar a aquisição dos agricultores. São muitas escolas, que são distantes uma das outras e ainda há unidades escolares que estão em ilhas que somente por meio de transporte marítimo para acessá-las. Desta forma, ficaria inviável que este transporte ficasse sob a responsabilidade dos agricultores. O que se faz é estabelecer um ponto de entrega que depois será coletado e distribuído pela prefeitura.

Se for colocar na ponta do lápis o transporte na situação de Mangaratiba fica muito pesado. Porque estavam avaliando lá. Isso tem que ser do agricultor. Alguém defendia. Ai você vai pensar. Você tem nas ilhas. Tem que entregar nas escolas nas ilhas. Tem Muriqui, Itacuruça. Ai o que acontece. Fica difícil a operacionalização disso. Eu defendia isso. O produtor vai arcar a entrega até um ponto central, mas a distribuição não vai dá. O produtor não vai pegar duas caixas de banana e levar para escola, vai ficar mais caro que o olho do peixe. Tem que existir uma vontade política. Aqui ficava um funcionário com uma Saveiro por conta de fazer é o que estão fazendo, pelo menos o que estão prometendo. (EE1)

Como pode perceber para política ser efetiva, por mais que busque a autonomia por parte dos agricultores é necessária uma atenção diferenciada para viabilizar os agricultores na venda para as escolas, pois inicialmente o que se observa é a falta de recursos materiais e de qualificação dos produtores para participarem dos procedimentos que uma compra pública demanda. Logo, a prefeitura tem que se colocar com interesse para que avance.

A prefeitura tem nos apoiado com a distribuição nos colégios. A gente não tem condições de ter um veículo. Então ela se prontificou. A gente faz as pesagens e ela faz a distribuição nas escolas. (AF2)

O carro que entrega é o carro da secretaria de agricultura. É o nosso carro que faz a entrega nas escolas. A gente que dá todo auxílio para a nota fiscal, controle de quem entregou, quanto falta entregar. Quanto falta receber. Isso seria um papel da associação, mas como eles tem essa dificuldade a gente dá este apoio também. Então eles se apoiam mais na gente. [...] Eles entregam o produto, pesam, verificam a quantidade por escola. Aí o motorista junto com o produtor vão entregando as escolas. São 38 escolas. Entregam segundas e terças. São os dias de entrega. (EM3)

Contudo, um entrevistado do poder público sinaliza que muitos agricultores não se mostram interessados em melhorar a sua produtividade e diversificar sua produção. Isso pode estar relacionado com a falta de perspectiva e descrédito que o setor passa nos últimos anos. Há uma desconfiança junto ao poder público. Os agricultores apresentam uma dificuldade em comercializar seus produtos. O PNAE se torna como um caminho, mas ainda está aquém dos recursos disponíveis ao município. A política também não deveria ser tratada com a única saída.

Falta interesse no produtor. Nós orientamos e mostramos, mas, por exemplo, estamos mais de um ano e meio orientando para trazer uma variedade de banana mais produtiva. Ninguém se prontifica a aceitar. Têm as mudas. É só pegar um carro e trazer. Cadê a pessoa interessada em trazer. Mangaratiba é o município que tem a maior área de banana, mas em termos de produção ela é baixa. (EE3)

No entanto, na visão do agricultor tem que ressaltar que é uma atividade difícil, de muito desgaste físico e ainda há as dificuldades de escoamento. Nesse sentido, apesar de existir a presença da EMATER, há a percepção que a assistência poderia ser mais presente. De qualquer forma, o próprio agricultor familiar também coloca que possa existir falta de interesse por parte do próprio produtor.

Primeiro passo fundamental é que tem que gostar. É trabalhoso é difícil. Tem perda, tem prejuízo. (AF1)

Falta de acompanhamento técnico, até mesmo interesse do produtor. Produtor tem que ter uma cabeça erguida. Não pode pensar em somente produzir. Tem que ter uma cabeça aberta. Tô produzindo? Sim, mas como vai consumir este produto. Essa demanda tem que trabalhar junto. Porque depois senão você produz produto e ninguém quer perder. (AF1)

Acompanhamento técnico. Às vezes a pessoa tem um potencial muito grande. Sabe produzir, mas precisa aquela parte necessária dentro do produto. Quer ver o cara preparar uma área muito grande e muita das vezes em um pequeno espaço ele produz mais e aproveita mais aquela demanda que ele preparou ali. Às vezes a pessoa faz um trabalho longo, produzindo menos e trabalhando mais. (AF1)

A EMATER consta de dois técnicos para a atuação no município. Isso dificulta uma maior presença nas propriedades dos agricultores. Desta forma, coloca-se a necessidade dos agricultores buscarem suas demandas no próprio escritório da EMATER. Essa fala também é corroborada pelo próprio agricultor entrevistado.

Teria que ser mais a EMATER, mas às vezes também fica faltando, mas nada que os agricultores também não possam ir até lá também. É o que a EMATER sempre fala. (EM3)

É nossa culpa também, a gente procurar nossos direitos. A gente tem que ir, falar o que precisa. Muitas das vezes a gente se acomoda também. As duas coisas tem que andar juntas. (AF1)

No caso da secretaria de agricultura, esta já se coloca que não há condições de recursos para atuar na assistência técnica, que realmente fica a cargo da EMATER.

A prefeitura não este apoio de assistência técnica. Neste caso é mais EMATER. A gente ajuda no que for possível, mas a gente não tem perna para estar no campo. A gente bem que queria, mas não dá. (EM3)

A autonomia que se deseja por parte dos agricultores tem maior potencial de ocorrer por meio de ação coletiva. Desta forma, a associação se torna uma instância importante. A maioria são agricultores de maior idade que não tiveram experiências com gestão e comercialização de seus produtos. Nesse sentido, é a prefeitura que gere a agroindústria, mas ações para envolver mais os agricultores na administração e no planejamento são essenciais para a continuidade do grupo.

A agroindústria começou a funcionar em julho. Só que ela começou e tem dois funcionários da prefeitura lá. Também fica muito difícil do agricultor se deslocar, é distante, tem o tempo. Então eles decidiram pagar uma pessoa para ficar lá, uma doceira. Então essa pessoa processaria. Então tem alguns que vendem em feira. (EM3)

Meu medo é que ano que vem. Vamos supor que eu não esteja mais aqui. Sobre a questão da nota. Como é que fica. Pode-se perder. Hoje a associação não teria capacidade para isso ou teria que pagar uma pessoa para fazer. Isto é uma dificuldade. (EM3)

Na análise da categoria a seguir a associação também será tema na perspectiva de criar condições de maior mobilização para participar das discussões das políticas que envolvam a agricultura e também o exercício do controle social junto à prefeitura.

b) Instâncias participativas

b.1) Existência e funcionamento do CGPP relacionados ao PNAE

Mangaratiba, assim como Paraty, apresenta dois conselhos no que diz respeito ao envolvimento da política do PNAE. No entanto, como será observado, no caso de Mangaratiba o CAE tem uma experiência exitosa.

A respeito da atuação do **Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Pesqueiro** (CMDRP) percebe-se que teve relevância em determinados momentos, pois discussões de política e de temas relacionados ao setor passaram pelo conselho. No entanto, no período em que foi realizada a pesquisa é possível dizer que o conselho atravessava por uma fase de desmobilização, enfraquecendo-o como canal institucional de participação da sociedade civil no debate acerca da agricultura e desenvolvimento rural no município.

O Conselho Municipal é importantíssimo. Nós temos esse conselho agora tentando fazer algumas alterações. Esse conselho de 1988 por meio de decreto. É o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Pesqueiro de Mangaratiba. Ele vem funcionando algum tempo. Em outras gestões dá uma parada, mas ele sempre funcionou. Inclusive toda a estrutura da agricultura de Mangaratiba que começou na época de 2000 todo ele foi desenvolvido graças ao CMDAP que ainda existe até hoje. É de fundamental relevância. Só que hoje há uma tentativa de separar do setor pesqueiro. [...] Há uma expectativa que ele seja estabelecido o mais rápido possível.

Há baixa participação dos representantes, no caso o conselho aborda o tema da agricultura e da pesca, a ausência dos representantes da pesca é ainda maior. No entanto, segundo entrevistado o conselho teve atuações relevantes em determinados momentos e já teve maior articulação e mobilização.

Aqui é Conselho de Desenvolvimento Rural e Pesqueiro, mas a participação da pesca é muito pequena. Antigamente era bem maior. Agora quase não tem pescador é mais rural, mas na reunião passada tinha três agricultores só, a EMATER e o ITERJ e o representante da secretaria. Diminuiu muito. Tem representantes de

educação e outras secretarias também, mas quase não participa. Está bem desmobilizado. (EM3)

Segundo representante do poder público municipal em determinados momentos a discussão no conselho se deu pelo uso das máquinas agrícolas que foram recebidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A merenda escolar e o PNAE também foram objetos de debate e cobrança, tendo como referência a disponibilização da chamada pública e a demora a sair.

Mas teve uma época que foi importante a atuação do conselho. Até sobre essa questão das máquinas. Do PAC. Não estava sendo feita a devida utilização das máquinas. Aí houve uma denúncia no conselho. Aí veio representante do MDA. (EM3)

Uma vez o conselho para a merenda escolar, também. Foi em 2015. Estava demorando muito a sair a chamada. O conselho fez o movimento. Levou para o prefeito aí acelerou. Teve algumas ações que eu lembro assim. Importantes do conselho. Mas agora está bem desmotivado. Caiu bastante. (EM3)

Quando se discute o debate acerca da participação social, a questão das dificuldades ou até mesmo a falta de interesse de participar por parte das representações da sociedade civil normalmente aparece. No caso de Mangaratiba em relação ao CMDRP pode-se colocar como uma das questões da difícil participação por parte dos agricultores é a falta de efetividade ou resultados que os canais institucionais de participação podem oferecer. As instâncias de participação como os conselhos não são a solução para o desempenho de uma determinada política pública, mas podem ser espaços de discussão e acesso de outros atores, ampliando a possibilidade da política pública e da gestão pública não ficarem restritas somente ao Estado e suas representações. Como salienta o entrevistado sem organização e participação os obstáculos para que ação pública atinja grupos mais desfavorecidos se tornam ainda maiores.

Os agricultores alegam que participam de muita coisa e a gente não vê a coisa andando. A gente coloca para o agricultor que para funcionar a gente precisa se organizar. Não adianta a gente chegar com proposta feita, levando para o agricultor porque é mais difícil de ele assimilar. Então eles têm que participar da reunião na construção dessas propostas. Só que alegam que tem muita reunião e pouco resultado. E é verdade. Mas sem a organização e participação deles a coisa fica cada vez mais difícil. (EE2)

Por isso a participação deles é relevante e que o Conselho funcione porque todas essas políticas de município e até Estado e a nível nacional passam pelo conselho. Então o fórum de discussão é importantíssimo para os órgãos e produtores. (EE2)

O Conselho de Desenvolvimento Rural teve relevância para discutir temáticas como a do PNAE. No entanto, existe uma dificuldade em manter o conselho ativo, pois muitos que participam não percebem efetividade e ações sobre os temas que são debatidos. Com isso, a sensação é de pouco resultado. É interessante observar pela fala do representante do poder público que a pauta é determinada pela própria secretaria de agricultura. Nesse sentido, questiona-se o poder que as representações da sociedade civil teriam para incluir propostas de interesses diferentes do poder público. Ressaltando, que a presidência do conselho é exercida pelo secretário de agricultura e pesca.

A gente que faz a pauta da reunião do conselho. Hoje o presidente é o secretário. Geralmente a gente fala sobre a merenda escolar que é um assunto recorrente, a agroindústria, das máquinas que vieram do PAC sempre é um assunto na reunião do conselho. Sempre falam sobre a merenda escolar. (EM3)

Outro ponto que pode influenciar na desmobilização do conselho, segundo o entrevistado, é a própria história das gestões das últimas prefeituras, pois há baixa avaliação

por parte da sociedade local sobre as ações dos governos, acarretando em um descrédito grande com a classe política.

O Conselho de Desenvolvimento Rural discute-se muito. Fala-se muito e não faz nada. Não tem nenhuma ação. Precisa reestruturar total. Esses anos e anos dessa política ruim de Mangaratiba. Existe uma visão muito equivocada das políticas. Você só vê coisa errada acontecer no município. Com interesse. Essa coisa fica muito desacreditado. Da reunião de hoje gostei que das pessoas que entraram tem boas intenções. (EE1)

Em um certo momento foi importante. A gente conseguiu articular a merenda quando ela veio. Passou por ali. Só que muitas situações você fica falando para o vento. Não tem repercussões. Não sai dali. Não sai ofício. Tinha que ser mais dinâmico. Os próprios produtores sempre participam, mas com aquela visão paternalista de querer tudo. (EE1)

Os CGPPs surgiram como uma instância de democratização nas propostas da gestão pública e neste caso a possibilidades de democratizar o poder quando se estabelece ações de forma deliberativa (GOHN, 2002). No entanto, quando seu funcionamento não se efetiva o que se observa é justamente a perda de um canal que possa dar voz a representações da sociedade que normalmente estão a margem das ações públicas. No caso, com a desmobilização do Conselho de Desenvolvimento Rural de Mangaratiba o agricultor familiar perdeu um espaço de discussão, acesso as informações e controle social de ações de seu interesse.

Segundo, Freitas et al., (2016) os canais institucionais de participação se apresentam como uma forma da prática da gestão social. Contudo, se os conselhos não são espaços públicos de deliberação e participação, a sociedade civil perde a possibilidade do processo de tomada de decisão acontecer de forma dialógica. Com isso, abra-se uma prerrogativa para que as ações por parte do gestor público aconteça de forma unilateral e autoritária.

No início do ano de 2017 a nova gestão da secretaria de agricultura e pesca convocou uma reunião do conselho para discutir ações que iniciariam naquele ano. No entanto, a reunião não aconteceu por falta de quórum, demonstrando o enfraquecimento dessa instância para as questões que envolvem a agricultura familiar.

Na análise a respeito do **Conselho de Alimentação Escolar (CAE)** de Mangaratiba constam as entrevistas, os documentos como as atas das reuniões, os relatórios elaborados pelo conselho, a participação do pesquisador em uma reunião e a visita em escolas com um dos representantes do CAE.

No caso de Mangaratiba, o CAE se mostrou bem atuante nas suas funções do exercício do controle social. Efetivamente faz a fiscalização sobre o fornecimento da alimentação escolar e da implementação da política do PNAE, inclusive atua na cobrança sobre o atendimento dos 30%. No entanto, é possível verificar que esse êxito também está relacionado na figura de um dos representantes do conselho que desde que entrou teve a preocupação de fazer a instância funcionar e ter efetividade. Nesse ponto, é interessante notar que a ação do controle social teve influência para a prefeitura sair da imobilidade acerca da aquisição da agricultura familiar. Contudo a atuação de outros atores junto à prefeitura também foi importante.

Eu entrei no conselho em 2013. Não tinha conhecimento nenhum. A partir do momento que entrei eu comecei a estudar. Comecei a entrar em contato com o pessoal de Brasília para ter orientação. No município em 2013 não foi feita a agricultura familiar. Não gastaram a verba. Então eu cobre. E os 30% da agricultura familiar. Aí ficou todo mundo assustado na época. Aí eles fizeram um documento para Brasília explicando que não houve chamada pública e usaram com os fornecedores. Por conta dessa nossa cobrança fizeram essa reunião com os agricultores. Aí começaram articular com o pessoal a respeito da DAP. Todas essas coisas. Foi quando fizeram a chamada pública, mas bem no final do ano. (CMI)

O CAE faz a fiscalização junto com o setor de nutrição, da secretaria de educação para saber os produtos oriundos da agricultura familiar colocados no cardápio. Outro ponto relevante é verificar junto ao setor de compras os procedimentos para a disponibilidade da chamada pública, que se apresenta como um dos entraves da política. A questão de infraestrutura também aparece como um dos problemas para o funcionamento do conselho. Há dificuldade de acesso ao transporte fornecido pela prefeitura para realização das visitas aos agricultores e às escolas. Há também a própria dificuldade dos conselheiros de realizarem as visitas, devido à disponibilidade a falta de disponibilidade de tempo. Normalmente são servidores ligados à rede municipal de ensino, que conseguem liberação para efetuar o serviço.

Nós cobramos a parte do setor de nutrição e o setor de compras. Acompanhamos as licitações, as chamadas públicas e enviamos para a secretária através de ofício a respeito de como está. Nós gostaríamos muito de fazer visita a cada agricultor, que eu acho que é essa a nossa obrigação também, mas nós também temos muitas dificuldades com transporte. As vezes a gente pede carro para fazer essas visitas, mas a gente as vezes não consegue. Então nós não tivemos essa oportunidade, mas é um desejo do conselho visitar cada agricultor para saber, se está havendo mesmo. (CMI)

De qualquer forma, o CAE chegou a fazer visitas em alguns produtores que vendem para merenda escolar para saber como estava funcionando a relação da prefeitura com os produtores. Devido a falta de conhecimento de procedimento e normas, os produtores ficam em algumas situações sem saber como proceder e quando assinam algum documento, não sabem ao certo que estão fazendo. Nesse sentido, a representante do CAE orientou para só assinar quando o agricultor tiver ciência sobre o que está fazendo.

Eles reclamam chegam com documentos para eles assinarem. Eles são leigos. Não sabem. Aí eu disse não assinem mais nada se não tiverem conhecimento ou então pede uma cópia do que vocês estão assinando. Eram uma das reclamações deles lá. (CMI)

O CAE elabora relatórios de suas ações que são enviados para o poder legislativo, para a secretaria de educação e o setor de compras. No entanto, a secretaria de meio ambiente e agricultura não recebe essas informações, sendo o ator que faz a articulação junto aos agricultores. Na verdade, não há algum tipo de atuação entre o CAE e a secretaria. Inclusive o representante do conselho sinalizou que seria relevante ter uma proximidade com o Conselho de Desenvolvimento Rural. Atualmente isso, não ocorre. Como o CAE tem uma atuação muito específica que é a alimentação escolar, pode resultar em uma excessiva segmentação o que segundo Dagnino (2002), pode limitar a partilha de poder e formar atuações isoladas sem uma interligação com outras instâncias.

A gente envia relatórios todo mês para câmara, para secretaria de educação, por setor de nutrição, por setor de compras, não enviamos no meio ambiente. Acho que essa parceria com meio ambiente deveria ser mais eficaz com o conselho. Infelizmente não temos representação do CAE no conselho de desenvolvimento rural. Deveria ter. (CMI)

O CAE nunca foi convidado pelo Conselho de Desenvolvimento Rural. Nunca participou. (CMI)

Sobre a divulgação das ações do CAE há uma importante ação que foi a construção de uma página na internet. Neste espaço é possível acessar orientações a respeito da alimentação escolar, cartilhas elaboradas pelo FNDE, notícias de reuniões e a visitas dos conselheiros. Com isso, cria-se uma possibilidade de ampliação da publicização por parte do conselho. Nesse sentido, para a gestão social a transparência no acesso às informações viabiliza é o

processo de tomada de decisão de forma deliberativa a partir da construção do consenso (CANÇADO et al., 2016).

Entretanto, ainda há problemas, pois pela fala do próprio representante do conselho, este foi orientado a não disponibilizar as atas das reuniões. Desta forma, fica clara a ingerência da prefeitura sobre a instituição. Outro problema, que a página do CAE foi uma iniciativa pessoal de um dos representantes do conselho, que saiu no ano de 2017. Desde então a página está desatualizada. As últimas informações são de 2016. Desta forma, continuando dessa forma, perderá todo o potencial de informação que existia.

Nós temos uma página na internet, CAE Mangaratiba. Vai ver tudo lá. Nem tudo. Não me deixaram colocar as atas na internet, mas nós vamos passar a colocar nossos relatórios. (ultima postagem, é de outubro de 2016). (CMI)

O CAE junto com o setor de nutrição acompanham o fornecimento da merenda no que diz respeito à qualidade e aceitação da alimentação junto com os estudantes. Para isso, vem ocorrendo um diálogo para melhorar o que é fornecido.

Eu acho que a merenda ofertada pelo município tem sim seu valor. Nós temos frutas toda semana, verduras três vezes na semana. Fazemos esses ajustes com a questão do queijo e do frango. Conversamos com nutricionista e ela fez algumas adequações. Por exemplo, tiramos a moela, porque as crianças não gostavam muito, o bucho há um tempo foi eliminado. As crianças não gostavam muito. Tinha rejeição. Todas essas coisas que a gente percebe a gente passa pela nutricionista. (CMI)

O CAE mantém o canal de comunicação com a secretaria de educação, que inclusive é realizada por meio de redes sociais eletrônicas como o “whatsapp”. Isso ajuda na agilidade nas informações e atuação. Contudo, também se utiliza dos canais formais como a elaboração de ofícios. O representante do poder público também salienta a boa comunicação entre as duas instituições.

Sim, sim. Através deles mesmo. Ela participa do conselho. Nós temos um grupo de zap. Quando é alguma coisa mais emergencial. Por exemplo, está vazando gás na escola. A gente vai e manda mensagem ou então manda através de ofício quando a gente precisa que alguma coisa esteja registrada. Toda essa documentação nós temos no conselho. (CMI)

A comunicação com a gente é boa. Elas estiverem em uma escola vendo alguma coisa. Elas tiram fotos, mandam para gente. (CMI)

Justamente essa questão de parceria entre o CAE e a secretaria de educação é salientada. O que é importante para o funcionamento de ambos os órgãos cada um com suas funções delimitadas. Não significa que não ocorram divergências ou conflitos, mas a partir do momento que se consegue ter um objetivo em comum que é a melhora na prestação de serviço na alimentação escolar é possível estabelecer justamente esta articulação dos atores, pois como já observado, tanto a política da alimentação escolar e mais especificamente do PNAE envolvem diversos atores o que torna a ação com um levado grau de complexidade.

A gente solicita a ajuda deles para tomar uma providencia maior. O que acontece? O CAE é uma parceria. Ele é fiscalizador, mas também é parceiro. Ele precisa fazer este papel de tá passando nossa visão de conselho para a secretaria de educação. A visão da secretaria de educação é uma a nossa é outra. Eles têm o olhar do trabalho. Nós temos o olhar de fiscalização. Então se agente observa. Uma coisa que não está adequado. Nós procuramos passamos uma coisa para eles, para que eles possam fazer a adequação. (CMI)

Em relação ao funcionamento do CAE, este enfrentou períodos com baixa participação, pois segundo o entrevistado, alguns representantes entraram, mas não participavam como deveriam, logo, o CAE não era efetivo. Desta forma, foram necessárias

algumas eleições para troca de membros para existir um grupo com interesse de fazer o conselho funcionar.

Ainda acho que precisa melhorar bastante. Por quê? O que acontece? Eu estudei muita coisa para aprender como, porque quando faço gosto de fazer bem feito. Mas eu fiz eleições três vezes nesses quatro anos porque o pessoal desistia. Aí eu falava: não vamos ficar com o conselho fingindo que atua, pois eu quero um conselho atuante. Agora conseguimos um grupo bom. (CMI)

Muita pouca movimentação às vezes. Você vai com todo gás, querendo fazer, querendo acontecer aí começa a encontrar barreiras, você começa a desistir, isso muito aconteceu no nosso conselho. (CMI)

Dependendo de como é tratado as informações técnicas que dizem respeito à temática do conselho pode afastar os representantes da sociedade civil das apreciações adequadas, ou ainda estes, podem servir de manobra do poder público para apenas ratificar alguma decisão tomada pelo governo, pois nas representações da sociedade civil normalmente há uma fragilidade pela falta de qualificação técnica e política de seus representantes. (DAGNINO, 2002).

Para evitar esse problema que normalmente aparece nos conselhos, o CAE buscou suporte de um contador para auxiliar na parte de prestação de contas, que é uma responsabilidade do conselho. Só que este auxílio é feito a partir de uma relação informal de um representante do conselho com este profissional. De qualquer forma, fica exposta uma questão dos conselhos, os quais muitas vezes têm responsabilidades, mas não necessariamente são oferecidas formas de cumprir com essas obrigações.

Um dos nossos maiores problemas é com a prestação de contas, porque esta parte eu não entendo muito. Aí o que eu fiz. Leitura, eu li tudo, agora a parte técnica eu não entendo muito. Agora esse ano eu chamei um contador que é amigo nosso pra dar uma força para gente. Identificamos um monte de coisinhas. Fizemos relatórios para a secretaria de educação para saber o que nós identificamos. E quando chega no final do ano também. Inclusive amanhã nós vamos montar este relatório. Nós elaboramos um relatório anual e enviamos para a Câmara, para secretaria de educação, para o prefeito, pro Ministério Público e pro FNDE. Esse relatório ano passado enviamos e esse ano vamos enviar também. (CMI)

b.2) Processos deliberativos do PNAE

A atuação da EMATER na assessoria técnica ocorre por meio de visitas nas produções dos agricultores ou quando estes vão diretamente ao escritório do órgão. Uma ação interessante é a realização de reuniões, mobilizando conjuntamente os agricultores, pois cria um potencial de unidade e participação destes. No entanto, as reuniões em conjunto também têm o fator econômico, pois se consegue mobilizar mais gente com menos recursos. Contudo, é preciso ressaltar que apesar das reuniões serem de uma atuação relevante o poder de mobilização já não é mais o mesmo quando comparado com anos anteriores.

Atendemos de duas formas. Visita a propriedades e o agricultor indo ao escritório da EMATER e o agricultor trazendo algum problema que possa ter em sua propriedade e produção e que a gente possa junto a eles solucionar. Temos visita direta ao campo. Nosso trabalho mais forte está sendo, visto as dificuldades de investimentos dessa parte econômicas para se trabalhar. Estamos tentando muito trabalhar entorno das reuniões e encontros. Tanto nas propriedades, no campo, quanto na sede no município.

A gente mobiliza em torno de 20 a 25 produtores. Não como ocorria antigamente quando conseguíamos mobilizar na faixa de 100 pessoas.

Como será observado adiante o fator econômico é importante para a promoção da política do PNAE junto com os agricultores, mas é apontada também uma perspectiva de maior unicidade junto das famílias de agricultores e dos produtores de uma maneira geral.

Cria-se um potencial de articulação e mobilização, devido a ter algo em comum. O potencial do PNAE no fomento da agricultura familiar além da geração de renda pode contribuir efeitos distributivos e avanços políticos com distribuição de poder, favorecendo o processo de democratização (BUAINAIN, 2006).

Envolve o agregamento da família, do filho, da esposa. Família que está em conjunto. Você começa trabalhar essa demanda e o acompanhamento deste sabendo que tem uma resposta. Meu sonho, meu projeto, apesar de que já ter os acompanhamentos. Trabalhar mais com a organização, melhorar a qualidade de todos (AF1)

A inserção dos agricultores na venda da merenda escolar por meio da associação apresenta uma possibilidade de articulação dos agricultores. Apesar de poucos agricultores, a associação cria um canal institucional de discussão e pressão junto ao poder público.

Apesar que agora eles estão bem. Agora eles vão na secretaria de educação e conversam, tem acesso. Tem acesso ao setor de nutrição. De tanto a gente falar eles estão mais atuantes. O presidente vai lá. Cobram. Que é o papel que tem que fazer. (EM3)

De qualquer maneira, o papel da associação em relação à política do PNAE ainda é recente. Inclusive a atuação na agroindústria ainda carece de uma participação maior dos agricultores.

A organização por parte dos agricultores. Tem muito agricultor que não está participando e poderia entrar também por falta de incentivo. Não sei. Eles têm que se associar porque para entregar agora eles têm que se associar. Este ano teve uma dificuldade nisso. Demorou para fazer eleição. E essa organização deles também. Mais de trabalhar como associação mesmo. (EM3)

c) Efetividade

c.1) O PNAE como fomento para a agricultura familiar

Uma das vantagens da política de aquisição dos agricultores familiares é que garante a compra de suas mercadorias, pois um dos entraves dos produtores é justamente o momento de comercializar o seu produto, isto é, acessar os mercados. A venda para as escolas tira o atravessador e garante um preço justo para os produtos.

Eu acho uma política fantástica no sentido assim. Lugares que tem produção, tem produtor. A gente sabe desses gargalos de comercialização que é muito difícil. O produtor normalmente está focado na propriedade. Normalmente não tem tempo de levantar a cabeça para olhar o comércio. Existe esta coisa do atravessador que é muito difícil e essa possibilidade é muito boa. Uma política muito legal. (EE1)

Melhorou. Isso foi bom. Ajudou muito a família. Enquanto a gente vendia uma caixa de banana baratinho agora a gente consegue vender por um preço bem melhor. (AF2)

Eles pagam cerca de R\$ 99,00 por uma caixa de banana. Se fosse para o atravessador seriam R\$10,00. A diferença é bem grande. (EM3)

A relevância do PNAE fica evidente para o fomento da agricultura familiar e os agricultores, pois possibilita uma fonte de renda regular com preço justo. Como ressaltado, pelo representante do poder público, o agricultor tem conhecimento na produção, mas apresenta uma dificuldade no momento de comercialização de seus produtos. Nesse sentido, o PNAE torna-se um importante canal de escoamento e comercialização.

O PNAE para o agricultor é muito importante. O agricultor sabe bastante em como plantar, mas tem uma dificuldade muito grande em comercializar. Até o programa chegar a produção de Mangaratiba era 90% para o intermediário. Depois que chegou o PNAE parte dos agricultores estão trabalhando dentro do programa com um resultado financeiro satisfatório. (EE2)

*Para o agricultor acho ótimo porque é uma renda certa, pois ele pode entregar até 20 mil reais. É uma forma deles escoarem a produção. (EM3)
Nada melhor que você trabalhar e ver a resposta. (AF1)*

A política de aquisição da agricultura familiar é percebida como oportunidade para os agricultores, pois consegue uma regularidade na compra de seus produtos e menor incerteza que o campo traz. Outro ponto, é que mostra o potencial de crescimento com a inserção de novos produtores.

É uma fonte muito boa. A gente produzia muito e nossos recursos as vezes... Eu não porque faço feira a demanda consigo consumir. A gente vê alguns prejuízo ali alguns produtores por não ter esta articulação. Com esse negócio da merenda escolar está ajudando muito mesmo. Deu até incentivo de outros produtores que estavam mais apagados no negócio, aparecendo. [...] Eu só vejo crescimento. Para os produtores uma ajuda muito boa. Pelo preço que é oferecido no campo pra e pelo o que a gente alcança hoje é outra demanda. (AF1)

O programa também possibilita que o agricultor busque diversificar sua produção, não se restringindo em um só produto, que no caso de Mangaratiba a banana é majoritária. Essa diversificação não traz somente benefícios para o agricultor, mas pensando na questão da SAN e desenvolvimento da localidade ter uma maior variação na produção do município e consequentemente na merenda escolar impactaria positivamente na qualidade do cardápio.

O acesso à alimentação deve ter como prerrogativa ser um direito do cidadão. O desenvolvimento de políticas públicas que possam atender os objetivos da SAN deve ser pautado em assegurar o acesso aos alimentos, não excludentes e sustentáveis (MALUF et al., 1996). O PNAE apresenta este potencial para o agricultor familiar e a comunidade escolar, principalmente os estudantes.

A intenção agora que os agricultores possam produzir a parte de hortaliça, pois tem uma rotatividade muito grande. E ampliar cada vez esse leque de produtos e retorno financeiros. (EE2)

Sobre a política do PNAE, esta é vista de forma positiva no que se refere às possibilidades de gerar renda e segurança para os agricultores.

*Tem produtor que entrega R\$ 20 mil de banana. Isso é bom demais. Tem produtor que entrega menos, mas pela capacidade produtiva mesma. (EE1)
Essa parte da merenda o pouco que entendo está dando um incentivo muito grande. Tenho visto muitas pessoas que converso, que estão dentro do programa, que já estão acreditando, porque foi uma resposta muito boa.(AF1)*

A política de fomento para a agricultura familiar como a aquisição por meio do PNAE tem como um dos objetivos fortalecer a figura deste produtor, que historicamente foi negligenciado pelo Estado. Em detrimento do agronegócio, o agricultor cada vez mais é marginalizado, tendo grande dificuldade de viver do seu trabalho. Nesse sentido, a política referente ao PNAE tem um potencial relevante para mitigar esta situação, que vem piorando com a não continuidade dos jovens no campo. O problema é que muitos dos jovens não têm uma qualificação para buscar melhores condições de trabalho, ficando com empregos mal remunerados e pouco valorizados.

*Pode fortalecer muito, porque existe um enfraquecimento claro da agricultura familiar em todos os lugares. Os jovens não estão a fim não. A partir desta política bem aplicada pode existir para aquele que entender, pois o filho de produtor que não tiver uma capacitação boa vai sair daqui para ser servente de pedreiro. Se ele tiver uma bananal organizado além de fazer muitas outras coisas ele vive aqui em um ambiente muito mais gostoso. (EE1)
As dificuldades que os pais enfrentaram quando mais jovens acabam passando uma mensagem muito negativa. Aqui é tudo no lombo mesmo. Lombo ou lombo de burro.*

Acaba passando uma mensagem muito dura para as gerações futuras e isso não inventiva mesmo. Diferente hoje que enxergo é a possibilidade de qualidade de vida. O cara que é daqui não pode ter uma vida boa? Lógico que pode. (EE1)
Tem mais gente com mais idade. A garotada quer outras coisas. Quer trabalhar no mais fácil, porque dar duro não querem não. Meus filhos todos trabalham em obra. (AF2)

Desta forma, o tema do jovem no campo se tornou crucial. A verdade é que parece não existir uma renovação no campo para algumas regiões do Brasil. É elencado o trabalho difícil que a agricultura demanda, assim como as incertezas que o setor envolve e a não valorização do trabalhador. No caso de Mangaratiba, as propriedades dos agricultores familiares são distantes e não tem uma estrutura que propicie um acesso menos penoso. Desta forma, quando se analisa as estratégias para o fomento dos agricultores familiares não se pode ter somente como prerrogativa a geração de renda. No enfoque das capacidades, Sen (2010) argumenta sobre a relevância da renda para o acesso das liberdades. No entanto, a sociedade necessita de outros fatores como serviços públicos universais e de qualidade. Nesta situação, o transporte público barato e de qualidade se torna um elemento relevante para as famílias rurais.

Muitos agricultores venderam suas propriedades. Aí os filhos saem. Acho que é geram a juventude rural não querer ficar. A gente muita preocupação, pois a maioria é idosa. Os filhos não querem dar continuidade. A gente fica pensando o que vai ser o futuro da agricultura daqui alguns anos. É muito complicado. Os sítios são distantes. Descem com burro. Chega uma hora que a pessoa não aguenta mais. Os filhos vendo os pais nesse sofrimento. Acaba que não querem mais continuar. (EM3)

Outro ponto positivo na atuação e fomento da associação é justamente a viabilidade de comercialização e escoamento dos seus produtos. Com a agroindústria ainda é possível agregar valor e valorizar os produtos e trabalho dos agricultores. Atualmente, o principal produto da agroindústria é a banana passa.

Então eles levam a banana e processar lá para poderem vender. Aí gerar renda. Eles vendem mais para a merenda escolar então perdem muito produto. Então é uma forma de beneficiar e para merenda escolar seria ótimo, pois a banana passa é natural. Não leva nenhum tipo de conservante, açúcar, nada. Então para a merenda escolar seria ótimo. Tem a farinha de banana também, que eles fazem lá que é riquíssima. A nutricionista quer ver se coloca na alimentação. (EM3)

O potencial para gerar mais recursos e melhorar as condições de vida dos agricultores de Mangaratiba é grande quando se analisa a política do PNAE. Pois a prefeitura ainda gasta pouco na aquisição dos produtos dos agricultores. Mas para isso é preciso diversificar a produção e incluir mais agricultores no processo de venda.

A gente não atingiu os 30%, mas acho que aumentou em relação ao ano passado porque mais agricultores fecharam a DAP. (EM3)

É colocado que uma das limitações para a ampliação dos recursos aplicados na política seja a visão de que o setor agrícola no município é pequeno e sem relevância. Na visão do entrevistado o setor agrícola no município é negligenciado, pois a agricultura fica a margem e é desvalorizada. Ainda existe um problema fundiário na região por conta da busca de áreas para especulação imobiliária, que tem o turismo como relevância econômica. Como já visto o peso da atividade agrícola tem termos econômicos é pequeno no município. Desta forma, as ações de fomento do agricultor familiar não podem pautar exclusivamente pela dimensão econômica, pois a dimensão econômica não consegue abarcar a complexidade que o processo de desenvolvimento envolve que deve pautar por uma série de questões com a diversidade

cultura, problemas de violência, falta de serviços públicos de qualidade, uso inadequado dos recursos naturais, entre outros (ESTEVA, 2000).

Na verdade Mangaratiba não é um município agrícola. As pessoas acham que nem existe. As pessoas não conhecem. Acham que não têm. Muitos dos assentados venderam. A especulação imobiliária é muito grande. Muita irregularidade nos assentamentos. (EM3)

c.2) O PNAE como fomento para o desenvolvimento sustentável

Nas entrevistas a política do PNAE aparece como uma forma de desenvolvimento sustentável na região. As dimensões identificadas são primeiramente a econômica que passa tanto pela renda dos agricultores quanto a circulação desses recursos na localidade fomentando outros serviços locais.

Tem produtor que entrega R\$ 20 mil de banana. Isso é bom demais. Tem produtor que entrega menos, mas pela capacidade produtiva mesma. (EE1)

Então acho perfeita política como política. O problema são os entraves que se criam. O dinheiro que vai circular no município não tem benefício melhor para o prefeito o dinheiro circular no próprio município. (EE1)

Se não fosse os percalços é maravilhoso para o agricultor, para os alunos que comem o alimento. Para o município que desenvolve a agricultura local. (EM3)

Outra dimensão é da SAN, pois existe a possibilidade estimular a produção agrícola local e melhorar a qualidade dos produtos utilizados e fornecidos às unidades escolares da rede pública do município. O PNAE tem o potencial de uma aproximação entre os agricultores e a escola, isto é, os alunos, os pais e professores conheceram sobre a existência da produção local.

A importância de ter essa ligação com a escola. Consumir o produto local, da região. Alimentos saudáveis. Nossa banana é pura, sem agrotóxico. Então acho muito importante. Acho ótimo. (EM3)

Desta forma, já é apontado avanços na qualidade da merenda. A entrevistada do setor público ressaltou melhoria na alimentação nas escolas referente à qualidade nutricional e o próprio crescimento de produtos oriundos da agricultura familiar. Outra questão que a partir do momento que os agricultores começam a vender para prefeitura, estes começam a se dar valor. De certa forma, se sentem pertencentes à sociedade.

No tempo que estou no município percebi uma melhora grande na qualidade da merenda. Inclusive um investimento em priorizar alimentos ricos nutricionalmente. Vi o crescimento da agricultura familiar. Nas dificuldades que se tinha, principalmente a agricultura local. Já melhorou também. Consequentemente, na alimentação em geral. (EM1)

Os agricultores começam a valorizar o que tem. Isso é fantástico. O agricultor está se adaptando em todo o processo em relação a questão da aquisição. É uma aprendizagem. (EM1)

5.2.3 O caso Seropédica

Sobre Seropédica, pode-se ressaltar que o município passou por três grandes transformações. A primeira ocorreu com a instalação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) na década de 1940. Com isso, o município passou a abrigar alunos e professores oriundos de diversas regiões do país. O segundo momento de mudança foi pela integração do município à Região do Grande Rio, que aproveitou a infraestrutura já existente de “cidade dormitório” para abrigar trabalhadores e operários em função da expansão e desenvolvimento industrial na Microrregião de Itaguaí. O terceiro momento de transformação aconteceu quando o município passou a atrair empreendimentos industriais, logísticos e

comerciais. Com isso, a agricultura familiar sofre impactos que terá como consequência uma retração nas atividades agrícolas (VIANNA, 2017).

Outro ponto relevante no município é que este abriga um polo de produção e transmissão de conhecimento em agropecuária composto por entidades de ensino, pesquisa e extensão como, principais atores institucionais, a UFRRJ, a EMBRAPA Agrobiologia, a PESAGRO-Rio e a EMATER-Rio (VIANNA, 2017).

Pelos dados de 2015, do IBGE, no quadro 30 é perceptível que o peso da atividade agropecuária em termos econômicos é baixo quando se compara com a indústria e o serviço. Quando se aborda o PIB per capita, Seropédica apresenta valor bem menor do que Paraty e Mangaratiba. Seropédica teve um PIB per capita de R\$ 27.823,49. Paraty o valor foi de R\$ 54.866,66, quase o dobro em relação à Seropédica. Enquanto Mangaratiba o PIB per capita foi de R\$ 90.667,93.

Quadro 29 - Produto Interno Bruto de Seropédica

Produto Interno Bruto de Seropédica- Ano 2015	
PIB a preços correntes - (x1000) R\$	2.306.344,60
PIB Per capita (R\$)	27.823,49

Fonte: IBGE cidades (2017).

Quadro 30 - Atividade econômica de Seropédica

Produto Interno Bruto de Seropédica- Ano 2015	
Atividade econômica	
Agropecuária - (x1000) R\$	13.722,82
Indústria - (x1000) R\$	882.057,55
Serviços - (x1000) R\$	748.305,22

Fonte: IBGE cidades (2017).

Sobre o PNAE, o município de Seropédica têm 43 unidades escolares tendo 15.759 alunos atendidos. Esse maior número de alunos irá se refletir nos valores dos repasses do FNDE para Seropédica gastar na alimentação escolar como pode ser verificado no quadro 31.

No entanto, quando verifica os valores destinados à agricultura familiar nos anos de 2011, 2012 e 2013 nenhuma aquisição foi devida a produtos oriundos da agricultura familiar. Esse dispêndio começa a se observar nos anos de 2014 e 2015. No entanto, como será tratado adiante, os valores não foram destinados aos agricultores da localidade. Em 2016 teve um pequeno dispêndio, mas novamente sem participação dos agricultores de Seropédica.

Quadro 31- Valores de aquisição da Agricultura Familiar oriundos do PNAE em Seropédica

Seropédica	Valor transferido	Valor aquisições da agricultura familiar	Percentual
2011	R\$ 1.260.960,00	R\$ 0,00	0,00%
2012	R\$ 1.890.948,00	R\$ 0,00	0,00%
2013	R\$ 1.764.270,00	R\$ 0,00	0,00%
2014	R\$ 1.891.824,00	R\$ 284.667,26	15,05%
2015	R\$ 2.166.912,00	R\$ 363.854,73	16,69%
2016	R\$ 1.509.103,20	R\$ 24.431,60	1,61%

Fonte: FNDE (2016); SIGPC (2017).

a) Arranjos institucionais

a.1) Articulação dos atores na implementação e gestão do PNAE

Quando se observa os dados do FNDE de Seropédica nos anos de 2014 e 2015 acerca do percentual destinado à agricultura familiar no município, tem a impressão que a situação não estaria ruim e também em um processo de melhoria, mas a realidade não é essa, pois as aquisições pelas chamadas públicas não foram dos produtores do município nem da região. Estes em nenhum momento conseguiram acessar a política do PNAE. A compra ocorreu por meio de uma cooperativa do município de Araruama que não tinha nenhum produtor da região. Com isso, a política do PNAE não se mostrou efetiva em Seropédica, quando se analisa a participação de agricultores da localidade ou região. No caso do PNAE é uma política cuja implementação é de responsabilidade do poder público municipal e neste caso o poder executivo por meio da secretaria de educação não vem demonstrando ação para a inclusão de agricultores familiares na compra para a merenda escolar.

As políticas de âmbito nacional como PAA e PNAE. São políticas ainda muito frágeis. A prefeitura de Seropédica cria algumas articulações para que não efetive de uma forma satisfatória. (CM3)

Segundo representante do CONSEA, apesar da baixa articulação da secretaria de Meio Ambiente e Agronegócio junto aos agricultores, esta tentou fazer com que alguns agricultores vendem-se para a merenda escolar por meio da cooperativa de Araruama para o ano de 2015. No entanto, os agricultores não aceitaram essa proposta, pois o interesse deles eram justamente fazer a venda direta e não por meio de intermediários, pois entendiam que a cooperativa neste caso se comportaria com um atravessador. Foi nesse sentido, que no ano de 2016 se buscou a inclusão desses agricultores em uma nova chamada pública, mas que ao final a ação não se concretizou. Essa articulação contou com a atuação da EMATER e o CONSEA.

As atividades para articular a questão do PNAE, ela teve muito pouca ação. Não teve um desfecho muito interessante. O ex subsecretário, anterior ao que fechou o mandato. Ele chegou a tentar articular os agricultores interessados a fornecerem pro PNAE por meio da cooperativa que tinha vencido a licitação de 2014. Licitação não, a chamada pública para o PNAE. Houve uma cooperativa de Araruama que venceu. Então ele tentou articular para os agricultores tentassem vender para o PNAE. Acho que ele teve até uma boa intenção. Ele dizia vocês venderem direto tem o risco da demora do pagamento e com a cooperativa, vocês vão receber menor, mas vão receber na hora. Mas aí os agricultores não aceitaram, ficaram muito reticentes com essa proposta, queriam vender diretamente para a prefeitura. Acho que não foi uma proposta mal intencionada já que tinha essa cooperativa de outro município, ele tentou encurtar as distâncias. (CM3)

Acho que nem vejo essa questão que a secretaria foi a causadora disso. Acho que ela tentou até ajudar de certa forma, mas ela não se sentiu responsável por isso. A responsável foi a secretaria de educação que não facilitou o processo. E o CONSEA tentou ajudar. E até em alguns momentos nas reuniões do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável houve discussão sobre a questão do fornecimento do PNAE. Eles tentavam dialogar com os agricultores. Os agricultores chegaram a frequentar em alguns momentos bem lá no início. (CM3)

Desta forma, ocorreram mobilizações por parte de instâncias como a EMATER, o CONSEA e o CMDR na tentativa de inclusão de agricultores de Seropédica no fornecimento de produtos na merenda escolar. Iniciou-se uma articulação e sensibilização na secretaria de educação, pois havia falta de informação e até mesmo resistência para a inclusão de produtores de Seropédica. Na da chamada pública do ano de 2016 conseguiu que três produtores pudessem fornecer seus produtos. Entretanto, no final a compra não se

concretizou, frustrando todo um processo de mobilização e sensibilização junto aos agricultores.

Para o PNAE do município foram duas tentativas. Começou a sensibilizar um pouco mais os produtores para fornecer para a merenda escolar quando vim para o município. Então não tinha ninguém que trabalhava com isso no município. Quando eu vim saiu uma chamada pública. Nós tentamos obter os dados das escolas. Até pelo desconhecimento dos diretores eles não queriam fornecer. Aí a gente teve um ano para conversar para explicar como funcionava a coisa. No ano seguinte tentamos de novo a chamada pública, conseguimos. Foram três produtores que foram contemplados. Só que por uma questão da prefeitura está sofrendo uns problemas jurídicos não foi homologado a tempo e os produtores acabaram perdendo essa chamada. (EE4)

Aí foi discutido isso. Até o Consea. Foi apresentado isso no Consea em todas as reuniões de conselho que a gente participou. Foi decidido que no ano seguinte a gente tentaria. Só que no ano seguinte, uma das questões da chamada é que seja amplamente divulgada. Só que ela não foi divulgada. Saiu no diário oficial e só. Não teve nenhum contato, quando a gente viu já tinha passado o prazo para entrega de documentos. A gente discutiu com o pessoal da educação. Só que eles não deram um feedback positivo. (EE4)

A percepção foi que o poder público municipal ao fim ao cabo não se mostrou interessado em inserir agricultores do próprio município na política do PNAE, contribuindo ainda mais para as dificuldades que este setor enfrenta no município. O valor de R\$ 24 mil que aparece em 2016, representando 1,61% do valor transferido pelo FNDE é de uma cooperativa do município de Itaguaí. O estranho que as instâncias envolvidas na tentativa de inclusão dos agricultores no PNAE, como CONSEA e EMATER, não ficaram cientes deste contrato. Essa informação só foi possível pelo acesso ao SIGPC.

Acho que há um pouco de falta de diálogo e falta de interesse. Porque não é um recurso que não possa ser utilizado em outra coisa. Ele é específico para este tipo de aquisição. Parece que eles fazem a chamada porque são obrigados a fazer e depois dizem que não teve retorno. Ou então para repassar para uma cooperativa que dá um retorno maior. (EE4)

Com a lei sobre o PNAE em 2009, que coloca a necessidade da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar, os municípios vêm mudando seus processos de aquisição. Nesse sentido, demandou modificações de posturas por parte das secretarias de educação e dos setores de compra, pois são as instâncias que gerenciam as políticas e os recursos do PNAE em seus municípios. Para isso, surgem novos atores que são os agricultores, a EMATER (no caso do estado do Rio de Janeiro), as secretarias de agricultura e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas que passam a envolver a temática da SAN e do setor agrícola.

Desta forma, para a efetividade do PNAE precisa sensibilização por parte do poder executivo municipal, principalmente na figura da secretaria de educação, o que no caso de Seropédica, segundo representante do CONSEA isso ainda não ocorreu. O CAE que seria a instância para exercer o controle social e fiscalizar o PNAE, também não se mostrou efetivo nesta questão. Pois, somente a partir de 2017, o CAE inicia um processo de organização.

Porem eu acho que o maior problema dessa questão do PNAE. Não era nem a secretaria de meio ambiente e agronegócio, era a secretaria de educação, que dificultou o acesso pela má divulgação do edital. Até a dificuldade de assessoria para fazer o projeto. Teve a EMATER entrar no circuito para auxiliar na elaboração do projeto. Não é algo simples. O agricultor às vezes tem muita dificuldade de elaborar um projeto de fornecimento, de fazer cálculo, quantidade, preços, a própria redação do projeto é bem trabalhoso. Tem a questão da DAP, para fornecer tem que ter a DAP. Mas eu vejo que o maior problema foi a

secretaria de educação e o CAE sempre foi muito omissivo em relação dessa questão ao PNAE. Ai por questões que eu não sei explicar. (CM3)

Desta forma, para o alcance do desenvolvimento territorial é necessária a mobilização de diferentes atores (PECQUEUR, 2005) representantes dos poderes públicos, da sociedade civil e mercado. No entanto, ainda segundo o autor, apesar das mudanças do papel do Estado nas últimas décadas sua ação continua essencial. Com isso, é necessário um Estado que tenha a capacidade de planejar e implementar políticas públicas (SACHS, 1997). Ainda no enfoque da capacidade do Estado para implementar as políticas dependerá da coordenação sobre a máquina pública, recursos financeiros e servidores com formação adequada. (SKOCPOL, 1985). Trazendo para a lógica local, o que se observa é que o poder público municipal representados pela prefeitura, secretaria de educação e a secretaria do meio ambiente e agronegócio não se mobilizaram para a implementação do PNAE. Sendo que sem estes entes se torna inviável a efetividade da política.

Como aborda Galès (2015), nas últimas décadas ocorreu uma nova configuração na ação estatal com a presença de mais atores, inclusive da sociedade civil. Com isso, é preciso negociação e participação para estabelecer uma governança relacionada com democratização. No caso de Seropédica a prefeitura atua de forma isolada inviabilizando o PNAE que em seu arranjo institucional demanda a mobilização e atuação de diversas instâncias.

Neste contexto Seropédica, apresenta uma particularidade, pois abriga instituições que têm como finalidade desenvolvimento de ações de ensino, extensão e pesquisa nos setores agrícola e pecuário e ainda referência em agroecologia e produção orgânica. As instituições são a UFRRJ, a EMBRAPA, a EMATER e a PESAGRO. Desta forma, haveria conhecimento e atores que pudessem auxiliar no fomento da agricultura familiar para o território. No entanto, o que se observa que a ação se encontra aquém deste potencial. Segundo Vianna (2017) essas instâncias construíram uma representatividade de luta e cidadania para a garantia dos direitos dos agricultores familiares locais. No entanto, não resultou em resultados efetivos. As atuações dessas instituições ocorrem de forma ainda desarticulada.

Neste caso, a prefeitura que teria um papel primordial não se apresenta como parceiro nas possibilidades de articulação. Logo, os agricultores de Seropédica se tornam descrentes com as ações do poder público no atendimento de seu setor.

Aí os produtores do município mesmo ficam desassistidos. Eu acho que tivesse uma maior integração entre secretaria de educação, secretaria de agricultura, os agentes de desenvolvimento rural que somos nós e as outras instituições parceiras também, tinha tudo para dar certo. É um município que produz, é um município que tem condições de atender todas as escolas que tem aqui quanto até o restaurante universitário. (EE4)

O que percebi foi uma fragilidade de uma articulação desses atores entre essas instituições para dar conta dessa problemática complexa que é a agricultura de Seropédica em face de essa falta de apoio do poder público que investe muito no crescimento econômico, na cidade, no município em que infelizmente tem colocado a agricultura familiar em segundo, terceiro, quarto e quinto plano. Eles não têm interesse em manter a agricultura familiar forte na região no município. (CM3)

Logo, apesar dessas instituições observa-se uma fragilidade acentuada na agricultura familiar do município e uma carência de articulação desses atores com o poder público municipal. O que se observa nos últimos anos é uma série de empreendimentos industriais que fragilizou ainda mais as famílias rurais da localidade.

Na verdade é uma grande contradição. Você tem um local com a produção de conhecimento abundante em um território que está tendo um êxodo rural expressivo por conta da chegada de empreendimentos industriais e condomínios logísticos que vem afugentando esses agricultores com apoio do poder público local. [...] Ela foi muito fragilizada há alguns anos atrás por conta desse boom imobiliário que teve. Eles foram muitos seduzidos na questão da venda de suas propriedades, a questão

do preço que subiu muito com a proximidade física com a região portuária de Itaguaí. A questão do porto seco. Tudo isso fez com que alguns agricultores quisessem vender suas propriedades. (CM3)

Tinha que ter uma consciência coletiva, mais séria, um arranjo desses atores institucionais. Composto por este polo de conhecimento. Por essas instituições que estão no território, estão dentro do município para que este se mobilize. Até enquanto movimento de resgate da agricultura em Seropédica, da agricultura familiar. Reunir esforços, projetos, parcerias, fomentos para que agricultura em Seropédica tenha desenvolvimento no local, dentro do território. Talvez em parceria com outros municípios do Território da Baía da Ilha Grande ou com municípios vizinhos. [...] Seria um grande paradoxo. Você tem todas essas instituições envolvidas em agropecuária, em agroecologia e deixar isso acontecer. (CM3)

Como já ressaltado, os agricultores do município não conseguem acessar a política do PNAE, demonstrando uma desmobilização e falta de interesse por parte da prefeitura. No entanto, iniciou-se a inclusão de agricultores do município e da região por meio do PAA da UFRRJ, destinado ao restaurante da universidade. Essa ação iniciou a partir de 2016, que conta com parceria entre a universidade, que teve ação direta de alguns professores e a EMBRAPA. No PAA da UFRRJ não há qualquer tipo de parceria e atuação por parte da prefeitura. A iniciativa começou com poucos produtores, mas já há uma projeção de aumento para o ano de 2018.

Tanto é que agora a gente tem gente fornecendo para o bandeirão. Espera que o ano que vem tenha mais. Ampliou de três produtos para 19. O bandeirão é pelo PAA. Enquanto ao município sempre que tem chamada pública a gente vê. [...] No PAA da universidade, atualmente são dois agricultores. Para o ano que vem a gente acredita que uns sete. Porque a gente foi emitindo algumas DAPs com objetivo específico para isso. Do município uns seis. Sete eu estou contando com o de Paracambi. Deve chegar 10 produtores com dos outros municípios. (EE4)

De uma maneira geral tem uns projetos da Rural em parceria com a EMBRAPA. Por mais que o histórico tenha demonstrado que nos últimos anos. Das duas últimas décadas, muitos desses projetos que deixavam os agricultores desacreditados nesses projetos, pesquisas e extensões. Acabou que ultimamente alguns grupos têm se reunindo para fazer algumas ações que têm fortalecido um pouco esses agricultores, como a feira da agricultura familiar da UFRRJ, o projeto do PAA, quer dizer ações que vem fortalecendo um pouco. (CM3)

Outra ação que vem fomentando os agricultores familiares, liderada pela UFRRJ, com parceria com a EMBRAPA e EMATER foi a criação da “Feira dos agricultores familiares” dentro da universidade. São 10 barracas com produtores do município e região que vendem seus produtos para a comunidade. A feira acontece de forma semanal e mesmo com um número ainda pequeno de produtores, já há uma resposta bem satisfatória, pois há planejamento de aumento do número de barracas e produtores. Mais uma vez é uma ação que não consta envolvimento por parte do poder público municipal.

Começou com a professora da UFRRJ, entrando em contato com a gente apresentou na época ainda era projeto piloto tinha a intenção de adquirir e selecionar as barracas e a gente selecionou produtores da região e de municípios vizinhos. Para fazer a feira dentro da Rural. Ajudar um município que produz e uma universidade que leva a Rural no nome. Aí a gente comprou essa parceria com ela. Até então não tinha uma parceria entre a Rural e a EMATER. Foi assinado um acordo de cooperação técnica este ano para ser mais exata. Fizemos as reuniões, sensibilizamos os agricultores, selecionamos um grupo de agricultores para começarmos o trabalho na feira. A princípio começou um pouco tímida. Duas vezes por mês. Conforme foi vendo o sucesso e o pessoal falando que poderia ampliar aí decidi botar todas as quartas feiras. E agora tem um projeto para ampliar o número de barracas. Atualmente são 10 barracas. 9 para agricultura familiar e uma para produtos minimamente processados. Agora está se abrindo uma licitação para vinte barracas. Sendo que 10 para a Rural e 10 para o polo de Nova Iguaçu. Que é

para difundir em outras faculdades, outros campos. A aceitação dos produtores foi imediata. Tem fila de espera, inclusive para adquirir as próximas barracas. Está tendo um impacto positivo na renda familiar deles. Por enquanto só elogios. (EE4)

Assim como nos outros municípios estudados, no caso de Seropédica também transparece a relevância do prefeito para a implementação da política do PNAE, pois este é o ator que poderia mobilizar as secretarias de educação e do meio ambiente e agronegócio a atuarem no sentido de buscar a efetividade da política. Neste caso, uma ação como esta teria um impacto social e econômico positivo para o desenvolvimento sustentável do território e ainda traria ganhos políticos para a própria administração da prefeitura.

Eu sinceramente acho que só tem uma saída. Só vejo a agricultura familiar tendo acesso ao PNAE, em Seropédica, se o prefeito, a figura do prefeito ele quiser implantar o programa no município. Porque aí vai mobilizar as secretarias para se articulem essa implantação porque via ministério público, por meio de processo, não sei se isso vai conseguir movimentar esse tipo de cobrança. Esse tipo de controle via ministério público, mais impositiva não sei se vai conseguir. Acho que tem que ser por meio de sensibilização. Mostrar para o prefeito que isso pode ter um retorno social e político para ele porque isso possa se reverter em um benefício tanto para sociedade quanto para a imagem do governo dele, para gestão dele. Então acho que este seria o caminho. Tirando essa possibilidade, eu não vejo outra. (CM3)

Todas essas instituições têm dificuldades de articular com a prefeitura. Dificuldades de diálogo. Interesse em fazer algo com a prefeitura. A prefeitura normalmente não é acionada, porque ela sempre foi inacessível. Não dá atenção devida para as famílias rurais. Então fica tudo muito dentro deste impasse. O diálogo sempre foi muito ruim. Sempre muito inacessível. (CM3)

Com a nova gestão, a partir se abriu uma perspectiva para a agricultura familiar na alimentação escolar.

Cabe ainda trazer a informação, que a merenda escolar do município no ano de 2017 era fornecida por uma empresa que havia vencido a licitação naquele ano, mas com recursos próprios da prefeitura. No entanto, a licitação para gêneros de hortifrúti não ocorreu, pois as empresas que participaram foram descredenciadas. Com isso, esse tipo de gênero alimentício ficou sem oferta para os alunos.

Sobre a alimentação escolar é uma empresa que fornece. Depois eles fizeram uma licitação. Eles fizeram para o gás de cozinha e uma para os gêneros alimentícios. Eles dividiram em três lotes. Carnes, gêneros secos e hortifrúti. Só que o Gênero do hortifrúti só duas empresas apresentaram propostas e as duas foram descredenciadas, então não tem hortifrúti. Tem alguma coisa, por exemplo, fruta só uma vez na semana, porque a empresa do gênero seco também está fornecendo. (CM4)

Seropédica já teve momentos melhores da alimentação escolar, hoje está muito ruim, mas a gente sabe e sente que o conselho é capaz de virar esse jogo. (CM4)

a.2) Estrutura para implementação e gestão do PNAE

É possível perceber que a prefeitura nos últimos anos não deu a devida importância ao setor agrícola do município. Isso fica mais evidente com a nova gestão que assumiu no ano de 2017, na medida em que a Secretaria de Meio Ambiente e Agronegócio ficou sem um titular na pasta até o mês de maio de 2017.

Quando foi escolhido o novo secretário, este permaneceu no cargo cerca de 1(um) mês e logo em seguida foi exonerado. Até dezembro de 2017 não havia ocorrido a substituição. Isto é, a pasta permaneceu ao longo de 2017 sem alguém que pudesse responder pelas ações do poder público municipal do setor. Nesse sentido, fica inviável uma mobilização e promoção dos agricultores, articulações com outras secretarias municipais, assim como as instituições presentes em Seropédica.

Nesse novo governo não tem se quer secretário de agricultura no município. Sem um secretário que a gente possa reportar direto já fica mais difícil. Por que o prefeito não digo que é má vontade, mas eles não tem como atender toda semana e agente tem problema toda semana, todo dia para ser sincero. (EE4)

Desta forma, quando se analisa a capacidade institucional de gestão e implementação de políticas públicas acerca do setor agrícola percebe-se sua limitação, que passa pela pouca valorização que é dada a pasta. Na gestão anterior as ações eram pontuais e sem articulação junto aos agricultores e com outras instâncias presentes no município. Por exemplo, há a promoção de vacinação gratuita de febre aftosa para a pecuária e de forma isolada o uso do trator da prefeitura para alguns agricultores. No entanto, não se observou nenhum tipo de articulação frente às políticas públicas que existem no âmbito nacional como o PNAE.

Há uma carência de infraestrutura e falta de recursos e grande parte das ações da secretaria diz respeito ao meio ambiente. Atuações no que tange a regularização e fiscalização de empresas em relação aos impactos ambientais. Cabe salientar o próprio nome da secretária sobre o termo “agronegócio” que já remete a falta de atenção sobre a agricultura familiar

O meu ponto de vista é diferente do agricultor. Como fiz pesquisa com agricultor eu percebo, praticamente foi uma unanimidade todos eles disseram que a ajuda que obtiveram da secretaria foi muito pouco. Eles até consideram que o secretário e o subsecretário tem até boa vontade de ajudar, mas tem uma limitação muito pequena, pois a pasta não tem recurso, não tem fonte de renda, da onde tirar recurso. Por exemplo, eles tinham a questão do trator que era um trator que conseguiram comprar que ia em determinadas comunidades, mas tinha a questão logística de deslocar o trator para um determinado lugar e fazer as ações, mas aí quando ia para uma outra já não era o período ideal. Uma coisa que eles sempre elogiavam foi a questão da vacinação de febre aftosa que sempre foi gratuita que muitos outros municípios eram cobrados. (CM3)

O secretário da pasta era mais ligado ao meio ambiente. Então ele ficava muito envolvida na questão da regularização, com a questão da fiscalização de empresas, de indústrias que chegavam, da questão burocrática de ficar fiscalizando o aterro sanitário, as cavas de areia. Tinha que dar parecer sobre o impacto ambiental. E vice ficava mais ligado na questão de dar um apoio, um aporte para a agricultura, mas que era pouca coisa, fazia o mínimo possível que na visão dos agricultores era pouco. (CM3)

Essa secretaria tinha muito ação na área do meio ambiente, mas pouco ação para a agricultura familiar. E a visão do meio ambiente era mais burocrática, para a questão de licenciamento de empresas. Até porque Seropédica passou a ser um território propício para a indústria e condomínios logísticos. (CM3)

Um dos gargalos levantados para o bom funcionamento da gestão pública é a instabilidade gerada na medida em que os servidores são contratados e não concursados. O argumento é a dificuldade em estabelecer autonomia de atuação perante ao poder municipal. Outro problema é a inexistência de continuidade das políticas públicas no momento que há mudanças de gestão, pois a troca de servidores contratados normalmente é profunda. O entrevistado cita o exemplo das nutricionistas que tem uma função importante na formulação e planejamento do cardápio das unidades escolares.

Com o pessoal da nutrição são mais abertas e flexíveis. São contratadas. Isso é outro problema que vamos ter que ver isso também. Toda vez que muda o governo, muda as nutricionistas. Chega nutricionista que não entende nada de alimentação escolar e começa tudo do zero. São mais flexíveis porque estão ali por questões na maioria das vezes técnicas e não políticas. Elas tentam ao máximo dentro das limitações delas fazerem as coisas. (CM4)

O que falta mesmo é repensar o pacto federativo para que fortaleça os municípios. Por exemplo, hoje você teve uma troca em que mudou toda a estrutura do Ministério da Educação, mas os órgãos continuaram funcionando. Hoje você faz uma eleição para reitoria de uma universidade e você troca toda a administração

superior, mas a universidade continua funcionando. As coisas nos municípios é tão precária, que quanto troca o prefeito para. Foi o que aconteceu com Seropédica. Algumas coisas do município não voltaram a funcionar. (CM4)

Você tem programas maravilhosos, mas na hora de operacionalizar aquilo dali que é na ponta. Acontece onde? Não é em Brasília. Acontece no município. É a mesma questão do PNAE, na hora de operacionalizar o programa, ele não acontece no escritório do FNDE em Brasília. Ele vai acontecer aqui, lá no Maranhão, lá no Piauí, lá no Rio Grande do Sul. Por exemplo, Seropédica, os municípios maiores eles são até um pouco mais institucionalizados. Rio de Janeiro, Niterói, Nova Friburgo. Agora, por exemplo, Seropédica, é uma prefeitura que não tem equipe técnica. Por quê? Porque não tem concurso público. Então o nutricionista da secretaria de educação, ele é contratado. Então quando sai o governo, sai todo mundo. Troca prefeitura, troca todo mundo. Na educação aqui a gente conseguiu amenizar isso, porque colocamos 1800 efetivos. Então a gente conseguiu pela primeira vez fazer, que trocasse de governo, mas que as escolas continuassem funcionando. (CM4)

Sobre a implementação do PNAE assim como outras políticas, uma dos grandes obstáculos é justamente fazer com que se efetive o que foi formulado na lei. Apesar da descentralização a partir da CF de 1988 ter dado um protagonismo para os municípios brasileiros, estes enfrentam dificuldades em fazer as ações necessárias. Em muitas situações pela falta de capacidade das prefeituras, seja por questões financeiras, de estrutura, técnica ou de pessoas. Nesse sentido, se alega que o Governo Federal é o grande concentrador de recursos, apesar da maior responsabilidade dos municípios.

O PNAE como qualquer outra política do governo federal é muito bela na teoria. Nós temos um problema no Brasil que é o nosso federalismo. Porque o Governo Federal é centralizador. A nossa arrecadação, 67% está nas mãos da união. Os municípios ficam com 19% da arrecadação. Então a estrutura dos municípios do Brasil é muito precária. Hoje um município não consegue fazer uma obra se não tiver dinheiro federal. [...] A gente sabe que os prefeitos têm razão em algumas das reclamações. No sentido de que? Se criou leis e normas lá em Brasília, mas não se dá recurso para o município fazer. (CM4)

A gente sabe que falta planejamento, mas fica muito fácil o pessoas de Brasília diz o que a gente tem que fazer, mas com que dinheiro? Se vire. (CM4)

Muitos municípios do Brasil não tem mais do que 15 mil habitantes. Eles não têm estrutura técnica para fazer esse tipo de coisa acontecer. Por exemplo, a secretaria de saúde, o pouco que tinha praticamente parou. O prefeito demitiu todo mundo. Na educação só não aconteceu isso porque somos efetivos. Porque em anos anteriores acontecia isso. Por exemplo, esta nutricionista que está lá. Ela não está pensando em fazer o melhor para o município. Ela está pensando em obedecer as ordens do secretário para não ir para a rua. É diferente de um servidor público efetivo, que ele não está preocupado com quem indicou ele. Ele está preocupado em fazer o negócio acontecer. (CM4)

De qualquer forma, Lotta e Vaz (2015) alegam que as dificuldades de muitos municípios em e implementar as políticas públicas está relacionada com a própria configuração histórica de desigualdades econômicas e sociais no Brasil. Essa desigualdade será também refletida na capacidade dos municípios de executarem suas obrigações para atende a população. O município de Seropédica pode ser um retrato desta desigualdade. Neste caso, as questões históricas de cada município refletem na própria capacidade técnica, administrativa e financeira destes entes (GONÇALVES et al., 2008).

Sobre as condições de trabalho da EMATER, no período da pesquisa, operava com três funcionários, sendo que dois eram técnicos agrícolas e um era engenheiro agrônomo. A atuação é por meio de assessoria técnica que ocorre a partir da solicitação dos produtores. Segundo o entrevistado, são cerca de 600 produtores, pois a atuação da EMATER vai além do município de Seropédica. No entanto, por conta da crise econômica o impacto na atuação do

órgão foi preponderante, pois no período da entrevista o órgão estava com dificuldade até de ter combustível para a locomoção, impossibilitando a ida dos funcionais nas propriedades.

*Mas de maneira geral o atendimento é feito conforme solicitação dos produtores. Eles buscam a gente bastante. O município é mais voltado para produção agrícola que produção pecuária, mas tem bastante coisa de gado de leite, avicultura está começando a melhorar agora. Agora agricultura é forte da região. Aqui em Seropédica tinha ano passado 612 produtores (2016). Tem gente retornando, tem gente que está saindo, mas deve manter próximo deste número. (EE4)
Tem a situação anterior que a gente está vivendo hoje. Hoje a nossa atuação do município está muito limitado. A gente está sem combustível. Está um pouco precária a forma da gente atender os produtores. (EE4)*

A crise econômica que o país e, sobretudo o Estado do Rio de Janeiro atravessam teve um impacto acentuado nas prefeituras e nos órgãos do governo estadual. Isso dificultou o funcionamento dessas estruturas governamentais. Na atuação da EMATER, normalmente se estabelece uma parceria junto às prefeituras para estas auxiliarem nas condições de trabalho da empresa estadual. No caso de Seropédica solicita-se o fornecimento de gasolina para os servidores poderem se locomover e fazer suas atividades nas propriedades rurais.

Mais fortemente novembro do ano passado. Foi quando começou problemas com o município. Deles não darem retorno para gente. O mínimo. A gente não pede muita coisa para tá atuando no município. Uma das coisas que a gente pede é combustível. 20 litros por semana e agente não utiliza só isso. A gente utiliza internet, a gente utiliza material de papelaria. O mínimo dos mínimos que a gente pede eles não estão podendo colaborar. Isso travancou muito o nosso trabalho. (EE4)

A EMATER é uma instância essencial para viabilizar a implementação do PNAE em relação à inserção dos agricultores, pois é a empresa que tem o contato direto com os agricultores e que normalmente, por meio da assistência, auxilia na construção dos planos de venda dos produtores rurais.

A EMATER faz extensão rural então ela também produz conhecimento. Mas ela tem muitas dificuldades orçamentárias, recursos financeiros para dar conta de todo universo de agricultores. Toda aquela região ali, pois ela não atua só em Seropédica. São muitos agricultores, não tem gasolina, não tem infraestrutura da questão logística, não tem pessoal. São três funcionários só. Tem este aspecto. (CM3)

Quando se compara a quantidade de produtores que têm no município e a quantidade de emissão de DAPs individuais percebe que o número é bem reduzido. Dificultando ou até mesmo inviabilizando o acesso das políticas públicas pelos produtores. Nesse sentido, o entrevistado do poder público expõe que essa limitação ocorre devido às dificuldades dos agricultores apresentarem documentação que comprove a posse da terra ou até mesmo a falta de interesse por parte do produtor em buscar a documentação.

A principal dificuldade de emitir a DAP é que uma das principais exigências é que tenha documento da terra e muita gente não tem. Aí acaba dificultando essa parte de emissão de documento mais especificamente da DAP. Mas tem muito produtor que tem potencial que não demonstra interesse. A gente vai, visita, avisa fala que é uma coisa boa principalmente para acessar as políticas públicas de PNAE e PAA. (EE4)

De qualquer forma, o representante do poder público salienta que a emissão vem aumentando, justamente na tentativa dos agricultores viabilizarem o acesso às políticas que no momento da pesquisa se restringia ao PAA da UFRRJ, mas salienta que a falta de interesse pode estar relacionada com as desconfianças das ações que vem do poder público,

principalmente das vindas da prefeitura. De qualquer forma, chama a atenção de somente existir 22 DAPs emitidas, sendo que 13 ativas quando se pesquisou no ano de 2017.

A gente está aumentando o número de DAPs emitidas. Tem uma certa resistência ainda. Dos próprios produtores em relação ao poder público. Não vou receber. Entra descrédito mesmo. O pessoal fica descrente mesmo. (EE4)

Segundo entrevistado do poder público os agricultores do município e da região se sentem desestimulados a atuarem na produção de suas propriedades, pois enfrentam diversos problemas, tendo a questão da comercialização como um dos principais gargalos. No caso, quando se remete a prefeitura, esta é vista com fraca atuação não atendendo as demandas em relação aos serviços públicos. No caso a infraestrutura das estradas para se chegar nas propriedades rurais são precárias e o transporte público bem deficiente. Ainda há o problema de falta de maquinário para ser usado no auxílio para a produção, dificultando em muito o trabalho no campo. Essa situação remete novamente o enfoque das capacidades de Sen (2010), pois o que se observa é uma falta de assistência de serviços públicos aos agricultores.

Sobre os agricultores familiares a gente tem dois mundos aqui. Pessoal que efetivamente trabalha, vive agricultura familiar e um outro grupo que tem todas as características, produz muito pouco, mas tem potencial de fazer mas não faz, não toca a propriedade de maneira correta. (EE4)

Das pessoas que vivem da agricultura familiar aqui. São pessoas que ficam desestimuladas por quê? Forma de comercialização, as estradas para eles escoarem os produtos está totalmente depreciada. Tudo que depende do poder público é muito difícil para eles. Estrada, transporte. Transporte coletivo mesmo para eles virem aqui comprar um adubo é um sacrifício. Às vezes o pessoal só entrega lá dentro se for acima de um valor x e pra eles que são pequenos produtores fica um pouco difícil. Maquinário agrícola que na teoria tem, mas que ou está com defeito ou está em outra comunidade. Sempre tem problema quanto a isso. Eles tentam. Na medida do possível eles tentam. (EE4)

Ainda no contexto da comercialização as formas de escoamento da produção são o mercado local, a venda direta, a feira livre da cidade, a feira dos agricultores familiares dentro da universidade e o PAA, também pela universidade. Sendo que o PAA é uma iniciativa que em seu primeiro ano, 2016, ocorreu com dois produtores.

Hoje para escoar os produtos tem a feira da agricultura familiar na Rural que acontece todas as quartas feiras, mercado local, às vezes um produtor que é mais entendido, que tem uma nota fiscal consegue fornecer para o hortifrúti, para o mercado, venda direta, consumidor vai na casa dele, mas muitos estão parando com isso por conta do aumento do índice de assalto. Feira livre. (EE4)

Sobre a institucionalidade acerca do PNAE o representante do CAE faz algumas ponderações sobre o que a norma coloca, o que se deve ser feito e a realidade para efetivar a política. Primeiro a própria estrutura de pessoal do FNDE para coordenar a implementação do programa e fiscalizá-lo nos municípios brasileiros, pois são poucos servidores para o universo dos municípios no país. Nesse sentido, existe o que a norma preconiza que foi construída na formulação da política e a realidade no momento da implementação que fica a cargo dos municípios, na ponta. Sendo assim, neste arranjo institucional, o problema passa também pelo órgão em seu nível federal.

Ela falou no PNAE nós somos 8 servidores para cuidar de 5165 municípios, mas ela deixou o relatório parcial. [...] No relatório parcial ela usa como base a resolução do FNDE que é totalmente utópica. Aquilo que está ali, não é cumprido em lugar nenhum. Por exemplo, número de nutricionistas, porque a resolução diz que você tem que seguir o Conselho Federal de Nutrição. Por exemplo, aqui em Seropédica teria que ter 11 nutricionistas, hoje em Seropédica têm duas nutricionistas. Sempre foi o que teve. (CM4)

A resolução tem um lado utópico, mas tem o outro lado que o próprio FNDE não cobra o que está ali. A própria menina do CECANE diz no CECANE a gente analisa os cardápios que são enviados para os municípios. O que os municípios tendem a fazer. Fazem um cardápio só. Faz o cardápio A e B. Mas o que diz a resolução, que você tem que ter um cardápio por faixa etária. Então de 5 a 7 anos é um cardápio de 7 a 10 anos é outro e o cardápio tem que vir detalhado com os nutrientes aquela coisa toda técnica. Ela mesma falou que 99% dos cardápios que os municípios enviam não estão de acordo. Porque o FNDE não toma atitude então. Ninguém cumpre e o FNDE faz nada. Falta cobrança, Essa questão do cardápio não foge da realidade, falta cobrança. (CM4)

Desta forma, para viabilizar a implementação da política se demanda, também, planejamento das entidades executoras O entrevistado cita exemplo da escola de um município que cumpre o que está na norma e que determinadas ações são realizadas sem a necessidade de recursos financeiros.

Aqui no CAIC segue o que diz a resolução. Todos os alunos são pesados, são medidos, são acompanhados. Os que estão acima ou abaixo do peso, os pais são chamados. Isso é impossível de se fazer na rede? Claro que não. Da noite para o dia claro. Agora se tiver um planejamento de longo prazo dá para fazer. Agora qual a cobrança que há para fazer isso. Nenhuma. (CM4)

Sobre o fornecimento dos produtos para a merenda escolar tem que ressaltar que as escolas ficam distantes uma das outras. Dificultando a oferta. Essa questão tem que ser analisada ao se pensar os agricultores ofertando sua produção para as escolas.

As escolas são muito distantes uma das outras. Tem escola em zona rural. Desde da divisa com Itaguaí até a divisa com Japeri. Então a alimentação é muito precária. (CM4)

b) Instâncias participativas

Em Seropédica, diferente dos municípios de Paraty e Mangaratiba há a existência do CONSEA. Seu surgimento aconteceu por meio de mobilização da sociedade civil se tornando uma instância com potencial relevante no exercício do controle social e na mobilização para a inclusão de agricultores na política do PNAE.

b.1) Existência e funcionamento do CGPP relacionados ao PNAE

Em relação a discussão do **Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR)** de Seropédica sua análise não é isolada, pois segundo o entrevistado ressalta que ambas as instituições o CONSEA e o CMDR do município apresentam relevância no propósito de sua existência, pois ressalta que por meio destes espaços que é possível ter acesso às informações das atuações da prefeitura no que diz respeito aos temas das áreas. Ao mesmo tempo em que são canais de divulgação das representações que compõem os conselhos. Um fator para a democratização dos espaços públicos é a transparência nas funções e ações dos atores envolvidos (FONSECA; BEUTTENMULLER, 2007).

O CONSEA antes da mudança da gestão era mais bem divulgada as reuniões. Então eu não tenho frequentado da forma que eu deveria. Então não vou entrar de neste mérito. Então de forma geral tanto o CONSEA quanto o de Desenvolvimento Rural são de extrema importância porque muitas das ações a gente só fica sabendo lá. Muitas coisas a gente só divulga por fazer a gente divulga lá. Então os conselhos são fundamentais. (EE4)

Sobre o Conselho de Desenvolvimento Rural e Sustentável é a instância que tem como uma das temáticas a agricultura familiar. No entanto, segundo o entrevistado a sua atuação era mais no sentido de prestação de contas da Secretaria de Meio Ambiente e Agronegócio do que

propriamente debate e discussões de políticas públicas que pudessem fomentar o setor. O funcionamento do conselho em relação ao PNAE foi frágil, sendo que o protagonismo foi exercido pelo CONSEA. As dificuldades do setor agrícola e conseqüentemente do conselho fica evidenciada por conta do ano de 2017, pois praticamente não teve titular na pasta da secretaria. Com isso, a última reunião do conselho ocorreu em dezembro de 2016. Sendo assim, essa instância de participação e controle social atualmente não existe em Seropédica. Perde-se a possibilidade do exercício do controle social sobre o Estado. O estado deixa de ser fiscalizado pela sociedade civil por meio da participação (TENÓRIO, 2016).

E o Conselho de desenvolvimento Rural como a secretaria de Meio Ambiente a agronegócio conduzia essa reunião, então eles praticamente conduziam as discussões e também as temáticas. Então ficava muito amornada a discussão. Não tinha aquela manifestação da sociedade. Não tinha uma discussão muito incisiva da discussão da inclusão dos agricultores. As coisas ficavam um pouco mais sendo discutida da perspectiva da prestação de contas, o que a secretaria vinha fazendo. Bem burocrático o negócio. Era bem em nível de prestação de contas, falavam o que iam fazer. (CM3)

Quando teve a nova gestão da eleição de 2016 para nova gestão em 2017 e nós chegamos a conversar com a representante da secretaria de meio Ambiente a Agronegócio. Cheguei a comentar com ela a existência desse conselho. Cheguei a conversar com alguns membros desse conselho que o conselho estava desativado que a gente precisaria reativar, mas não houve uma resposta favorável da secretaria. Não houve uma iniciativa de retomar este conselho. Eu não sei até que ponto a prefeitura será penalizada em relação ao governo federal para repasse do PRONAF. Eu não sei como anda essa questão da necessidade da prestação de contas das atas dessas reuniões, Hoje em dia está parado. Não tem mais essas reuniões do Conselho de Desenvolvimento rural Sustentável. Enquanto não convocarem a gente aguarda. A última reunião foi em dezembro de 2016, que foi justamente a despedida do último secretário, que aí ele deixou o cargo e encaminhou a documentação que tinha para o vice-presidente. Parece que ele ficou com a documentação para que não ficasse com a prefeitura com receio de extravio ou alguma coisa. E até agora não teve nenhum tipo de retorno nem dos membros do conselho nem da prefeitura. (CM3)

As ações de participação e controle social por meio do CMDR ocorreram de forma mais isolada e ações pontuais do que por meio de planejamento e discussão de políticas públicas que pudessem trazer algum tipo de retorno para os agricultores. Mesmo assim, de forma limitada, foi em alguns momentos um espaço de voz para a sociedade civil porque o acesso aos representantes do poder público normalmente é uma dificuldade.

Olha teve duas situações. Uma foi a questão do aterro sanitário. Houve a manifestação de alguns agricultores durante uma reunião, onde produtores produzem ao redor do aterro sanitário reclamaram de algumas pragas que vinham prejudicando muito a sua produção. Teve uma outra manifestação de alguns agricultores que vinham pedindo algum tipo de compensação pra que a prefeitura compensasse aqueles moradores daqueles bairros periféricos, do entorno do aterro sanitário para que eles tivesse algum tipo de benefício, remuneração, transporte público. Já que eles estão afetados pelo impacto do aterro sanitário. Já que a secretaria era de meio ambiente e agronegócio, então aqueles agricultores reivindicaram. Acho que isso foi uma ação de controle social dessa época. (CM3)

Uma ação de controle social que eu achei interessante foi o momento de duas agricultoras do bairro Incra foram em uma reunião. Elas até perguntaram para mim em um curso de capacitação que teve da Embrapa na Fazendinha. Elas comentaram comigo sobre uma empresa que estava jogando chorume em um daqueles valões e isso estava causando um cheiro muito ruim. Uma empresa de outro lugar que jogava aquele resíduo na localidade, o resíduo de uma indústria, alguma coisa assim eu não me lembro o que era. Aí elas frequentaram uma reunião, conversaram com o subsecretário, eram duas agricultoras do local. Elas chegaram

lá reivindicaram essa questão e a secretaria fiscalizou essa questão dessa empresa que estava causando um certo impacto ambiental. (CM3)

Na ação do conselho por meio do poder público municipal é perceptível o interesse deste ter a prerrogativa de condução das pautas e ações do conselho. Isso é demonstrado na tentativa de se criar a prerrogativa do presidente do conselho ser sempre ligado a pasta de Secretaria de Meio Ambiente e Agronegócio. De qualquer forma, por meio de resistência das representações da sociedade civil do conselho esta cláusula do regimento interno foi excluída.

Outro episódio onde eu achei interessante. Houve a criação do regimento interno. Acho que chegou a ser publicado pelo prefeito no final de seu mandato. No regimento interno teve uma cláusula, um parágrafo. Esse parágrafo dizia que o presidente do conselho ele deveria ser sempre o secretário da pasta, meio ambiente e agronegócio. Então este parágrafo foi contestado por dois representantes. Eles contestaram essa cláusula do segmento. Eles alegaram que o presidente tinha que ser voltado pelo conselho. Eleito pelo conselho. Pois isso condicionava a efetivação do poder nas mãos do poder público. Perderia o sentido, pois o conselho tem o papel de controle social e se ele tiver amarrado. Foi contestado isso, aí mudaram o texto do regimento. Fora isso, não lembro nenhuma ação de controle social. Era basicamente aquela ideia de prestação de contas. Era mais um painel do que eu fiz. Mostrar o serviço feito, que foi muito pouco. (CM3)

No caso do CMDR de Seropédica o exercício de uma cidadania deliberativa na concepção de Tenório (2008) fica impossibilitado, pois neste canal de participação não se observa os princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade, da autonomia e do bem comum.

Em relação a atuação do **Conselho de Alimentação Escolar (CAE)** de Seropédica, a aquisição da agricultura familiar em relação aos recursos do PNAE nunca foram destinados para os agricultores locais. O problema ainda se agravou, pois em 2017 os recursos do PNAE foram bloqueados pelo FNDE e isso ocorreu pela falta de prestação de contas do CAE referente aos anos de 2015 e 2016, demonstrando a inoperância do conselho. Em 2017 ocorreram eleições e mudou toda a representação do conselho. Com os novos representantes, o conselho iniciou uma reformulação e conseguiu operacionalizar. Nesse sentido, abre uma perspectiva de ações efetivas de participação e controle social por parte do conselho. Os primeiros movimentos foram com objetivo de regularizar o conselho. Foram realizadas as prestações de conta dos anos pendentes. Com a regularização, o FNDE liberou os recursos para a prefeitura.

Entrei em junho de 2017. É a nova gestão do CAE porque a gestão anterior o conselho praticamente inexistia. Voltando a questão dos recursos o conselho não apresentou a prestação de contas de 2015 e o de 2016 não tinha sido apresentado, mas como estava no prazo, mas como não apresentou de 2015 quando venceu o prazo no meio do ano do passado o FNDE bloqueou o repasse dos recursos. Então havia pendência deste parecer da prestação de contas de 2015 e como a gente entrou agora no meio ano, a gente já encontrou necessidade, pois já ia entrar em pendência o de 2016. Então nós regularizamos esses dois pareceres e os recursos foram liberados no mês de outubro. O município recebeu o repasse do recurso. Então foi normalizado este repasse. (CM4)

No início deste ano a gente não sabia que os recursos estavam bloqueados. A gente ficou sabendo no início deste ano com a troca de governo. Pela questão política o governo fez logo a questão de jogar no ventilador. Estamos com o recurso da alimentação escolar bloqueados. Aí descobrimos que estava bloqueado e que o mandato do conselho venceria em 31 de março. (CM4)

Essa possibilidade de nova ação do CAE acontece, pois algumas dos representantes têm experiência com os demais conselhos do setor de Educação, que são o Conselho

Municipal de Educação e o Conselho do FUNDEB. Interessante ressaltar que esta mobilização vem ocorrendo pelos servidores públicos, ligados à educação de Seropédica.

Eu já tenho uma experiência antiga tanto prática quanto teórica com os conselhos. Participo na escola do conselho escolar e no município no Conselho do FUNDEB e do Conselho Municipal de Educação. uma nova representação. (CM4)

Acabou que eu e um outro grupo de pessoas fomos auxiliá-los para entenderem o que era o Conselho do FUNDEB, o Conselho de Educação e o Conselho de Alimentação Escolar. De certa forma, eu auxiliei eles neste processo de constituição de novos membros. Então foi feita a assembleia de pais para eleger os representantes. Foi feita a assembleia da sociedade civil. O núcleo aqui em Seropédica fez a eleição dos representantes dos servidores. E internamente na reunião fizemos eleição para presidente e vice-presidente e eu fui eleito presidente. (CM4)

Em relação à infraestrutura para a atuação do CAE e os demais conselhos da educação há uma ação relevante, pois os conselhos apresentam um espaço destinado para a sua atuação que é a Casa do Professor, mesmo sendo um espaço na estrutura da prefeitura. De qualquer forma, o CAE até 2016 era um conselho que existia formalmente, mas sua atuação era frágil. Por exemplo, sobre a discussão a respeito da inserção agricultura familiar com os recursos PNAE, o conselho não teve nenhuma ação. A atuação aconteceu pelo CONSEA. O novo representante ressalta que praticamente não havia documentação referente às ações do conselho na gestão anterior.

Ai desde então agente se deparou com essa questão. Só que eu já sabia dos problemas. Na verdade não era impressão. Era a realidade. Como encontrei o conselho. A gente tem uma sede que funciona do lado da prefeitura que se chama “Casa do professor” é lá que funciona os três conselhos e aí eu já frequentava o espaço porque eu era do FUNDEB e do Conselho Municipal de Educação a gente já sabia que os armários, o espaço destinado ao CAE não tinha nada ali, o armário estava puro. Ai no ano passado a gente teve um problema relacionado com a alimentação escolar e o Conselho Municipal de Educação convocou o Conselho de Alimentação Escolar para prestar esclarecimentos e aí apareceram duas pessoas aí a gente começou a chegar a conclusão de que aquele conselho não estava funcionando. Só que até então a gente não podia adotar nenhuma medida. (CM4)

Então quando a gente tomou posse em 12 de junho [...]. Ai eu cheguei lá o armário tinha três folhas de um ofício expedido lá em 2013 e não tinha mais nada. Ata de reunião, regimento interno, nada. [...] Alguns ofícios expedidos, alguns relatórios de vistoria de unidade escolar. Algumas coisas. Só que, por exemplo, ela não tinha uma cópia do regimento interno. Aí eu perguntei a ela. O conselho tem uma cópia do regimento interno? Tem só que infelizmente eu não fiquei com uma cópia. Quem tem uma cópia era o coordenador dos conselhos. Coordenador de normas e legislação da secretaria de educação e o vice-presidente do conselho. Só que o vice-presidente do conselho simplesmente desapareceu. A gente não conseguiu contato com ele e o que ficava arquivado na secretaria de educação, com a troca de gestão desapareceu tudo. (CM4)

Como pode ser observado na fala acima, o conselho recomeçou a operar no meio de 2017 e em seu início passou por um processo de formalização no sentido elaborar um novo regimento interno. Pois a nova gestão não conseguiu encontrar o regimento existente.

Então a gente teve que entrar em um processo de refazer regimento interno. Tudo assim: colocara casa em ordem. Foi praticamente começar o conselho do zero. Não tinha quase nada. Depois ela trouxe alguns documentos, mas pouca coisa também A gente aprovou um regimento interno. (CM4)

Quando o entrevistado analisa sobre a atuação dos conselhos, ele pondera sobre a autonomia dessas instâncias, alega que os conselhos para funcionarem ficam demasiadamente dependentes da prefeitura o que acarreta uma controvérsia, pois acaba que a prefeitura não

teria interesse de fazer com que o conselho funcione corretamente para fiscalizar o próprio poder executivo. Cita exemplo do uso do carro da prefeitura para fazer as visitas nas escolas ou alguns problemas em relação aos recursos, pois no período da entrevista a secretária de educação estava sem folha para fazer impressão. Esse canais de participação se apresentam com diversidade e sem neutralidade, mas quando se fica muito dependente do poder público municipal é possível que o conselho seja cooptado devido a desproporção na correlação de poder (CORREIA, 2005).

Os conselhos tem uma autonomia limitada, a gente depende do poder público. Vou fiscalizar o prefeito e a secretária de educação, mas eu dependo do prefeito e da secretária de educação para fazer esta fiscalização. [...] Só que assim tem suas limitações. Os conselhos não tem um veículo específico. Nós não somos igual o conselho tutelar, que tem um carro só deles. Para fazer qualquer coisa a gente precisa do governo disponibilizar o carro. (CM4)

A Secretaria de Educação está sem folha. A secretaria não tem folha. A gente não tem uma copiadora. Você esbarra nas necessidades em termo de infraestrutura em termo de funcionamento. E quem tem que te prover é quem você tem que investigar. Então a pessoa que até de certa forma sabe que está fazendo alguma coisa errada ela não vai prover todas as ferramentas para ser investigada. (CM4)

Mesmo assim o representante do CAE aponta alguns avanços em relação às condições de atuação do CAE, do CME e do Conselho do FUNDEB, pois como já salientado tem uma sede própria, os conselhos contam com uma auxiliar administrativa que faz a função de secretária dos conselhos da educação, assim como computador e internet. No entanto, ressalta que esses avanços são decorrentes de uma parceria junto com o Ministério Público que se chama Ministério Público pela Educação (MPEduc). Como esse projeto o Ministério Público Estadual (MP) fez uma série de diagnósticos no setor de educação do município e depois estabeleceu orientações para o município se adequar referente aos problemas observados. A sede própria dos conselhos foi resultado dessa ação do MP.

A gente tem aqui um projeto do Ministério Público Federal MPEduc (Ministério Público pela Educação)²⁴. Esse projeto foi lançado em 2015. Em nível nacional dos Ministérios Públicos. Seropédica foi o plano pilo deste projeto. Foram quatro municípios do Rio. DE 2013 a 2015 esse projeto acompanhou o município de Seropédica. O Ministério faz o diagnóstico da rede, identifica os principais problemas, aí faz as recomendações e tenta fazer com que sejam cumpridas. Como eles tiveram aqui de 2013 a 2015 eles conseguiram melhorar algumas coisas. Por exemplo, hoje o conselho tem essa sede fixa que é a “Casa do professor”. Antes nem sequer tinha isso. Os presidentes dos conselhos tinham que levar o material para suas casas. (CM4)

A gente tinha uma servidora administrativa lá na “casa do professor” só para os conselhos, uma auxiliar administrativa que cuidava disso. Ela pediu exoneração e agora está neste período de troca. Agora tem uma nova servidora, que por enquanto está duas vezes na semana no espaço. A gente até tem uma estrutura razoável. A gente tem computador, tem internet, mas não tinha toner para fazer impressão. Agora a gente tem toner, mas não tem folha. (CM4)

Outra ação resultado do MPEduc, que motivou uma mudança profunda no setor de educação de Seropédica foi o concurso público de professores e servidores no setor de educação no ano de 2013. Com isso, a maior parte dos servidores da educação em Seropédica é concursada, possibilitando autonomia e condições de exercerem pressão sobre o poder público municipal. Segundo o entrevistado são cerca de 1800 servidores concursados.

A gente aqui em Seropédica, nos últimos quatros anos, tem uma história de luta muito grande. Porque a maioria de nós são servidores que ingressaram no concurso público de 2013 que foi inclusive feito a pedido do MPEduc. Hoje você tem uma

²⁴ <http://mpeduc.mp.br>

rede municipal de educação com mil e oitocentos servidores efetivos (1.800) e tem sei lá 150 servidores contratados. Então agente exerce uma pressão muito grande. (CM4)

Segundo o entrevistado, essa mobilização acarretou em fazer os conselhos atuarem e funcionarem efetivamente. No caso do CAE, essa possibilidade advém a partir de 2017.

Começou um processo de luta muito grande. É uma particularidade da educação. A gente conseguiu colocar os conselhos para funcionar. Conselho do FUNDEB, o Conselho de Alimentação Escolar. A gente conseguiu colocar esses conselhos para funcionar e de certa forma isso desagradou ao poder público. (CM4)

Sobre as prestações de contas o CAE reprovou a atuação da secretaria de educação referente aos anos de 2015 e 2016. Apontou que o poder público não adquiriu o mínimo dos 30% a serem gastos na agricultura familiar. Outro problema encontrado que a cooperativa vencedora não entregava todas as mercadorias nas escolas conforme contrato. Essas questões são referentes a gestão anterior, mas mostra uma gravidade em relação ao uso dos recursos públicos e o potencial de ação que o conselho pode ter, pois neste caso está exercendo a função fiscalizadora sobre o poder público. De qualquer forma, sobre os desdobramentos acerca dessa ação do CAE só por meio de acompanhamento.

Nós reprovamos as contas do PNAE de 2015 e 2016. Assumindo agora nós tivemos que fazer os pareceres de 2015 e 2016. Então nós reprovamos as contas de 2015 e 2016. Qual foi a principal irregularidade que nós encontramos? Não se gastou o mínimo de 30% com agricultura familiar. Quando se gastou, por exemplo, 2015 era uma cooperativa de Saquarema (?) e 2016 uma cooperativa de Itaguaí. Porque a gente tem agricultura familiar aqui, a gente tem a Universidade Rural, uma tradição na agronomia gigantesca, a gente tem EMBRAPA, a gente tem EMATER. Então por que sai daqui? (CM4)

Então o que a gente descobriu de mais grave era o que? O município pagou por coisas que não recebeu. Isso tudo documentado. Por exemplo, a cooperativa tinha uma nota de entrega que ela entregava nas unidades escolares. Tinha uma nota de entrega para o CAIC aí então vinha assim abobora, batata e laranja. Aqui quem dava recebido na nota e fazia observação. Não recebemos abobora e batata. Se você olhar a documentação, isso aconteceu em quase todas as notas. 2015 e 2016, a mesma prática. O município pagando por coisa que não era entregue. Então a gente reprovou as contas de 2015 e 2016 do PNAE. (CM4)

Apesar dos problemas referentes ao PNAE serem da gestão anterior o representante do CAE salienta que a relação dos conselhos da educação não é boa com o poder executivo na nova gestão. Nesse sentido, faz críticas a postura da gestão em que seria centralizadora e até certo ponto autoritária não valorizando uma gestão democrática assim como o controle social. Ressalta que esse embate ganhou força devido à composição de servidores concursados na educação, pois se tornaram autônomos e com independência para fazer as reivindicações.

Eu acho que não é a questão de impactar, mas saber do fato que a gente tá ali fazendo o conselho funcionar. E esta gestão atual tem uma característica muito autoritária. Aqui eu poderia dizer que é um “neocoronelismo”. Eles governaram de 1997 a 2004 quando o município se emancipou. 1997 a 2004 era uma outra realidade. Você não tinha servidores efetivos. Um sindicato forte, como a gente hoje tem aqui com o SEPE. A gente tem contato direto com o Ministério Público. Isso tudo não tinha na outra gestão deles. Eles não sabem lidar com duas coisas: gestão democrática e controle social. (CM4)

Eles são autoritários e centralizadores. Eles acham que não tem que consultar o conselho para nada. Acham que o conselho é uma besteira. Não tem importância para nada. Então a gente fica em pé de guerra. Eles querem governar como governaram da outra vez. (CM4)

Desde que assumiu a nova gestão, o conselho vem realizando reuniões regulares, pois no novo regimento consta a previsão de reuniões mensais. De qualquer forma, a reunião de dezembro não foi realizada, pois não teve quórum. Apesar de ser promissora, sobre a atuação do CAE só com mais tempo será possível verificar a sua efetividade.

O regimento prevê uma reunião mensal. A única que não consegui fazer foi a deste mês, de dezembro. Eu fiz se eu não me engano: agosto, setembro, outubro e novembro. (CM4)

O representante faz uma crítica sobre as diretrizes da atuação do CAE, pois estas estariam estabelecidas em resolução do FNDE e não em lei como ocorre com o Conselho do FUNDEB. Apesar de contar na lei acerca do CAE, o detalhamento de funcionamento está na resolução. Argumenta que se a regulação de funcionamento estivesse em lei daria maior autonomia e proteção aos conselheiros. Principalmente, aos representantes dos servidores públicos, que podem sofrer alguma sanção por parte do poder pública caso atue de forma antagônica ao poder executivo. Nesse sentido, o representante explica que no conselho do FUNDEB é expressa a proteção aos servidores quando este é conselheiro. No CAE isso não ocorre, gerando incertezas.

O CAE tem outra particularidade porque ele não tem uma previsão legal, pois ele funciona através de uma resolução do FNDE isso complica, por exemplo, O FUNDEB tem a lei federal que constitui o conselho. Você tem a lei do PNAE, mas o funcionamento do conselho está regulado dentro da resolução do FNDE, diferente do FUNDEB. O FUNDEB a lei federal de criação, por exemplo, eu sou conselheiro do FUNDEB, representante dos professores. Então ela me dá uma proteção em que eu não posso ser removido da minha escola. No CAE você não tem essa proteção. Você fica mais exposto nesse sentido. Diferente do FUNDEB, a lei de criação do FUNDEB de 2007, ela coloca os pormenores na lei. (CM4)

O grande problema que eu vejo na prática do CAE hoje, principalmente para mim que estou nos três conselhos é isso. O fato de você não ter uma lei federal, ou melhor a lei de criação do CAE ela não ter os mesmos detalhes que a lei de criação do FUNDEB tem. (CM4)

Aí o CAE deveria incluir, o mesmo que tem no FUNDEB, inclui que na lei que o conselheiro que é servidor público tenha proteção. Por exemplo, no FUNDEB eles não me dão falta. Porque a lei diz claramente que eu não posso levar falta. Que a resolução do CAE diz, que caso a minha ausência não vai prejudicar o trabalho... quer dizer deixa subjetivo. Então toda a vez a secretaria de educação irá dizer que prejudicou meu trabalho e vai me dá falta. (CM4)

Esse clima de insatisfação por parte da prefeitura em relação aos inícios dos trabalhos do CAE estaria relacionado no grau de representatividade efetiva que teria o poder público, pois o executivo só tem assento em uma cadeira das sete representações que compõem o conselho.

O CME é um conselho paritário, meio a meio. O CAE não é. Você tem uma cadeira do executivo, duas de pais de alunos, duas da sociedade civil e duas de servidores. Então o executivo fica em uma minoria muito grande. No FUNDEB você têm 11 cadeiras e duas do poder executivo, mas no CAE é só uma. Então o que eles fizeram. A gente fez o processo de eleição os novos conselheiros do CAE. Então forma eleitos. Dos servidores eu e uma conselheira escolar da rede. Foram eleitos dois pais, que são muitos comprometidos e foram eleitos dois representantes da sociedade civil, que tem uma ligação com movimentos religiosos, que também eram comprometidos. O que aconteceu. Nessas primeiras reuniões de agosto, setembro e outubro. O que a Secretaria de Educação viu, ela era voto único. Qual a pauta reunião? É isso. Vamos votar. É uma proposta da secretaria que não agrada. Seis votos contrários e um favorável. Você vê de cara. Voto do representante da Secretaria de Educação. (CM4)

Sobre o meio de divulgação das reuniões do conselho ainda carece de publicização. Apesar de ter uma edital público de convocação, a circulação das informações ainda fica mais restrita no círculo dos representantes que se comunicam por meio de correio eletrônico e a rede social “whatsapp”.

A gente tem o procedimento de fazer um edital público de convocação da reunião. E esse edital público é enviado por e-mail e também por um grupo de whatsapp. (CM4)

Em termos de conselho eu penso também. Falta muito publicidade. A gente até agora não tem. Vou ver se nesse recesso eu produzo um blog. Essa é uma das preocupações minha todo santo dia. É de fazer com que a hora que eu saia que o conselho continue funcionando. (CM4)

Desde que assumiu a nova gestão do CAE, vem conseguindo realizar uma de suas prerrogativas que é visitar as escolas para acompanhar a situação da merenda escolar fornecida aos alunos. A locomoção dos conselheiros é feita com carro da prefeitura. Há restrição do uso do transporte, as visitas só podem ser nas quartas-feiras. No entanto, segundo entrevistado, o CAE não está tendo problema em relação ao transporte.

Sim. Já conseguimos visitar 17 escolas. A gente tem cinco relatórios já prontos. Dois aprovados, três em pauta. A gente tem um cronograma. A gente trabalha com a perspectiva de vistoria todas as escolas duas vezes ao ano. A gente fez um primeiro cronograma que a gente não conseguiu cumprir este ano. A gente conseguiu vistoriar 18 escolas de 45. Então a gente vai tentar no ano que vem vistoriar todas as escolas duas vezes ao ano. (CM4)

Quem fornecer o transporte é a prefeitura. A gente solicita o veículo com antecedência e tudo mais. A gente não tem dificuldade não. O problema é que a gente só pode usar os veículos nas quartas feiras. Tem um veículo da secretaria de educação que é destinado as quartas feiras para os três conselhos. Os Três conselhos disputam o mesmo carro uma vez por semana. (CM4)

Chama a atenção na fala do entrevistado é que os conselheiros que são representantes dos servidores públicos apresentam restrições para fazer as visitas nas escolas. Argumenta que a secretaria não os libera e ameaça a dar falta caso faça a visita ou outra atividade em que esteja no horário de suas funções na escola. Isso mostra claramente um abuso por parte da prefeitura no funcionamento do conselho. O conselheiro informa que não tinha este problema nos anos anteriores em sua atuação nos outros conselhos. Com a nova gestão também não tinha este tipo de problema, que passou a acontecer a partir do meio do ano. Com isso, os demais conselheiros que fizeram as vistorias nas escolas. Desta forma, o que se indica é que a prefeitura não assimila os modelos de democracia participativa, nos quais os arranjos institucionais tem a sociedade civil fazendo parte de espaços de tomada de decisões (ECHEVERRI, 2008).

Aqui a gente até consegue que eles vão. A gente aqui não consegue que a gente vá. Neste momento eu e a outra servidora não tem como ir nem as nossas suplentes. Por quê? Se agente for, o município adotou a prática de dar falta se agente for. Eu estou até em uma briga, mas o Ministério Público é lento. Por exemplo, a primeira reunião do CAE foi a própria Secretaria de Educação que convocou quando a gente ia eleger o presidente e o vice. Inclusive nesse dia tinha dois auditores do tribunal de Contas do Estado fazendo auditoria no município. Eles conversaram com agente e tudo mais. Importante que vocês participem da licitação e tudo mais. Nesse dia uma suplente foi e pediu a declaração da Secretaria de Educação. Eles tinham ligados para escolas e liberado a gente para ir, que foi na própria Secretaria de Educação a reunião. A declaração foi dada pela própria secretária e depois a secretária não aceitou a própria declaração e deu falta para ela. (CM4)

Aí a outra representante foi no dia acompanhar a licitação do gás de cozinha. Eles deram falta para ela. É uma forma de impedir que a gente faça o nosso serviço. Aqui até o meio do ano a gente tinha. Com a gestão passada isso funcionava. Com

essa gestão só funcionou até o meio do ano. Quando eles perceberam que o conselho ia funcionar, aí corta. (CM4)

Em perguntas relacionadas sobre a ação dos conselheiros quando estes deparam com questões mais técnicas nos conselhos, o entrevistado ressalta a dificuldade para lidar com isso, pois não há políticas ou estratégias de formação para os conselheiros. Quando se tem são ações isoladas. Nesse sentido, mais uma vez o representante ressalta a dificuldade com a secretaria de educação, pois quando teve a oportunidade de um curso, a secretária não liberou os conselheiros e comunicou que daria falta caso fosse ao curso.

Esse é um outro ponto. Falta formação para os conselheiros para fazer isso, em relação às questões técnicas. Eu comecei a fazer uns cursos do Senado Federal, curso de orçamento, contabilidade pública. Há quatro anos eu não sabia o que era uma LOA, a LDO, a Leis de responsabilidade fiscal. Comecei a fazer isso tudo. Eu busquei conhecimento para manusear aquilo dali, mas por conta própria, claro. Nunca assim, FNDE. Ninguém nunca forneceu curso nenhum. (CM4)

Teve um curso que o FNDE ofereceu. Acho que agosto ou setembro. Lá no auditório dos Correios na Presidente Vargas. Eu fiz a inscrição do curso. O curso era de dois ou três dias. A Secretaria de Educação informou seu eu fosse, ela daria falta nos três dias. E também não liberou transporte, diária nem nada. Foi o único momento de formação. (CM4)

De qualquer forma, é importante salientar que as questões técnicas podem ser superadas quando há respeito em relação ao uso das informações, isto é, não utilizar isso como uma relação de poder. E também entender que todas as pessoas com suas experiências e vivências podem contribuir de alguma forma. Com isso, é citado que as representações dos pais podem não ter uma saber técnico, mas isso não impede de uma avaliação para saber se as escolas oferecem ou não uma boa alimentação e condições apropriadas. Desta forma, para existir um ambiente institucional participativo é necessário que todos os participantes tenham voz e autonomia. É preciso o respeito a fala e o conhecimento de todos (TENÓRIO, 2016).

Quando você tem, por exemplo, pais, sociedade civil. Se for uma pessoa com pouco conhecimento. Ela vai ter dificuldade de fazer aquilo dali. Ela não deixa de ser importante, porque para você vistoriar uma escola você não precisa ter conhecimento técnico. O conhecimento de senso comum que não é menos importante que conhecimento técnico ele é capaz de observar se a alimentação é boa ou não. Não precisa ser um doutor em nutrição para saber se aquilo ali está bom ou não. (CM4)

Ainda a respeito do exercício do controle social, o conselho aparece como um importante instrumento institucional, pois a partir do momento que se torna um espaço reconhecido o seu funcionamento tem maior potencial de atuação do que uma ação individual, pois o conselho representa um movimento coletivo.

A gente descobriu os conselhos como mecanismo. Hoje se eu faço um requerimento ou uma denúncia individual no Ministério Público a chance daquilo progredir é uma em um milhão, mas seu faço ofício do CAE e mando para o Ministério Público no outro dia vira um inquérito civil. Então o Ministério Público olha com bons olhos e dá muita importância para que os conselhos façam. Então os conselhos tem um papel fundamental. Eu tenho hoje, a gente conseguiu aqui em Seropédica. Se a gente juntar CME, FUNDEB e CAE a gente tem uns de inquérito civis na promotoria de Nova Iguaçu e uns cinco lá na Procuradoria da República. A gente colocou efetivamente os conselhos para funcionar. Entramos nisso? Então vamos fazer o negócio funcionar. (CM4)

Em relação a norma sobre o Conselho de Alimentação Escolar está presente a intenção do conselho em formular parcerias com o CONSEA e/ou outros conselhos que possam discutir temas que se alinham. Desta forma, o Conselho de Desenvolvimento Rural

Sustentável também poderia ser uma possibilidade. Como Seropédica tem CONSEA a parceria com o CAE seria algo desejável o que até o momento da pesquisa não tinha ocorrido. A verdade que a atuação do CAE até o ano de 2017 era bastante limitada e também por parte do CONSEA não se buscou essa aproximação, que possibilitaria um reforço nas próprias instituições no exercício do controle social e no debate e discussões acerca da segurança alimentar e conseqüentemente da alimentação escolar.

A falta de diálogo com o Conselho de Alimentação Escolar, que deveria ser um parceiro do CONSEA e nunca foi. O Conselho de Alimentação Escolar foi um conselho que a gente não teve acesso. Apesar de ter representatividade no CONSEA de duas nutricionistas e elas eram da secretaria de educação, elas não tinham muita liberdade e muita facilidade o porquê do CONSEA em manter essa dinâmica com agricultura familiar na inserção dos agricultores no PNAE. Então essa falta de diálogo, essa falta de interação com o CAE foi muito evidente. Acho que o CONSEA falhou um pouco nisso de ter esse controle social com o Conselho de Alimentação Escolar, que deveria ser um a instância de maior ação, maior atividade nessa ação, nessas políticas públicas com o PNAE. (CM3)

Com essa nova gestão cria-se uma possibilidade de se estabelecer uma parceria entre o CAE e o CONSEA que aumentaria o potencial de atuação na alimentação escolar com a defesa de uma alimentação mais saudável e ações na promoção de uma segurança alimentar na rede de escolas do município.

A resolução realmente diz, mas eu não sabia que tinha CONSEA aqui. Não tem publicidade. (CM4)

Quando questionado sobre mudanças que poderiam melhorar e avançar o funcionamento do CAE, o entrevistado expõe que um passo seria uma formação contínua dos conselheiros quando esses assumem as cadeiras. Realmente, este é um problema observado nos CGPP, muitos dos representantes não têm conhecimento do papel a exercer. Outro ponto observado seria melhorar o sistema de prestações de contas que os conselheiros devem preencher, pois da forma que está a fiscalização não tem potencial de ser efetiva por parte do FNDE. A sugestão seria a possibilidade de alimentar o sistema com documentos gerados pelos conselhos ou possibilitar colocar mais informações e que tenha regularidade.

Se eu pudesse dar sugestões de funcionamento dos conselhos. Alguns pontos. Primeiro, a formação. Tem que ter uma rede de formação. Não dá para ser uma vez ou outra quando órgão quer. Eu acho que os conselhos obrigatoriamente deveriam passar por formações. O SIGECON se o FNDE não tem pernas física de pessoal humano para fazer isso. Ele poderia criar um sistema. Por exemplo, tem que ter reunião mensal, então no sistema tem que lançar a ata. Tem que fiscalizar todas as escolas no mínimo uma vez por ano. O relatório de fiscalização você terá que anexar no sistema. O sistema pode dizer que tal município o CAE não anexou a ata tem três meses. Todo mês tem que alimentar aquilo dali. Esse eu acho que é um ponto fundamental. (CM4)

Outra questão levantada para viabilizar uma participação efetiva por parte dos conselheiros é a possibilidade de ter alguma forma de ajuda de custo, principalmente, para representações da sociedade civil. Não se fala aqui em ter uma renda para ser de um conselho, mas realmente atualmente é um problema em muitas situações é que o ato de participar não impacta somente no tempo a ser gasto para exercer as suas funções, mas há sim custo financeiro, por exemplo, de transporte. Nesse sentido, os representantes do poder público normalmente tem maior facilidade em participar, pois está no exercício de suas atividades públicas. No caso cita o exemplo do Conselho Municipal de Educação, em que os conselheiros recebem por reunião. De qualquer forma, esta é uma questão complexa, pois o que se preconiza é que a participação não deve ocorrer em troca de remuneração e sim a fim

de tratar da coisa pública e do bem comum. Outro problema é a própria fonte de recursos, pois extrapolando para o universo dos conselhos em todo país, o valor pode ser considerável.

Dois pontos que eu acho são centrais. Por mais que seja controle social. Você tinha que ter o que tem o Conselho Municipal de Educação e no Conselho Estadual de Educação. Que é a gratificação por comparecimento, que é o chamado GETON. No municipal e estadual a gente tem. No FUNDEB não. No federal a lei veda para o FUNDEB e a resolução veda para o CAE. No Conselho Municipal de Educação você recebe um sexto do salário mínimo pro reunião que você frequenta. Cada reunião que você vai você recebe R\$ 159,00. Isso é você pagar para as pessoas fazer o serviço? Não é uma ajuda de custo. Querendo ou não o pai, a sociedade civil para ir na reunião do conselho ele vai ter uma despesa. Às vezes ele vai gastar passagem, vai gastar alimentação. (CM4)

A ideia de não ser uma atividade remunerada é uma ideia nobre. Só que na prática um país com desigualdade social como o nosso, às vezes a pessoa tem vontade de participar, mas ela não pode. Um pai de um aluno que às vezes tem interesse em participar, mas não tem condição financeira de fazer aquilo ali. O representante do poder público tem todas as condições. (CM4)

Uma colocação interessante que teria potencial de melhorar as ações dos CAE's nos municípios brasileiros seria uma forma de atuarem mais articulados, formando uma rede, pois o argumento que as ações dos conselhos são feitas de forma isolada e isso prejudica o potencial de uma ação mais efetiva. Essa atuação é observada não somente em CGPP, mas nas próprias secretarias dos municípios e isso realmente é um problema, pois cada vez mais as respostas às demandas sociais e econômicas são complexas. Nesse sentido, demanda uma articulação entre diversos atores e órgãos. A própria política do PNAE demonstra isso, pois para operar de forma satisfatória há a necessidade de articulação de diferentes órgãos.

Outro ponto fundamental, por exemplo, nos Conselhos Municipais de Educação você tem a UNCME que é a União dos Conselhos Municipais de Educação. É uma organização que articula o funcionamento dos conselhos. Então você tem a UNCME nacional, a coordenação estadual e você tem as coordenações estaduais. Aqui é a coordenação regional Sul Fluminense. A UNCME planeja palestras, eventos, cursos. Acaba que a atuação dos Conselhos Municipais são articuladas. Há uma troca de experiência. O Conselho de Alimentação Escolar não tem um órgão que articule isso. Os conselhos funcionam de forma isolada. Por exemplo, se você chegar para a presidente do Conselho Municipal da educação e perguntar quem é o presidente do Conselho de Educação de Itaguaí ela saberá. Se você perguntar para mim quem é o presidente do Conselho de Alimentação Escolar de Mangaratiba. Nunca vi, nunca ouvi. Então falta um órgão que articule isso. O FNDE deveria fazer isso, mas não tem pernas para fazer isso. Acho que falta um órgão particular. (CM4)

Voltando a questão dos recursos necessários para o funcionamento do CAE. O entrevistado não somente expôs sobre a necessidade de ajuda de custo para os conselheiros, mas também defende uma fonte de recursos que fosse destinada para os conselhos justamente para ter independência na atuação e não ficar totalmente dependente da prefeitura. Realmente este é um argumento relevante, mas que esbarra justamente na fonte de recurso, pois existe todo um debate sobre a situação fiscal do Governo Federal e os entes federativos. De qualquer forma, tentar garantir que a prefeitura dê o mínimo de condições para que os conselhos possam funcionar de forma independente já seria um avanço. Nesse sentido, o poder de mobilização entre as representações que estão nos conselhos é desejável.

Outro ponto que acho importantíssimo é que o conselho deveria ter recurso próprio. Por exemplo, se o FNDE passasse aqui para gente pro CAE, vou dar um número 10 mil reais, no ano. Talvez nem 10, 8, mas que ele repassasse, que desse para gente comprar um toner de uma impressora, folha, material para trabalhar. Pronto acabaria a dependência com o poder executivo. Essa é a principal de todas, porque

hoje os conselhos estão com o pires na mão. Prefeito, secretária. Se eles dão a gente faz alguma coisa, se não dão, a gente não faz nada. (CM4)
Acho que um ponto importante dos conselhos é o empoderamento. Os conselhos tem que fazer respeitar. Se eu ficar fazendo as coisas do conselho em cada é uma forma de eu desrespeita o conselho. Porque a Secretaria de Educação nunca vai respeitar. A promotora falou, tentem resolver as coisas lá. Quando vocês virem que não dá, aí vocês venham aqui. Porque toda a hora vocês vierem aqui e eu mandar o município fazer, o município está respeitando a mim, não a vocês. Então os conselhos têm que se empoderar de forma que o município aprenda a respeitá-los. O município tem que respeitar os conselhos. (CM4)

Quando se aborda a perspectiva da participação social e o controle social por meio de instâncias de participação como os CGPP, Seropédica apresenta uma diferença entre Paraty e Mangaratiba que é o **Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)**, pois é um conselho que na sua criação não teve indução por meio de políticas públicas por parte de lei. Neste caso, a criação tem um histórico de mobilização por parte de representações da sociedade civil. Cabe ressaltar que esta mobilização de criação do conselho se iniciou através de uma agricultora que já participava de um conselho em um município vizinho e trouxe a ideia criar o CONSEA em Seropédica.

Em relação à análise sobre as ações do CONSEA junto com as entrevistas se estudou 12 (doze) atas de reuniões entre o período de dezembro de 2014 a agosto de 2016. O autor desta tese também participou presencialmente de três reuniões entre dezembro de 2016 a maio de 2017. A participação aconteceu como observador, mas também com participação como pesquisador acerca do PNAE.

De qualquer forma, durante anos o conselho atuou sem está formalizado. Com isso, boa parte da atuação do CONSEA foi pela busca de sua formalização. Mesmo assim, a questão da inserção de agricultores nos programas do PNAE e do PAA se fez presente nas ações do conselho.

Isso aí foi a coisa mais interessante do processo. Na verdade o início dele. Na verdade a gênese do CONSEA foi na secretaria de assistência social, mas no passado, uns bons anos. Inclusive que trouxe essa ideia foi uma agricultora que trouxe, que participava do CONSEA de Nova Iguaçu ou Caxias, ela disse que Seropédica tinha que ter. Aí começo a fomentar essa ideia e aí na Casa dos Conselhos junto com a secretaria de desenvolvimento social resolveu a começar as reuniões. Começaram as reuniões na Secretaria de Serviço Social. Depois passaram a ter as reuniões a cada dois meses na Câmara municipal. (CM3)

Eu também deveria está participando mais dos conselhos, principalmente do CONSEA foi um dos que nos ajudou bastante para conseguir pelo menos o PAA. Eles ajudaram pra caramba. Eu só acho que deveria ter mais divulgação. Que sempre atravança é a falta de comunicação. (EE4)

O CONSEA atua desde 2013 e desde então buscava sua formalização. Pelo período evidencia as dificuldades. Nesse sentido, pelas atas observa que a formalização fez parte de várias reuniões e verifica-se que a resistência da prefeitura na criação do conselho. Demonstrando resistência na possibilidade de existência de instâncias de participação e controle social. Para se obter a lei que efetivasse a criação do conselho precisou de uma articulação entre os representantes do conselho junto com o poder legislativo municipal. Nesse sentido, depois da lei criada só faltava a sua promulgação pelo prefeito, mas este vetou, demonstrando a falta de apreço para a constituição do CONSEA. No entanto, a Câmara derrubou o veto o que significou uma conquista das representações sociais do município. De qualquer forma, o CONSEA nunca teve apoio da prefeitura para o exercício de suas funções.

Aí interessante que o conselho foi clandestino durante muitos anos, clandestino no bom sentido, teve uma representação da sociedade civil, do poder público, mas ele não era reconhecido pelo poder público, pois não tinha uma lei de criação. E ficou

assim uns bons anos. E no momento que a gente começou a brigar por essa legalização, o prefeito. A gente ficou na dúvida se a criação da lei de criação do CONSEA seria via prefeito ou via vereadores. Chegamos a falar com o prefeito na época, ele se negou a receber o grupo, disse por intermédio da acessória que não tinha obrigação de criar o CONSEA, ele não criou o CONSEA Ele podia regimentar a lei e encaminhar para a Câmara dos Vereadores. Daí fizemos contato, convidamos o presidente da Câmara dos vereadores e ele participou de algumas reuniões e percebeu a importância do conselho na cidade. Aí ele ficou preocupado com essa situação e realmente levou esse projeto de criação dessa lei para Câmara dos vereadores. Se eu não me engano por 6 votos a um foi aprovada a lei. Aí mandaram para sanção do prefeito. Aí o prefeito vetou, dizendo que a prefeitura não deveria acatar ordens da Câmara dos Vereadores e voltou para a Câmara e a Câmara derrubou o veto e aí houve a promulgação da lei. A partir daí passou a ser um conselho legalizado. (CM3)

Desta forma, apesar de atuar durante alguns anos informalmente o CONSEA só foi instituído formalmente pela lei municipal nº 619, de 31 de maio de 2016. Depois deste processo iniciou a discussão para elaboração do regimento interno, delimitando suas funções e forma de atuação. Uma prerrogativa no que se refere ao poder de deliberação e atuação de representantes da sociedade civil é que este grupo representa 2/3 (dois terços) da composição enquanto as entidades governamentais tem 1/3 (um terço) das cadeiras do conselho.

O CONSEA se mostrou relevante na mobilização para se buscar a inserção dos agricultores por meio do PNAE, tentando buscar que a da secretaria de educação fizesse a chamada pública para incluir os agricultores locais. Para isso, ocorreu articulação entre atores do poder público municipal, EMATER e agricultores familiares.

No período de análise, a inserção dos agricultores na política do PNAE no município foi um dos principais assuntos das pautas. O conselho se demonstrou como o espaço de articulação para buscar a efetividade da política. Neste processo, inicialmente, contou com a presença de grupo de agricultores nas reuniões. A grande reivindicação era falta de apoio e comunicação por parte da prefeitura. Agricultores e a própria EMATER argumentavam que não havia divulgação da Chamada Pública o que inviabilizava os agricultores participarem do processo.

O CONSEA tinha um papel mais atuante de controle social, tinha aquela coisa de fiscalizar de reivindicar a participação desses agricultores nessas políticas públicas, que o mais evidente era a questão do PNAE. A gente também discutia muito o plano diretor, a questão das terras, do uso da terra em determinados locais para a instalação de indústrias, de condomínio logístico, que tange na questão da alimentação, afetava a agricultura e conseqüentemente afeta a produção alimentar. (CM3)

O CONSEA tinha muito haver com a questão da agricultura, pois para discutir a segurança alimentar e nutricional, a questão da produção, a questão dessas famílias estavam muito presente nesse conselho. [...] Com isso, a gente acabou defendendo os agricultores principalmente com essa temática da inclusão dos agricultores locais no PNAE. Principalmente os produtores orgânicos, que eram os que tinham mais interesse e eram os mais organizados em termo de associações e que tinham mais interesse em fornecer para alimentação escolar. Inclusive eles brigavam muito. Tinha muita discussão, eles tinham interesse, apesar de muita desconfiança em toda sistemática, mas eles tinham interesse. A gente vinha brigando dentro junto com eles. Várias discussões. Trazia pessoas do poder público das secretarias. Tentava reunir o pessoal da secretaria de meio ambiente e agronegócio, com o pessoal da secretaria de educação para ajustar cardápio, para fazer ajuste nos editais, para que realmente houvesse, que chamasse esses agricultores, tivesse transparência e sobretudo a questão de divulgação desses editais, pois não chegavam a esses agricultores. (CM3)

Muito mais mobilização do que o outro. ligados a sociedade civil e atores ligados à universidade tinham muito desejo de fazer a coisa acontecer, de discutir as questões

sociais. O poder público vinha participar, mas como posso dizer, eles tinham receio em determinados momentos de atuarem ali. Na verdade foi na gestão anterior. Nessa gestão atual ainda nem veio a se manifestar muito bem. Mas na época na gestão anterior que foi de 2013 a 2016. Houve uma atuação deles, uma participação, mas ficavam muito retraídos nessa discussão do CONSEA. (CM3)

Em uma das reuniões estava presente o representante da COOPAFO (Cooperativa de Pescadores e Agricultores Familiares Organizados) do município de Araruama, que era a organização que fornecia para a merenda escolar do município naquele ano (2014 e 2015). A cooperativa informou que poderia agregar produtores locais para vender por meio da organização. No entanto, os agricultores que estavam na reunião manifestaram que não tinham interesse, pois gostariam de fazer a venda diretamente e inclusive tinham esse direito por meio da venda individual.

Nas reuniões estavam presentes os representantes da secretaria de educação e secretaria de meio ambiente e agronegócio. Percebe-se que não havia articulação entre as secretarias e neste caso a EMATER também expunha que não tinha acesso as informações, dificultando a tentativa de incluir os agricultores locais no PNAE.

Quando indagado sobre a divulgação da chamada pública e isso ocorreu em algumas reuniões, o representante da secretaria de educação argumentava que o responsável pela chamada pública era o setor de compras. O que era feito era a elaboração do cardápio e que era pensado em produtos da agricultura familiar, sendo que depois dessa adequação era encaminhado para o setor de compras. Chama atenção que não há articulação entre os setores e mobilização para que o processo se efetivasse. Outro ponto que a elaboração do cardápio na época não contou com auxílio da EMATER e da Secretario de Meio Ambiente e Agronegócio.

Nas reuniões mostra a tentativa dos representantes dos conselhos de tentarem acessar diretamente com o prefeito, por meio de uma reunião. O entendimento era pela necessidade da figura do prefeito se envolver diretamente para que a política pudesse avançar. No entanto, apesar das tentativas o encontro não ocorreu. De qualquer forma, por meio da mobilização a partir do CONSEA se conseguiu na chamada pública para o exercício de 2016 a participação de três famílias de agricultores, mas na própria reunião foi evidenciada a necessidade do acompanhamento para efetividade do contrato. O que no final não se concretizou.

Os projetos foram encaminhados por três agricultores e plantaram em maio para entrega no início de agosto. Iriam fornecer banana e abóbora. No entanto, só foram chamados para assinar os contratos em setembro. Desta forma, tentaram escoar seus produtos para que não tivesse perda. O poder público informou na ocasião para que assinassem o contrato de forma retroativa e ainda foram informados que havia instabilidade no pagamento. Com isso, os agricultores ficaram inseguros e não assinaram o contrato. O resultado foi uma frustração e desmobilização, impactando inclusive nas reuniões do conselho, pois a participação dos agricultores, inclusive o representante do conselho, passou a diminuir consideravelmente.

Não tinham acesso a esses editais. Não sabiam que esses editais aconteciam. Aí teve um ano que nós conseguimos fazer que esses agricultores tivessem acesso. Três agricultores fizeram um projeto e esses agricultores acabaram conseguindo terem um projeto aprovado com ajuda da EMATER e esse projeto acabou não dando certo porque houve um desalinhamento na assinatura do projeto. Em relação a data. (CM3)

O CONSEA se mostrou como um conselho com atuação nas ações de controle social e tentativa de mobilização na inserção de políticas públicas que envolvessem a questão da Segurança Alimentar. No entanto, como no final do processo não se conseguiu a inserção dos agricultores na alimentação escolar, o resultado foi uma frustração por parte das

representações e principalmente dos agricultores. Com isso, ocorreu uma fragilização por parte do conselho com certo grau de esvaziamento.

Agora o grande problema do CONSEA é que ele não conseguiu ter forças para fazer com que esse projeto de inserção desses agricultores fosse à frente. Foram muitas adversidade ao longo desse processo que não tiveram êxito ao final do projeto. Depois tudo, voltou à estaca zero. O que a gente conseguiu no início foi a questão da divulgação e ano final não conseguiu e no ano seguinte fizeram um outro edital que nem divulgado foi. Por mais que a gente tivesse tentado brigar por isso, tentamos, conseguimos e falhou no final. (CM3)

Então o CONSEA vinha uma ação de controle social, de participação da sociedade civil. Inclusive de uma arena de confrontos entre a sociedade civil e o poder público. Foi em muitos os momentos. Teve muitos momentos de confrontos. Foi bem produtivo isso. A gente percebeu a sociedade civil se mostrou presente, participante, com interesses. Em virtude na não efetivação do programa, da efetivação do contrato, houve um descrédito, como sempre teve, potencializou o descrédito dessa sociedade civil representada dos agricultores. Se manteve em relação ao poder público municipal. Aí passou a ter um esvaziamento. O CONSEA passou a não ter a participação dos agricultores nas reuniões, foi diminuindo. Hoje em dia nós temos praticamente os representantes da universidade, da Pesagro, da EMATER, da prefeitura. (CM3)

A EMATER tem um papel importante nisso, pois ela tem contato direto com os agricultores. Só que a EMATER dentro do CONSEA nunca teve muito envolvimento, nunca foi de abraçar a causa dentro do CONSEA, mas ela em outras instâncias teve a participação em outros projetos. Acho que a pessoas não entenderam que o papel do CONSEA é justamente esse de reunir esforços de várias instituições para poder justamente reivindicar do poder público e fomentar projetos, estabelecer esforços para atender as demandas da sociedade civil. (CM3)

Outro ponto tratado pelo conselho no período de análise foi a organização da Primeira Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Apesar da época ainda não ser formalizado, a conferência foi um marco importante de legitimidade por parte do Conselho que contou com a participação de 93 pessoas em maio de 2015.

Em setembro de 2016 também foi um momento importante de atuação do CONSEA, pois promoveu o “Seminário Intermunicipal da Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: avaliação e perspectivas do fornecimento ao PNAE” como objetivo discutir experiências de municípios com a política do PNAE. Os municípios convidados foram Paraty, Itaguaí, Seropédica, Pinheiral e Paracambi. Cabe ressaltar que o evento foi em Seropédica, mas que não contou com nenhum representante do poder público municipal para abordar sobre o PNAE.

A participação deste autor, nas reuniões do CONSEA se desdobrou em um convite para participar da reunião do conselho com a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável que integrava a nova gestão da prefeitura em 2017. A discussão foi sobre as dificuldades da implementação da política do PNAE, pois naquele momento os recursos estavam suspensos pelo FNDE. Nesse sentido, o assunto também se desdobrou para a inclusão dos agricultores locais na prefeitura.

O acontecimento do encontro teve uma relevância na medida em que teve legitimação do conselho com a nova gestão do poder executivo. Algo que não aconteceu na gestão anterior. E também uma possibilidade de articulação entre prefeitura e o CONSEA. O que ficou definido no encontro é que haveria a construção de um plano de trabalho para definir ações com objetivo de avançar na política do PNAE.

Com este encontro se desdobrou em mais uma reunião com autor desta tese com representante da EMATER e com o representante da UFRRJ que estava envolvido com o PAA e o projeto da feira da Agricultura Familiar. Neste encontro se discutiu ações para acessar a prefeitura no sentido de avançar na política do PNAE. O que se pode afirmar que

essa mobilização foi mais uma tentativa de alguns atores buscarem junto a prefeitura ações para a implementação do PNAE.

Contudo, até o final do ano de 2017 não se tinha informações sobre algum tipo de avanço da prefeitura no que diz respeito de inclusão dos agricultores familiares no fornecimento para alimentação escolar do município.

O caso do CONSEA denota mais uma vez o descaso do poder público municipal coma participação social. Dagnino (2002) discute que o processo de instâncias de participação surge com a prerrogativa de maior aproximação direta entre a sociedade civil e o Estado. Contudo mesmo que seja natural a existência de conflitos em Seropédica a prerrogativa para a prefeitura é que não se estabeleça a interlocução de atores sociais com o Estado, dificultando o exercício do controle social como preconiza Leite et al. (2008).

b.2) Processos deliberativos do PNAE

Este item de análise e os seguintes terão uma abordagem distinta, pois como já apresentado, o PNAE em relação à inclusão dos agricultores de Seropédica e no seu entorno não ocorreu. Com isso, sobre processos deliberativos foi analisado em um contexto de formas das representações da sociedade civil de mobilizarem ou não para participarem de processos de tomadas de decisão em outras instâncias que não necessariamente pelos conselhos na busca de conquistas para o setor da produção agrícola familiar.

No item “O PNAE como fomento para agricultura familiar” é possível analisar no sentido da política como uma perspectiva, isto é, possibilidades que o PNAE tem como potencial para os agricultores. No entanto, se tratou também outras ações que apresentam como perspectiva de desenvolvimento para a agricultura familiar, que foram a feira da Agricultura Familiar na UFRRJ e o PAA do restaurante universitário da mesma universidade. Nesse sentido, o item “O PNAE como fomento para o desenvolvimento” seguiu a mesma linha.

Segundo o entrevistado, a relevância da participação social e suas instâncias existe na medida em que o modelo de democracia representativa apresenta limitações e passa por uma crise. Daí a necessidade que o processo de tomada de decisão da coisa pública possa ter maior presença de representações da sociedade civil. Entretanto, analisa que a participação social é complexa e que a própria população tem dificuldades em exercer essa ação. As causas vão desde a dificuldade em ser fazer presente nesses espaços de participação, a percepção de falta de resultados concretos ou mesmo uma falta de conscientização que passa por uma cultura imediatista e individualista.

Pela percepção que eu tenho hoje da política de um modo geral no Brasil percebo que este modelo de política representativa está muito fragilizado e na verdade está completamente desacreditada e a gente precisa rever esse modelo de política representativa. Hoje em dia temos representantes do poder eleitos pelo povo e que acabam que representam interesse de uma pequena minoria de uma elite que acaba não representando a grande maioria. Eu acho que esse seria o caminho da representatividade mais direta, aonde tivéssemos reuniões, conselhos, aonde a população participasse que tivesse seu espaço de voz e manifestações. Não sei se ela não perceber a importância disso ou ela acha que não vai ter muito resultado ou se é o próprio comodismo mesmo. Acha que participar desses espaços não vai trazer algum retorno. Não sei se a gente passou a ter aquela cultura imediatista e individualista e não quero saber da coletividade. Mas eu vejo que isso é uma demanda da contemporaneidade porque a gente vive em uma crise política a gente precisa deste aspecto. (CM3)

De qualquer forma, sobre a relevância dos conselhos, a participação social e o controle social no que diz respeito à gestão pública o representante do CAE argumenta que as ações de controle social tem importância, pois é a forma da sociedade civil participar das ações do

Estado, caso contrário fica sujeito a um processo de tomada de decisões que podem não atender a demanda da população. Outra questão, que mesmo o processo de participação social sendo frágil ou limitado é ainda mais benéfico existir mesmo com os seus problemas, do que simplesmente não ter qualquer forma de inserção da sociedade civil na discussão da coisa pública.

Então hoje eu entendo que saindo do que a gente vê dentro da universidade da teoria. Na prática a única forma de romper com isso é com o controle social. O controle social é a única forma da sociedade entrar dentro do Estado. Se não ela não consegue. O Estado se fecha. Por mais que haja democracia, que você eleja. [...]Então o controle social é uma forma de você abrir uma ferida e colocar a mão. Sem o controle social o pior que o controle social possa ser, seria mil vezes pior. (CM4)

O controle social, os conselhos são isso. É você abrir o Estado e você olhar por dentro. Coisa que a população em si, a sociedade civil não tem acesso. Sem o controle social seria mil vezes pior. Eu não tenho dúvida. O portal da transparência é um avanço. A gente utiliza ele, mas ele tem um limite. O controle social. Se você conseguir fazer com que efetivamente ele funcione, ele é ilimitado. [...] O PNAE estamos começando agora. (CM4)

Quando trata do município expõe que pela percepção da falta de resultados por meio da participação dos conselhos fez com que ocorresse um esvaziamento nessas instâncias. Quando são analisados os agricultores a situação é mais complexa, pois a presença deste nestes espaços significa em não trabalhar em suas propriedades. Nesse sentido, como em muitas ocasiões não se alcança resultados efetivos nas reivindicações, os agricultores acabam por abandonar as reuniões dos conselhos.

Lá em Seropédica eu vejo muito isso. A sociedade civil principalmente a questão da agricultura. Ela vem sofrendo tanto o descaso do poder público e os conselhos municipais têm tão pouco... Eles atuam, tem representatividade, tem atores que tem luta, mas que não têm espaço de voz, não são ouvidos, não são enxergados pelo poder público. Com exceção de algumas situações a sociedade civil descreditou muito na questão de participar dos conselhos, pois ela não vê muito efeito nisso. Principalmente o agricultor que vai perder um dia de trabalho, um dia de feira porque ele tem essas atribuições para participar de um conselho na qual terá muito pouco ou nenhum resultado nas políticas públicas de certa forma do poder executivo. (CM3)

No entanto, o representante do CAE que assumiu a cadeira em 2017, argumenta que os conselhos do setor de educação o CME e o FUNDEB funcionam com maior efetividade e já iniciou também no CAE com a nova gestão. Desta forma, cita dois exemplos de atuação dos conselhos na área de educação. Um seria o mau uso dos recursos do FUNDEB, o pagamento não sendo destinado exclusivamente no setor de educação. O outro foi o processo de escolhas das cooperativas no fornecimento da alimentação escolar a partir das chamadas públicas. Neste caso, o que se destacou foi a falta de iniciativa da prefeitura para inserir agricultores do município e da região.

Por exemplo, a gente descobriu que no Conselho do FUNDEB é em 2016, por isso nós reprovamos as contas, que o município usava os recursos do FUNDEB para pagar os servidores da cultura e do esporte. Isso foi descoberto de que forma? Graças ao controle social. De que forma, nós descobrimos que há uma relação meio promiscua entre o município e essas cooperativas de Saquarema e Itaguaí? Pelo controle social. Por mais que você tenha uma tentativa de dar transparência ao Estado. A Lei de acesso a informação, Portal da Transparência e tudo mais. Essa transparência ainda é muito limitada. De forma alguma eu posso dizer, que se eu não estivesse dentro dos conselhos eu conseguiria acesso as mesmas informações só pelo portal da transparência da prefeitura. Não conseguiria de forma alguma. (CM4)

Em relação aos agricultores no que diz respeito a participação social acerca de políticas que possam promover ações de fomento, segundo representante do CONSEA, estes participaram do conselho enquanto perspectiva sobre acesso a política do PNAE. No entanto, a partir do momento que não se concretizou a inserção na alimentação escolar mais uma vez reafirmou o descrédito frente ao poder público municipal. Com isso, a presença dos agricultores no conselho foi diminuindo. No entanto, como já salientado por meio de outras instâncias, principalmente a UFRRJ em parceria com a EMATER fomentou ações que inseriram os agricultores familiares. Os exemplos são a feira de agricultura familiar e o PAA do restaurante da universidade.

Como o êxito das duas ações pode-se perceber também uma maior mobilização dos agricultores em torno dos projetos. Com isso, em uma das primeiras reuniões acerca da implementação da feira da Agricultura familiar, o espaço estava com um número grande de agricultores do município de Seropédica e de localidades próximas. O que se pode averiguar que a presença dos agricultores existe quando estes de alguma forma veem alguma possibilidade de resultados que possam impactar positivamente em suas demandas.

Os agricultores iam, principalmente no período que reivindicaram a participação do PNAE. Teve uma reunião que chegou a ter um número bem expressivo. Tanto dos representantes, tanto dos representantes das associações das entidades que compunham as cadeiras do conselho e de outros que iam lá para poder se manifestarem em relação a este descaso do poder público em relação ao programa. Quando a coisa se mostrou ineficiente no sentido que o poder público não atendia os anseios da população começaram a não frequentar por uma questão de total descrédito e começaram a frequentar outros espaços como as reuniões da feira da Rural, as capacitações da EMATER junto com a Embrapa. Eles começaram a participar de outras instâncias que geravam conhecimento, capacitação, espaços de comercialização e deixavam de lado a questão da alimentação escolar. Passaram, por exemplo, a participar de reuniões do PAA da universidade. (CM3)

De qualquer forma, é destacado que há uma baixa mobilização por parte dos agricultores. Não haveria uma articulação entre eles para atuarem e pressionarem os poderes públicos na implementação das políticas e pela prestação de serviços. O interessante é observar que se coloca uma carga de responsabilidade nos próprios produtores em uma visão que seriam omissos e conformados com os problemas vividos.

Os agricultores de maneira geral são muito conformados com a situação que eles se encontram. Eles não cobram o poder público de maneira nenhuma. São muitos omissos. Um pouco desse descaso eles são um pouco culpados da situação que eles se encontram ao meu ver. Aí verifica que tem problema de estrada. A gente aconselha o que? Faz um documento e encaminha para prefeitura com cópia para Câmara. A gente sempre aconselha isso. Alguns acataram a ideia. Outros não. Então a gente trabalha desta forma. Ilumina o caminho onde deve ser seguido. Só que aí depende mais deles do que da gente. (EE4)

c) Efetividade

c.1) O PNAE como fomento para a agricultura familiar

Para os agricultores familiares o PNAE teria o potencial de viabilizar uma vida no campo de melhor qualidade na medida em que auxiliaria a geração de renda com a aquisição de produto com um preço mais atrativo. Desta forma, ajudaria as famílias a permanecerem no campo e não buscarem sustento nas cidades. Outro ponto interessante é a possibilidade de melhorar a forma de produção e também a diversidade, pois o que se observa segundo o entrevistado que os produtores se concentram na sua produção em um ou dois produtos.

Para os produtores seria uma forma deles para até atuarem melhor na produção deles. Eles fazendo escala de produção. Diversificando a produção, pois muita das

vezes eles só produzem um, dois, no máximo três tipos de produtos. Fazendo aumento de renda e fixando eles no campo. Se a pessoa tem uma renda que condiz com a realidade que ela quer viver. Ela não vai procurar outra forma de emprego. Até por que a qualidade de vida no campo é muito maior do que na cidade. Se gente puder associar todas essas coisas, fazer este produtor permanecer é essencial. As políticas públicas PAA, PNAE vem auxiliar para isso. O valor pago é bom, quantidade de produtos é ampla. (EE4).

As ações do PNAE envolvem várias dimensões e no que tange o fomento para os agricultores familiar existe o potencial na promoção da multifuncionalidade do agricultor familiar (MFA) (LIMA, 2008). É possível atender pelo menos a dimensões das funções da (MFA) de Cazella, Bonnal e Maluf, (2009), que são: Reprodução socioeconômica das famílias rurais; promoção de segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade, no caso a comunidade escolar; Manutenção do tecido social e cultural das famílias e comunidades rurais; e preservação dos recursos naturais e da paisagem rural.

Apesar das dificuldades de atuar no setor da agricultura por parte das famílias de Seropédica o entrevistado da representação do poder público estadual sinaliza que há um movimento de retorno de famílias e jovens nas atividades rurais. Um movimento distinto do que observados nos municípios de Paraty e Mangaratiba pelo menos na perspectiva dos entrevistados. No entanto, pela pesquisa não se pode afirmar se são casos isolados ou se este é um retrato do município. Até porque esta visão não é compartilhada por um dos agricultores entrevistados.

No município ele tem uma característica reversa dos demais municípios que este tendo retorno dessas famílias para esta atividade rural. Aqui eu tenho um exemplo de uma família que são seis filhos homens. Todos eles tinham Trabalho fora. Com os problemas que tinham em seus trabalhos eles estão retornando e estão conseguindo um bom retorno. Para família. Estão ampliando sua área de produção. Teve um que vai participar do próximo PAA, já consegui a DAP. Ele é economista, voltou para a roça. Ele estava trabalhando. Viu que poderia tanto ajudar os pais que são produtores rurais, quanto o potencial dele receber na atividade com uma qualidade de vida muito melhor. Então agente tá tendo este retorno. Um olhar maior para o campo dos jovens. E a gente está sempre incentivando o que estão permanecerem e se a gente for procurado incentivando o retorno. (EE4)

Sobre os agricultores permanentes, segundo o entrevistado, o que se observa é que uma alternativa das famílias rurais é a busca por uma produção agroecológica e/ou orgânica que seria uma forma sustentável de produção e uma perspectiva de acessar um nicho de mercado distinto da produção tradicional.

Mas a questão da produção é que muitos agricultores sejam muitos resistentes. Aqueles que continuaram na atividade, que não venderam suas propriedades, que não desistiram de suas propriedades ainda se mantêm dentro da perspectiva da produção convencional. O que as vezes dificulta um pouco porque você precisa daqueles insumos sintéticos que são muitos caros. Mas a gente tem percebido que algumas ações desses atores mais atuais que vem realizando alguns projetos que não é uma ação só com fins mercadológicos. Com aquela perspectiva economicista de fomentar o comércio dos agricultores, mas também no aspecto de formar os agricultores na perspectiva para agroecologia. Então essa perspectiva da produção orgânica da visão agroecológica, mais social, mais de equilíbrio ambiental. Isso tudo favorece qualidade de vida. Tem a questão também de ser um nicho de mercado e passa também a questão de consciência, quanto a um ator social que tem uma função na sociedade, que o agricultor passa pelo movimento importante na sociedade. Acho que a agricultura está passando por esta transição, apesar de não ter o apoio do poder público. (CM3)

c.2) O PNAE como fomento para o desenvolvimento sustentável

A política de aquisição da agricultura familiar é observada como positiva para o município de uma maneira geral, pois possibilitaria uma alimentação de melhor qualidade para os alunos da rede escolar, auxiliando na segurança alimentar da localidade.

Essa política é interessante por dois eixos. Primeiro para fornecer um alimento de qualidade para os alunos. Isso aí é indiscutível. (EE4)

Nesse sentido, ideia de ações para fomentar a agricultura familiar e no município passar pela própria segurança alimentar do município e região, pois seria uma forma de garantir fornecimento de produtos, que possam garantir autonomia no território para não se ter risco de desabastecimento e neste caso não ficar a mercê das cadeias tradicionais de alimentos que passam por grandes conglomerados no setor de alimento e redes de supermercados. Com isso a ideia de SAN está relacionada com a possibilidade de desenvolvimento sustentável do município e região.

Como Seropédica é um município periférico do grande centro urbano e ele tem áreas agricultáveis [...] que podem servir com uma fonte de produção tenha garantia da própria segurança alimentar da própria região metropolitana, pois esta é uma grande preocupação. Chega uma hora eu vai pensar, bom, quem vai produzir para essa quantidade expressiva de pessoas na Micro Região de Itaguaí, a Baixa Fluminense, na própria região metropolitana do rio de Janeiro como um todo. Se você começar minar a produção agropecuária do pequeno agricultor nesses municípios periféricos. Então acredito que vai comprometer muito a questão da segurança e soberania alimentar dessa localidade. A gente vai acabar dependendo de outras regiões. Como foi o caso, por exemplo, da região serrana, que produzia verduras e quando teve o acidente por conta das chuvas que desabasteceu o Rio de Janeiro como um todo. Essa é uma preocupação a questão da segurança e soberania alimentar. Além de proporcionar as famílias a sua própria segurança alimentar. Produzir seu próprio alimento e condições de sustentar dentro daquilo que ela gosta de fazer que é a atividade agrícola. (CM3)

Os recursos do PNAE auxiliam na oferta da alimentação escolar dos municípios assim com as diretrizes contidas na política propõe um alinhamento de ações para que no final se tenha uma merenda de qualidade para os alunos e também possa auxiliar no próprio desenvolvimento sustentável de determinado território. A inserção da agricultura familiar tem também esse sentido. De qualquer forma, para garantir uma alimentação de qualidade a prefeitura necessita disponibilizar recursos próprios, pois só om PNAE são insuficientes. Desta forma, é preciso observar o quanto este ente federativo gasta com recursos próprios.

O PNAE ao ano que ele mais repassou dinheiro. Acho que foi 2015, que foi 2 milhões e 800 mil reais, mas a despesa aqui é na casa dos 15 milhões. Quer dizer ele te dá todas as regras. Tanto é que a resolução diz, quem tem que arcar com os custos do programa é o município. Inclusive a resolução diz. Caso os recursos sejam bloqueados, o município tem que se virar. (CM4)

A licitação que o município fez para a alimentação escolar é de 17 milhões de reais. Quanto repassou para o município? (CM4)

5.2.4 Síntese das análises dos municípios

Segue abaixo o quadro com os principais resultados acerca da implementação do PNAE nos municípios a partir das análises por meio do uso das categorias como apresentado no capítulo dos aspectos metodológicos.

Quadro 32 - Síntese comparativa da análise dos resultados dos municípios de Paraty, Mangaratiba e Seropédica (Continua)

Pontos analisados	Paraty	Mangaratiba	Seropédica
Arranjos institucionais			
<p>Articulação dos atores na implementação e gestão do PNAE</p>	<p>(i) Existência de articulação entre a Secretaria de Educação, Secretaria de Agricultura e EMATER; (ii) Aquisição da AF recente a partir de 2013; (iii) Existência de articulação entre o setor de nutrição para adequação do cardápio para atender produtos oriundos da agricultura familiar; (iv) Dificuldades iniciais por falta de conhecimento para a implementação do PNAE; (v) Concentração de compra na banana e bananada, mas com uma diversidade de produtos; (vi) Aquisição de produtos oriundos de grupos formais, grupos informais e forma individual; (vii) EMATER com papel de destaque junto aos agricultores, mas com relevância individual por parte de servidor; (viii) Relevância do prefeito e sua esposa para a efetividade da política; (ix) Centralização por parte da Secretaria de Educação no setor de alimentação escolar; (x) Mobilização junto aos agricultores para serem incluídos na política do PNAE; (xi) Presença da prefeitura para viabilizar a entrega dos produtos dos agricultores nas escolas;</p>	<p>(i) Relevância do prefeito para implementação da política; (ii) Descontinuidade na implementação da política; (iii) Maior fragilidade na continuidade da política; (iv) Percentual baixo na aquisição da agricultura familiar; (v) Articulação entre Secretaria de Educação, EMATER e Secretaria de Agricultura, mas com integração menor; (vi) Articulação por meio da associação para a inclusão dos agricultores; (vii) Fragilidade na associação em relação a autonomia e gestão; (viii) Associação dependente da Secretaria de Agricultura; (ix) Em 2017 entrada de nova gestão, demonstrando maior participação e abertura por parte da Secretaria de Agricultura; (x) Presença de assentamento rural gerido pelo ITERJ com a participação de alguns agricultores na venda para a merenda escolar. (xi) ITERJ aparece como um ator relevante no processo de implementação do PNAE;</p>	<p>(i) Não inclusão dos agricultores locais na aquisição de alimentos para a alimentação escolar; (ii) Ausência de articulação entre as Secretarias de Educação, Secretaria de Agricultura e EMATER, com atuações isoladas; (iii) CONSEA como instância relevante na tentativa de inclusão dos agricultores na política do PNAE; (iv) Falta de interesse do poder público na inclusão dos agricultores; (v) Particularidade pela presença de instituições que têm como finalidade desenvolvimento de ações de ensino, extensão e pesquisa nos setores agrícola e pecuário e ainda referência em agroecologia e produção orgânica.; (vi) existência de ações de fomento para a Agricultura familiar com ausência do poder público municipal.</p>

Quadro 32 - Continuação

Pontos analisados	Paraty	Mangaratiba	Seropédica
Arranjos institucionais			
<p>Estrutura para implementação e gestão do PNAE</p>	<p>(i) Dificuldade na periodicidade da Chamada Pública e lançamento no início do de cada ano; (ii) Apesar das dificuldades de emissão da DAP, esta avançou nos últimos anos; (iii) Falta de infraestrutura na EMATER em relação aos recursos financeiros. Sem profissional na área de agronomia; (iv) Na Secretaria de Agricultura também ficou sem pessoal na área de agronomia; (v) Dificuldades em acessar as propriedades pelas instâncias públicas; (vi) Reforma na infraestrutura das cozinhas das unidades escolares; (vii) Caminhão com câmara frigorífica para transporte dos alimentos; (viii) Existência de câmara frigorífica para armazenagem no departamento de merenda; (ix) Carências de servidores para fiscalização e andamento da merenda nas escolas; (x) Presença de servidores concursados nos "pontos chaves" na política do PNAE.</p>	<p>(i) Desmembramento da Secretaria de Meio Ambiente e Agricultura, possibilitando um maior protagonismo no setor agrícola; (ii) Maior dificuldade para emissão da DAP, justificada pelo poder público na dificuldade de se fazer a comprovação de propriedade da terra e pela falta de interesse do próprio agricultor; (iii) Dificuldades na periodicidade da Chamada Pública, saindo quase no final do ano. (iv) Subutilização dos recursos do PNAE na aquisição da Agricultura familiar; (v) Poucos agricultores participando no processo de venda e somente por meio da associação; (vi) Dificuldades na diversidade na produção; (vii) Grande parte dos servidores envolvidos na política são contratados, ressaltando uma fragilidade na autonomia e continuidade das ações; (viii) É a prefeitura que faz o transporte dos produtos oriundos da agricultura familiar nas unidades escolares, mas a partir de um ponto de entrega; (ix) Ainda há descrédito por parte dos agricultores em relação aos poderes públicos; (x) Fragilidade de recursos financeiros e pessoal tanto na Secretaria de Agricultura quanto na EMATER; (xi) Secretaria de Agricultura sem condições de assistência técnica, sendo oferecida somente pela EMATER.</p>	<p>(i) Pouca relevância do setor agrícola para o município; (ii) Ano de 2017 sem responsável pela pasta da agricultura no poder executivo; (iii) Carência de recursos na Secretaria do Meio Ambiente e Agronegócio com servidores contratados; (iv) Falta de capacidade das prefeituras em implementar as políticas devido à falta de recursos, que ficam concentrados em nível federal; (v) Sobre a EMATER apesar de carência de pessoas há capacidade técnica. Entretanto sem recursos financeiros para execução de suas funções; (vi) Baixíssima emissão de DAP; (vii) Ausência de associação ou cooperativa com DAP jurídica;</p>

Quadro 32 - Continuação

Pontos analisados	Paraty	Mangaratiba	Seropédica
Instâncias participativas			
<p>Funcionamento de CGPPs relacionados ao PNAE</p>	<p>(i) Sobre Conselho Municipal de Políticas Agrícolas e Pesqueira (CMPAP): (a) O CMPAP foi a instância de participação social e controle social que teve discussões sobre a implementação do PNAE; (b) Discussão pertinente no CMPAP em relação ao PNAE foi a emissão de DAP e lançamento da Chamada pública; (c) Teve relevância em momentos da implementação do PNAE, mas também apresentou períodos de esvaziamento e desmobilização; (d) Limitação na divulgação das ações; (e) Participação basicamente pelos conselheiros nas reuniões; (f) O conselho discute e delibera sobre a emissão de DAP após parecer da EMATER; (g) Dificuldade de mobilizar a participação no conselho; (ii) Sobre o CAE:(a) Sem efetividade;(b) Não há reuniões regulares; (c) Existência somente para o atendimento formal e legal; (d) Exercício do controle social exercido de forma limitada pelo CMPAP, mas não pelo CAE; (e) Ausência de estrutura e falta de interesse de participação; (f) Expectativa para 2017, inclusive com interesse de agricultores familiares a participarem do conselho; (g) Sem parceria entre o CMPAP e o CAE.</p>	<p>(i) Sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Pesqueiro (CMDRP): (a) Relevância em alguns momentos inclusive no debate para a implementação do PNAE; (b) Momento da pesquisa de campo se encontrava desmobilizado com dificuldades de se reunir e determinação de pautas; (c) Dificuldades de participação principalmente pela representação da sociedade civil; (d) Descrédito pela falta de resultados; (e) Baixa avaliação e descrédito das últimas gestões municipais; (f) Ainda é visto como canal de participação e sem esta instância o acesso aos mais desfavorecidos se torna maior; (ii) Sobre o CAE: (a) Atuante em suas funções e exercício do controle social; (b) Efetividade em atuação por conta de ação de representante do conselho. Ainda há fragilidade institucional; (c) Relevância para a prefeitura sair da imobilidade em relação ao PNAE; (d) Apesar das dificuldades o conselho consegue fazer visitas regulares para fiscalizar a alimentação nas unidades escolares; (e) Se reuni com regularidade; (f) Dificuldades na participação de todos os conselheiros; (g) Não há parceria junto ao CMDRP; (h) Existe cana de comunicação com a Secretaria de Educação, mas não com a Secretaria de Agricultura. (i) Existe uma página na internet com a divulgação das ações do conselho, mas ficou sem atualização depois da saída do conselheiro responsável pela página.</p>	<p>(i) Sobre CMDR: (a) Momentos importantes para a discussão de temas do setor; (b) Dificuldades de mobilização pela pouca efetividade; (c) Atuação no sentido de prestação de contas com pouca discussão acerca da agricultura familiar; (d) Atuação frágil em relação ao PNAE; (e) Ano de 2017 sem reunião do conselho;(f) Condução da pauta exclusiva do poder público; (ii) Sobre o CAE: (a) Até 2016 com inoperância do conselho; (b) Sem reuniões regulares; (c) Recurso bloqueado do PNAE pela falta de prestação de contas; (d) Em 2017 assume nova gestão como potencial de funcionamento para o conselho; (f) A partir de 2017 mobilização para formalização do conselho, inclusive com reuniões regulares; (g) Atuação do CAE com reprovação da prestação de contas dos PNAE nos anos referentes à 2015 e 2016; (h) Visitas nas escolas pelos novos conselheiros do CAE; (i) Dificuldades de atuação por parte de representantes dos servidores imposta pela Secretaria de Educação; (j) Falta de formação para os conselheiros; (l) Defesa de ajuda de custo para viabilizar a participação dos conselheiros. (iii) Sobre o CONSEA: (a) Existência do conselho diferente dos outros municípios; (b) Papel importante na mobilização e tentativa de inclusão dos agricultores na política do PNAE; (c) Luta para formalização do conselho mesmo com resistência por parte da prefeitura; (d) Perda de mobilização devido ao resultado de não participação dos agricultores no PNAE.</p>

Quadro 32 - Continuação

Pontos analisados	Paraty	Mangaratiba	Seropédica
<p>Processos deliberativos do PNAE</p>	<p>(i) Participação dos agricultores no processo de discussão e implementação do PNAE ocorre de forma limitada; (ii) Agricultores que vendem para a merenda escolar se fazem mais presentes, tomam conhecimento de seus direitos e fazem mais cobranças sobre o poder público municipal; (iii) Atuação dos agricultores mais no processo de venda; (iv) No município há sindicato dos agricultores e uma cooperativa que junto com alguns agricultores pressionaram para a implementação da política do PNAE; (v) Existência de mutirão com potencial de mobilização e exercício de controle social. Como consequência organização de uma associação; (vi) Ampla divulgação do cardápio escolar com destaque dos alimentos da agricultura familiar, propiciando conhecimento e participação por parte da comunidade escolar.</p>	<p>(i) Reuniões da EMATER com os agricultores com potencialidade e mobilização. No entanto, essa ação perdeu força nos últimos anos; (ii) O PNAE com poder de atuação conjunta por parte dos agricultores, potencial de mobilização; (iii) Poder de atuação por parte da associação ainda é frágil, dependente da Secretaria de Agricultura;</p>	<p>(i) Existe um descrédito por parte dos agricultores em relação às ações dos poderes públicos. Com isso enfraquecimento em termos de articulação e tentativa de participação exercendo pressão sobre os poderes públicos;(ii) Quando há ações que mostram resultados efetivos para o setor agrícola se consegue a presença e participação dos agricultores. Isso é observado com o PAA e a Feira da Agricultura Familiar.</p>

Quadro 32 - Continuação

Pontos analisados	Paraty	Mangaratiba	Seropédica
Efetividade			
<p>O PNAE como fomento para a agricultura familiar</p>	<p>(i) Relevância do PNAE na geração de renda; (ii) Maior estabilidade e diminuição de incertezas, devido a previsibilidade com o contrato da prefeitura; (iii) Venda por preço justo sem atravessador; (iv) Forma de fortalecer um setor historicamente fragilizado; (v) Dificuldades de ampliar a política para mais agricultores; (vi) O acesso à política ocorre por meio de agricultores que apresentam algum tipo de articulação; (vii) Envelhecimento no campo como um fator de ameaça a continuidade da produção agrícola. (viii) Empoderamento dos agricultores; (ix) Processo de aprendizado dos gestores públicos; (x) Potencial de elo entre agricultores com a população local, por meio da comunidade escolar.</p>	<p>(i) Garantia no escoamento da produção; (ii) Diminuição de incerteza; (iii) Aumento de previsibilidade; (iv) Geração de renda e venda com preço justo; (v) Potencial de inclusão de novos produtores na política; (vi) Potencial na diversificação da produção importante para a SAN; (vii) Potencial de mitigar a saída do jovem no campo; (viii) Fortalecimento da associação criando potencial maior para escoamento da produção, inclusive agregando valor com a agroindústria; Setor agrícola negligenciado pelos poderes públicos.</p>	<p>(i) PNAE visto como uma perspectiva e potencial de melhorar as condições de vida dos agricultores; (ii) Potencial para melhorar a produção e aumentar a diversidade de produtos.</p>
<p>O PNAE como fomento para o desenvolvimento sustentável</p>	<p>(i) Fomento para uma alimentação saudável, passando por melhor qualidade de alimentos para os alunos das escolas; (ii) Geração de renda local, pois os recursos gastos pela política ficam no próprio município; (iii) Mitigação no processo de deslocamento da população rural para a zona urbana; (iv) Desenvolvimento da agricultura local, tendo como consequência a Segurança Alimentar e Nutricional; (v) Potencial de formação e educação junto com os alunos das escolas; (vi) Discurso muito centrado nos aspectos econômicos.</p>	<p>(i) Geração de renda na localidade; (ii) Fator econômico relevante; (iii) Potencial para a SAN, pois existe a possibilidade estimular a produção agrícola local e melhorar a qualidade dos produtos utilizados e fornecidos às unidades escolares. (iv) O PNAE tem o potencial de uma aproximação entre os agricultores e a comunidade escolar;</p>	<p>(i) PNAE também observado como potencial de trazer uma melhora na qualidade da alimentação escolar; (ii) Fomentar a SAN com a produção da Agricultura Familiar na localidade. (iii) Contribuir para o estabelecimento das famílias permanecerem em suas propriedades e não migrarem para as zonas urbanas.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas sociais têm em seus propósitos romper com o histórico brasileiro de exclusão e desigualdade social. A partir da Constituição Federal de 1988 começou a delinear um arcabouço institucional, no qual se iniciou um processo de descentralização da gestão pública. Um estrutura em que a esfera federal é a formuladora das políticas públicas e os estados e municípios com o desafios de implementar e geri-las. Esse processo, em várias situações, ocorreu por meio de indução por parte do governo federal, tendo como contrapartida para os demais entes da federação, a liberação de recursos. Esse processo de mudanças também se voltou para um setor historicamente negligenciado, que é a agricultura familiar. O setor rural quando comparado com a área urbana apresenta as mazelas brasileiras de forma mais preponderante.

Neste arranjo institucional a participação social aparece como elemento primordial para a democratização do país e sua transformação social. Nisso são criados diversas instâncias de participação como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Uma tentativa de possibilitar a inclusão de novos atores sociais na discussão e construção de diretrizes para a sociedade junto com o Estado.

Nessas mudanças vão tangenciar uma concepção de desenvolvimento em que a variável econômica não deverá ser a única variável a ser tratada. Com isso, dentre as diversas estratégias para se combater a miséria e promover melhores condições de vida para a população, a Segurança Alimentar e Nutricional se torna uma pauta essencial. Nesse sentido, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ganha importância, pois alinha a questão da alimentação escolar, a SAN e o desenvolvimento sustentável a partir da inclusão dos agricultores familiares.

Neste contexto, que a tese teve como objetivo central analisar sob a ótica da gestão social e o controle social a política pública voltada para a aquisição dos produtos da agricultura familiar por meio do PNAE no Território Rural da Baía da Ilha Grande – RJ (BIG).

Para atingir o objetivo geral a metodologia utilizada foi de estudo de casos múltiplos. Como métodos de coleta de informações se fez o uso de entrevistas de atores envolvidos na política do PNAE, observação participante e não-participante e pesquisa documental. O tratamento das informações coletadas foi por meio da técnica de análise de conteúdo a partir da construção de categorias de análises. A categorização foi por meio de três critérios: (1) Arranjo institucional, que teve a articulação e governança dos atores na implementação e gestão do PNAE como aspectos analisados; (2) Instâncias participativas, que procurou investigar funcionamento dos CGPP relacionados ao PNAE, assim como potencialidades de processos deliberativos além da instância formal dos conselhos; (3) Efetividade, que buscou analisar o PNAE como fomento para a agricultura familiar e conseqüentemente para o desenvolvimento sustentável do território.

O eixo de referência para a construção das categorias foram a gestão social e o controle social nas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, assim como a questão da capacidade institucional no que se refere à implementação e a gestão dessas políticas.

O embasamento teórico para elaboração da tese partiu do conceito utilizado de gestão social, tendo como referência a participação social como processo de democratização e a gestão social na gestão pública e nas políticas pública. Como institucionalização dos canais participativos, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) foram objeto de estudo

assim como o significado de controle social e suas implicações. Em seguida se debruçou sobre os aspectos acerca do desenvolvimento territorial sustentável. O enfoque das capacidades de Amartya Sen foi uma das referências na proposta de um desenvolvimento além dos aspectos econômicos, tendo como referência o acesso às liberdades (SEN, 2010). Na dimensão da implementação das políticas públicas o enfoque da multifuncionalidade da agricultura familiar serviu para destacar como esse setor envolve funcionalidades distintas que não somente e simplesmente a produção agrícola. Para a análise da implementação das políticas públicas foi apropriado estudar a capacidade institucional a partir dos arranjos institucionais formados em uma determinada política, envolvendo uma complexidade de diversas instâncias de níveis federal, estadual e municipais, assim como representações do poder público e da sociedade civil. Permeando a política do PNAE a abordagem da Segurança Alimentar e Nutricional foi essencial para compreender o que a alimentação escolar pode significar como uma política que busque o desenvolvimento sustentável, pois em seu desenho possibilita a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local, e o respeito aos hábitos alimentares regionais de forma saudável. Desta forma, busca promover o direito humano à alimentação adequada.

A tese teve três suposições: (1) Políticas públicas voltadas para agricultura familiar têm como objetivo incluir socialmente e economicamente os agricultores familiares, contribuindo para o desenvolvimento sustentável de um território. Neste contexto, as políticas públicas precisam nortear em seus princípios a busca pela inclusão social, combate a pobreza, garantia dos direitos sociais, civis e políticos. (2) As práticas de gestão social e controle social nas políticas públicas deveriam promover uma pactuação entre o Estado, mercado e sociedade civil, criando novas articulações que viabiliza a dialogicidade e o poder de deliberação entre esses atores, tornando-se uma fonte de legitimação perante a população. (3) A fragilidade da estrutura institucional nos municípios dificulta a implementação das políticas públicas, como o PNAE, assim como as condições participativas da sociedade civil no processo decisório.

Em relação à primeira suposição conclui-se que tanto os municípios de Paraty quanto Mangaratiba a aquisição dos produtos da agricultura familiar beneficia as famílias de agricultores. Para as famílias que participam do programa, a geração de renda de forma regular é uma das principais conquistas. Contudo é possível elencar dimensões como pertencimento e inclusão social para os produtores rurais. Observa-se que os agricultores começam a ter mais autonomia e ciência dos seus direitos. Nesse sentido, iniciaram-se articulações para mobilização entre os produtores, que adquiriram maior capacidade de pressão junto ao poder público para a continuidade das ações nos municípios.

Em Seropédica a aquisição pela prefeitura dos produtores locais ou da região ainda não ocorreu, acentuando o maior descrédito que se tem do poder público municipal. De qualquer forma, a agricultura familiar no município ainda resiste e é possível perceber que a política do PNAE tende a ter um impacto positivo também para os moradores de Seropédica, pois ações como o PAA do restaurante universitário e a Feira da Agricultura Familiar na UFRRJ já trazem resultados positivos com perspectivas de ampliação.

Ainda sobre o potencial de fomento para a agricultura familiar por meio do PNAE, o município de Paraty é o local que a política vem ocorrendo de forma mais exitosa, atendendo os 30% preconizados pela lei, assim como um maior número de agricultores participantes. Apesar de ter uma diversidade no cardápio, a maior parte dos produtos destinados para as unidades escolares é a banana e a bananada. Com isso, há a necessidade de promover ações que possam estimular uma variedade maior na produção.

Em Mangaratiba, apesar da política está presente no município, ainda há um grande potencial para crescimento e efetividade, pois o percentual adquirido da agricultura familiar ainda é bastante reduzido. O problema da diversidade da produção é mais acentuado no

município, pois a banana é quase todo o produto que as escolas adquirem. Isso até dificulta a entrada de mais agricultores.

Sobre o potencial de desenvolvimento sustentável para os municípios, a política do PNAE apresenta uma possibilidade de capilaridade acentuada, pois contribui para o fomento da SAN para os alunos e a comunidade escolar, geração de renda local com potencial de estímulo para outras atividades nos municípios, produção local saudável, mantendo a cultura local. Nas entrevistas a questão de estimular a permanência das famílias nas zonas rurais, evitando o inchaço populacional nas áreas urbanas esteve sempre presente. De qualquer forma, uma das dificuldades da política é efetivamente ampliar o seu acesso para o maior número possível de agricultores, pois os produtores que apresentam um mínimo de articulação junto às cooperativas, às associações e ao poder público são os que normalmente acessam o PNAE. Esse entrave é percebido pelas famílias que possuem a DAP, que no caso Paraty se encontra em uma situação bem mais favorecida quando comparado com Mangaratiba. Já Seropédica apresenta números bem inferiores, inviabilizando um trabalho de inclusão dos agricultores no PNAE e uma possibilidade de mobilização a fim de formarem uma associação ou cooperativa.

Sobre a segunda suposição, a conclusão é que a participação social por meio da gestão social e o controle social se torna um elemento essencial para o protagonismo das representações da sociedade civil no processo de tomada de decisão acerca da formulação e implementação das políticas públicas. Nesta tese, entende-se que a política do PNAE pode contribuir para a emancipação social dos agricultores familiares.

Nos casos estudados, o que se observou em todas as experiências foram algumas ações de gestão social e controle social. Seja nos canais institucionais formais, por meio dos conselhos, ou através de outras experiências com potencial de práticas participativas e deliberativas. Contudo, essas práticas não foram suficientes para efetivamente contribuir por uma cidadania deliberativa, em que o processo de tomada de decisão fosse embasado pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Neste caso, os agricultores ainda enfrentam dificuldades na busca pela autonomia e pelo poder decisório na política do PNAE. De qualquer forma, percebe que sem a possibilidade de existir participação social cria-se uma perspectiva de desvinculação e distanciamento ainda maior entre os poderes públicos e a sociedade civil.

Em Paraty o Conselho Municipal de Políticas Agrícolas e Pesqueira é a instância participativa que apresentou relevância no processo de implementação do PNAE. Junto com as representações dos poderes públicos há o sindicato dos agricultores e uma cadeira ocupada pela cooperativa que fornece para a alimentação escolar. Nesse sentido, torna-se um espaço em que os principais atores envolvidos na política estão presentes no conselho. De qualquer forma, no período estudado o conselho oscilou em termos de relevância no processo das políticas do setor agrícola com momentos de esvaziamento, resultado das dificuldades em operar as questões discutidas e deliberadas na instância.

No entanto, é o principal canal como instância participativa para a discussão do PNAE referente à inclusão dos agricultores, pois o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) em Paraty se mostrou inoperante, se tornando um órgão somente funcional para a operação da política, sem poder de deliberação, fiscalização e exercício do controle social. A não atuação do CAE gera outro problema, pois inviabiliza a participação e envolvimento da comunidade escolar nas ações que tangem a alimentação escolar. Com isso, representações de professores, de servidores da área educacional, de pais e de alunos ficam impossibilitados de discutirem e participarem de um assunto que os impactam diretamente, inclusive acerca da SAN. Outra questão, que esses atores acabam que não se conscientizam sobre as dimensões que envolvem a agricultura familiar no município e na merenda escolar.

Apesar da fragilidade do CAE em Paraty, chamou a atenção em um dos entrevistados em vislumbrar uma melhor ação por parte do conselho. Agricultores que participam da venda de seus produtos para a merenda escolar começaram a se interessar pelo funcionamento do conselho, por entenderem ser o espaço que viabiliza o acompanhamento das ações por parte da secretaria de educação. Essa maior consciência por parte dos agricultores vem justamente por suas participações no PNAE. Outra experiência que tem potencial de articulação e mobilização entre os agricultores é o mutirão que ocorre junto com um grupo de agricultores. Essa atividade conta com a rotatividade de se trabalhar na propriedade dos integrantes do grupo. Na parte da manhã trabalham na lavoura e na parte da tarde os agricultores se reúnem para conversar acerca das demandas do grupo. Essa forma de atuação e colaboração já resultou na criação de uma associação, que se encontrava em processo de formalização no período da pesquisa. Essa reunião tem a participação da EMATER, que vem justamente auxiliando na formalização da associação e na articulação ao PNAE. Desta forma, trabalhando de forma conjunta e cooperada criou-se um potencial de conquistar o reconhecimento que o setor da agricultura familiar necessita.

Em Mangaratiba, chamou a atenção a existência do CAE de forma atuante, atendendo as funções delimitadas pela instância. Com um papel importante no acompanhamento da alimentação nas escolas. Prezando, principalmente em relação ao fornecimento e qualidade da merenda para os alunos. No entanto, essa atuação ainda não significou em um aumento considerável da aquisição dos produtos dos agricultores na alimentação escolar. A atuação do CAE em Mangaratiba foi uma experiência exitosa em relação ao exercício do controle social, mas apontou fragilidades. Uma delas é que o bom funcionamento do CAE estava relacionado com a figura atuante de um dos representantes do conselho, não garantindo assim o seu bom funcionamento quando ocorrer mudanças nas representações.

Já o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Mangaratiba (CMDRS) se mostrou desestruturado e desmobilizado, com impacto negativo justamente com os agricultores, pois é o conselho que tem o setor agrícola como objeto de debate. É possível dizer que o conselho apresentou momentos de protagonismo em discussões que envolviam a agricultura familiar, inclusive por questões que tratavam o PNAE.

De qualquer forma, aparentemente os agricultores em Mangaratiba estão menos organizados e atuantes quando comparado com Paraty. A participação no PNAE é bem aquém do potencial da região. A venda para a alimentação escolar é realizada a partir de uma associação local, mas esta ainda é bastante dependente da Secretaria de Agricultura e Pesca para o seu funcionamento.

Seropédica é o município, no qual a política do PNAE, no que se refere à aquisição da agricultura familiar, se apresenta com maior fragilidade. Na verdade pode-se dizer que não existe qualquer tipo de movimento para inclusão dos agricultores, por parte da prefeitura, no período da pesquisa. Entretanto, foi por meio de ações de participação social e controle social que o município quase teve a experiência de adquirir mercadorias dos produtores locais. Esse movimento teve como protagonismo o CONSEA de Seropédica e as representações que o compõe. As discussões e mobilizações pressionando a prefeitura para incluir agricultores ocorreram a partir do conselho, inclusive com participação de agricultores. Mesmo que ao final do processo não se obteve o resultado esperado, foi através de uma instância de participação e controle social que se fomentou essa possibilidade.

O que já não se pode afirmar acerca do CAE de Seropédica e também do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. Em Seropédica assim como em Paraty o CAE não exercia suas funções. Porém em 2017, com mudança nas representações, o CAE começou a operar. Contudo somente com acompanhamento para saber sobre seus resultados. O CMDRS de Seropédica retrata a fragilidade que é a agricultura familiar do município, pois ao longo de 2017, a pasta da Secretaria do Meio Ambiente e Agronegócio ficou sem

responsável e conseqüentemente não ocorreu nenhuma reunião do conselho. Desta forma, os agricultores ficaram sem um canal formal de discussão das questões que envolvem o setor agrícola do município.

Apesar das dificuldades, a agricultura familiar perdura no município e quando há iniciativa de fomento para o setor, os agricultores participam e se fazem presentes nas discussões. Isso é observável nas ações do PAA do restaurante universitário e na Feira da Agricultura Familiar, ambas coordenadas por professores da UFRRJ.

Ainda sobre as ações dos conselhos estudados é possível observar que quase todos apresentam deficiência de comunicação de suas ações. Neste caso, as informações ficam quase retidas no ambiente dos seus representantes, dificultando a participação da sociedade de maneira geral, isto é, a população não fica ciente do que se passa em setores que envolvem determinadas políticas sociais em seus municípios. Desta forma, como a transparência e a comunicação fica debilitada, a prática de gestão social se torna mais complexa, pois a dialogicidade no processo decisório tem como princípio basilar o pleno acesso da informação.

Trazendo a terceira suposição é possível considerar pelos casos estudados que os canais formais e informais de participação social são relevantes para a implementação e a gestão de uma determinada política pública, mas sem capacidade das instâncias envolvidas se inviabiliza a busca de melhores resultados, isto é, o arranjo institucional e sua capacidade de efetivar uma política são determinantes nas ações de gestão social e controle social.

Neste contexto, Paraty foi que apresentou maior envolvimento e interação no arranjo institucional entre Secretaria de Educação, Secretaria de Agricultura, EMATER e Agricultores Familiares. Uma diferença quando comparado com os outros municípios, que os servidores envolvidos na implementação do PNAE são concursados e não contratados. Essa situação possibilitou mais envolvimento e comprometimento, assim como maior autonomia para exercer as funções. Mesmo assim, todos os municípios carecem de falta de recursos financeiros, pessoal e infraestrutura de trabalho.

Em Paraty, como não havia profissional com conhecimento em agronomia, a assistência técnica era exercida por servidor da secretaria de agricultura. No entanto, em 2017 a secretaria também ficou sem profissional na área, impactando as ações junto com os agricultores. Contudo, no que diz respeito sobre as funções no PNAE, o servidor da EMATER tinha uma atuação muito proveitosa, tendo uma relevância acentuada no processo. Em Seropédica, foi o município que a articulação e cooperação do poder público municipal e a EMATER apresentou maior fragilidade impactando em possíveis desdobramentos acerca de políticas que envolvam a agricultura familiar.

Em todos os municípios a figura do prefeito aparece como ator central para a implementação do PNAE, pois tem o poder de cobrança para a articulação entre os setores envolvidos. Contudo, é preciso ressaltar que o envolvimento da agricultura familiar pelo setor de educação se tornou algo novo, o que demanda uma sensibilização dos atores envolvidos, por isso a cooperação entre as secretarias é essencial. Essa questão também reflete no CAE, pois na representação do conselho não há normalmente atores ligados ao setor agrícola, dificultando a discussão e o exercício do controle social no que se refere à aquisição dos produtos da agricultura familiar na merenda escolar. Desta forma, a cooperação do CAE com os CGPPs, que representam o setor agrícola, e/ou com CONSEA se torna primordial. No entanto, em nenhum dos municípios estudados isso ocorreu.

Outro problema que influencia na capacidade na implementação da política é a desvalorização que é dada ao setor destinado à agricultura familiar. Em Paraty e Mangaratiba essa desvalorização é menor quando comparado com Seropédica, mas também apresentam problemas. Tanto Paraty quanto Mangaratiba o setor de turismo se tornou a maior relevância econômica para os municípios, inclusive com grande incidência de especulação imobiliária. De qualquer forma, Seropédica é o município em que a pasta com responsabilidade sobre a

agricultura familiar apresenta as maiores dificuldades. Mesmo que simbólico, o nome de Secretaria de Meio Ambiente e Agronegócio já demonstra o pouco apreço ou envolvimento com a agricultura familiar. O município sofreu também grande transformação econômica nos últimos anos devido a instalação de megaempreendimentos industriais no município e no seu entorno.

Essa questão demonstra como a dimensão econômica ainda se sobressai sobre as demais, tais como, dimensões sociais, culturais e ambientais. Desta forma, fica mais penoso o fortalecimento dos agricultores familiares para se buscar autonomia e inclusão social, dificultando o processo de desenvolvimento sustentável.

Esses fatos colocam uma questão crucial quando se aborda a implementação das políticas públicas, pois se trata de um país continental com 5570 municípios, sendo que 68% destes municípios possuem até 20 mil habitantes, segundo o IBGE. Com um histórico de diversidade social, econômica e cultural, tendo a desigualdade social como marca na sociedade brasileira. Desta forma, as dificuldades de um poder público municipal em operar uma determinada política perpassa por essas diversidades como falta de estrutura, baixa formação dos servidores para execução de tarefas, falta de recursos financeiros e de material, uma população sem uma cultura política participativa e gestores públicos que se utilizam da prática clientelista e patrimonialista como forma básica de gerir os recursos públicos.

Com isso, entra a relevância do governo federal na coordenação e articulação do PNAE, que neste caso perpassa pelo FNDE, que também tem a prerrogativa de monitorar as ações nos municípios. No entanto, este apresenta dificuldades operacionais para atuar nos municípios brasileiros, principalmente pela carência de pessoal.

Como já apresentado os municípios estudados integram um território rural. Desta forma, a pesquisa teve a intenção de verificar se havia algum tipo de articulação institucional além dos municípios que pudessem integrar a política do PNAE, pois a própria lei que rege o programa ressalta a possibilidade de que as compras dos agricultores possam ocorrer também em nível regional. No entanto, atualmente a única instância existente em nível territorial é o Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande, uma instância com propostas de atuação no exercício do controle social e discussões e deliberações acerca de políticas que possam envolver ações para o território rural. Neste caso o PNAE poderia ser um objeto de mobilização entre os municípios que compõem o território. Outra instância relevante de atuação é o NEDET, que vem desempenhando o papel de apoio na reorganização do colegiado e articulação com outros atores da região que possam trazer algum tipo de fomento para o setor agrícola e rural da região.

A questão é que não há nenhuma instância de gestão ou coordenação das políticas em nível do território. Sendo que o território rural não tem legitimidade em relação ao governo do Estado do Rio de Janeiro. Além do mais, a atuação que se tinha por meio do Governo Federal a partir do Ministério do Desenvolvimento Agrário se esvaziou, inclusive não há mais recursos envolvidos para a promoção do território. O que se tem hoje é um esforço do colegiado se manter em funcionamento, mesmo com as fragilidades existentes. Essa resistência está bastante amparada na atuação do NEDET, mas que enfrenta dificuldades pela carência de recursos.

Como demonstrado, os municípios apresentam vários obstáculos para operar a política do PNAE. Nesse sentido, em nível territorial a política não se desenvolve. Logo, até o momento, a política acontece somente em nível local de cada prefeitura, atuando de forma isolada. Isso não significa que não possa avançar algum arranjo de cooperação entre os municípios do território para atuarem conjuntamente em demandas comuns. Pois apesar das dificuldades enfrentadas, o colegiado vem se mantendo e tentando mobilizar os atores para trabalhem com propostas comuns. Um exemplo é a discussão para a criação de um consórcio intermunicipal, que seria constituído a partir das secretarias de agricultura de cada município.

A pesquisa quando iniciada abraçava o entendimento, que por mais que se tenha conhecimento das fragilidades na democracia brasileira e de suas instituições, que o país de alguma forma vinha com avanços, pelo menos em termos de estabilidade política e respeito às alternâncias de poder, assim como conquistas sociais em relação ao combate a fome e melhoria na distribuição de renda. Tudo isso com construções de canais e instâncias participativas, que por meio de mobilizações históricas de movimento sociais começaram a pleitear voz e acesso no processo de tomada de decisão do Estado. O país também conseguiu avançar na articulação e coordenação entre os entes da federação em diversas políticas nacionais, apesar da complexidade e dificuldades existentes.

No entanto, com a reeleição da presidente Dilma Rousseff em 2014, a crise econômica e política que já se mostrava, ganhou uma espiral, que culminou ao não respeito às urnas por parte da oposição política, que junto de outras forças e atores criaram um ambiente de ingovernabilidade. O resultado foi o impedimento da presidente em agosto de 2016. A partir deste momento, assumiu o então vice-presidente Michel Temer, optando por uma agenda econômica e social neoliberal. Foi colocado em prática ações de austeridade fiscal, que sufocaram os órgãos e aparelhos da Administração Pública.

Medidas como a criação do “teto dos gastos públicos”, que provavelmente terá como consequência o sucateamento do Estado, que impactará na sua capacidade de planejar, elaborar e implementar ações que possibilitem o caminho para um desenvolvimento econômico e social do país. O governo conseguiu estabelecer uma reforma trabalhista que provavelmente resultará em uma precarização mais acentuada do mercado de trabalho.

O que se tem é um governo sem legitimidade e impopular que fragiliza de forma acentuada o Estado de Direito Democrático. Desta forma, conquistas estão se perdendo e no que tange o tema desta tese pode-se observar um processo de desmonte das políticas públicas para a agricultura familiar. Em relação ao PNAE ainda não se observa em perda de recursos financeiros, pois estes ainda estão garantidos por meio de lei federal.

No entanto, a inclusão da agricultura familiar nas políticas públicas necessita de um arranjo institucional complexo que demanda das esferas federal, estadual e municipal estruturas e capacidades para atender um setor ainda marginalizado, que isoladamente não apresenta condições de mobilização para resistir e buscar pelos seus direitos. Com isso, o fim do Ministério de Desenvolvimento Agrário, desmontes das ações de ATER, falta de apoio aos Colegiados Territoriais dos Territórios Rurais, sucateamento dos órgãos estaduais de assistência técnica nos estados têm o potencial de minar a crescente inclusão das famílias rurais na aquisição dos seus produtos para a alimentação escolar.

Com essa observação seguem sugestões de pesquisas futuras: (1) Estudar e acompanhar o PNAE a partir de 2015, tendo como referência as mudanças sociais, políticas e econômicas; (2) Abranger a pesquisa de implementação do PNAE nos demais municípios do Território Rural da Baía da Ilha Grande; (3) Aumentar a dimensão do estudo do PNAE para outros atores: comunidade escolar e o setor envolvido no processo de compras nos municípios; (4) Analisar o PNAE no que tange a coordenação em nível federal com os demais entes da federação; (5) Analisar as instâncias de participação com ênfase na gestão social frente ao momento de crise atual.

Por fim, mesmo sob uma perspectiva de incertezas que levam o país para seu pior momento desde a redemocratização. A saída para uma nação menos desigual e garantidora dos direitos social, político e econômico passa por mais democracia e não ao contrário. Pelo exercício de cidadania plena a favor do bem comum, que se dará somente por mudanças estruturais que perpassam por uma formação política de cunho solidário e inclusivo. Sem a ingenuidade de saber que esta busca é complexa dentro da realidade que o Brasil está inserido.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014, pp. 325 a 357.
- ABIB, G.; HOPPEN, N.; HAYASHI JUNIOR, P. Observação participante em estudos de administração da informação no Brasil. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 53, n. 6, p. 604-616, Dez., 2013.
- ABREU, J. C. A.; OLIVERIA, V. C.; KRAEMER, C. F. B. Uma Análise de Construtos Teóricos sobre Participação e Gestão Social. In: ENEP-CP - Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, Brasília. **Anais do ENEP-CP**, 2015.
- ABRAMOVAY, R.. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. In: O futuro das regiões rurais. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003.
- ABRAMOVAY, R. **Para uma teoria dos estudos territoriais**. In: Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária. ORTEGA, A. C. FILHO, N.A. (org.). Alínea editora. Campinas, 2007.
- ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: ENANPAD, 27º, 2003, Atibaia. **Anais**. Atibaia-SP: ANPAD, 2003.
- ALLEBRANDT, S. L.; SIEDENBERG, D. R.; SAUSEN, J. O.; DECKERT, C. T. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990- 2010. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, art. 11, p. 914-945, 2011.
- ALTAFIN, Iara. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília: CDS/UnB, 2007.
- ALTIERI, M. A. Agroecologia, agricultura camponesa e soberania alimentar. **Revista Nera**. Presidente Prudente, n. 16, p. 22-32, jan./jun., 2010.
- ALVES, M. da M.; ROSA, I. OS Impactos sócio-ambientais e a transformação da paisagem causadas pelo minério de ferro na Praia do SACO em Mangaratiba – RJ. **KHÓRA– Revista Transdisciplinar**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 5, p. 1-15, 2017. Disponível em: <<http://site.feuc.br/khóra/index.php/vol/article/view/111/80>>. Acesso em 10 de dezembro de 2018.
- ARENDT, H. **Sobre a Revolução**. São Paulo: Companhia da Letras, 2011.
- ARRETCHE, M. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência nas políticas públicas. In Gerschman, S.; Werneck Vianna M.L. T. (orgs.) **A miragem da pós-modernidade. Democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.
- _____. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.
- _____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, Jun. 2004 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de abril de 2015.
- _____. Federalismo e igualdade territorial: Uma contradição em termos? **Dados**. Rio de Janeiro, v. 53. n. 3, p. 587 – 620, 2010.
- _____. **Democracia, federalismo, centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.
- AVRITZER, L. Teoria democrática, racionalidade e participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. In: AVRITZER, L. **A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva, p. 99-123, 1996.

AZEVEDO, C. E. F., OLIVEIRA, L. G. L., GONZALEZ, R. K., ABDALLA, M. M. A. Estratégia de Triangulação: Objetivos, Possibilidades, Limitações e Proximidades com o Pragmatismo. In: IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade. EnEPQ, 4. **Anais**. Brasília/Distrito Federal: ANPAD, CD- ROM, 2013.

BACELAR, T. Palestra Magna: política pública, participação social, desenvolvimento sustentável e territórios. In: Miranda, C. e Tiburcio, B. (orgs.), **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília, IICA, 2008. P. 69-169 (Série DRS Vol. 8).

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: Bauer, M. W. & Gaskell, G. (Orgs.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um Manual Prático**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

BARDIN. **Análise de conteúdo**. Portugal: Edições 70, 2003.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**. v. 12, n.1, p.12-20, jan-jun 2003.

_____. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas, v. 19, n. 2, p. 99-110, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634614>>. Acesso em 08 de março de 2016.

BERNSTEIN, H. Soberania alimentar: uma perspectiva cética. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 17, n. 39, mai/ago 2015, p. 276-336.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BUAINAIN, A. M. **Agricultura familiar, agroecologia e desenvolvimento sustentável: questões para debate**. Brasília: IICA, 2006.

BRASIL. **Cartilha Nacional de Alimentação Escolar**. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Brasília, 2015.

_____. **LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 2006.

_____. **LEI Nº 11.497, DE 16 DE JUNHO DE 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, 2009.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C.. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social**. Soc., São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14 de maio de 2015.

CANÇADO, A.C.; SAUSEN, J. O. ; VILLELA, L. E. Gestão social *versus* gestão estratégica. In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

CANÇADO, A. C.; VILLELA, L. E.; SAUSEN, J. O. Gestão social e gestão estratégica: reflexões sobre as diferenças e aproximações de conceitos. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, v. 10, n. 3, p. 69, 2016. Disponível em: <<https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/1179>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2017.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão Social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR** 9, nº 3, 2011. Disponível em: <<http://app.ebape.fgv.br/cadernosebape>>. Acesso em 08 de novembro de 2016.

CAREGNATO, R.C.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v.15, n.4, out./dez., p. 679-684, 2006.

CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF R. S.. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In: CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF R. S (orgs).

- Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil.** Rio de Janeiro: Mauad, 2009a., p. 25-46.
- _____. Multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil e o enfoque da pesquisa. In: CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF R. S (orgs). **Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil** Rio de Janeiro: Mauad, 2009b. p. 47-70.
- CÔRTEZ, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar**, Curitiba, n.25, p. 143-174, 2005.
- CORREIA, A. **Hannah Arendt e a modernidade: política, economia e a disputa por uma fronteira.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.
- CORREIA, M. V. C. **Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.
- COTTA, R. M. M.; MARTINS, P. C.; BATISTA, R.S., FRANCESCHINNI, S. C. C.; PRIORE, S. E.; MENDES, F. F.. O controle social em cena: refletindo sobre a participação popular no contexto dos Conselhos de Saúde. **Physis**, Rio de Janeiro, v.21, n.3, p.1121-1138, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312011000300019&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de abril de 2015.
- CUNHA, L. A. G. Território, desenvolvimento territorial e o “novo mundo rural”. In: **Revista Emancipação**. Ponta Grossa, v. 7, n. 1, 2007.
- CUSTÓDIO, M. B.; YUBA, T. Y.; CYRILLO, D. C. Política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise da alocação de recursos. **Rev. Panam Salud Pública**, v. 33, n. 2, p. 144-150, 2013.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (orga.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.
- DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, N. G. (Org.). **Brasil rural em debate: coletânea de artigos**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010, p. 28-78.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: _____. (Org.). **Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006, p. 15-42.
- DINIZ, E. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo. In: GIATÁN, F.; DEL RIO, A. **Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI**. Curitiba: CRV, 2013.
- ECHEVERRI, R. Articulação de políticas e participação social. In: Miranda, C. e Tiburcio, B. (orgs.), **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília, IICA, 2008. P. 69-169 (Série DRS Vol. 8).
- ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, W. (Ed.), **Dicionário do desenvolvimento**. Petrópolis (RJ), Vozes, 2000, p. 59-83.
- FAVARETO, A. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural: lições para uma nova geração de políticas públicas. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, ns 1 e 2 e v. 29, n. 1, p. 52-62, jan. 2009 a jun/2010.
- FLEURY, S.. Iniciativa Popular. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 94-102.
- FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- FONTANELLA, B. J. B.; RICAS, J.; TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. In: **Cad. Saúde Pública**. v. 24 n.1, Rio de Janeiro, Jan, 2008.

FONSECA, F.; BEUTTENMULLER, G. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In GUEDES, A.; FONSECA, F. (Org.). **Controle Social da administração pública: cenários, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro; FGV, 2007. P. 75-102.

FORO MUNDIAL SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA. **Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria: por el derecho de los pueblos a producir, a alimentarse y a ejercer su soberanía alimentaria**. Havana, 7 set. 2001. Disponível em: <http://www.fao.org/eims/secretariat/right_to_food/showDocument.asp?doc_id=218698&main=false&name=AH290_Sp.pdf>. Acesso em 02 de outubro de 2017.

FRANÇA FILHO, G. C. Definido Gestão Social. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

FRANCO, M. L. P.B. **Análise de conteúdo**. 4ª ed. Brasília: Liber Livro, 2012.

FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. de; FERREIRA, M. A. M. Gestão social como projeto político e prática discursiva. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 278-292, Jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000200278&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em 12 de maio de 2017.

GALÈS, P.L. Quem governa quando o Estado não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades. Entrevista concedida a Telma Hoyler e Carolina Requena. **Novos Estudos**. São Paulo, n. 102, p. 26-41, 2015.

GASKELL, G. Entrevistas Individuais e Grupais. In: Bauer, M. W.; Gaskell, G. (Orgs.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um Manual Prático**. Petropolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

GERSCHMAN, S. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1670-1681, Dec. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2004000600026&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 de dezembro de 2014.

GIANNELLA, V.; CALLOU, A. E. P. A emergência do paradigma de desenvolvimento centrado no território na observação de duas políticas no Cariri cearense. **Cad. EBAPE.BR**, v. 9, nº 3, Rio de Janeiro, 2011.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Papel dos conselhos gestores na gestão pública. **Informativo Cepam**. São Paulo, v. 1, n. 3, p. 7-15, mar. 2002.

GOMIDE, A.; PIRES, R. C. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: IPEA, 2012, p. 25-30.

_____. *Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. In: Gomide, A.; PIRES, R. C. (orgs.), **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014, p. 15-28

GOMIDE, A.; PIRES, R. C. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016

GONCALVES, R.; LOTTA, G.; BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas duas décadas após a Constituição Federal de 88. In: **Encontro Nacional de Administração Pública e Governança**. Salvador. Anais. Salvador: EnAPG, 2008.

- GORDILLO, G.; JERÓNIMO, O. M. **Seguridad y soberanía alimentaria: Documento base para discusión**. Santiago de Chile, FAO, 2013, 45 p.
- GRISA, C. Diferentes Olhares na Análise de Políticas Públicas: considerações sobre o papel do Estado, das Instituições, das Ideias e dos Atores Sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 4, n. 1. Jun. 2010.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010320032014000600007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 de junho de 2016.
- LEITE, S. P.; DELGADO, N. G.; BONNAL, p.; KATO, K. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (orgs.), **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília, IICA, 2008. P. 69-169 (Série DRS Vol. 8).
- LIMA, A. V. Agricultura a Tempo Parcial e Multifuncionalidade do Rural: Novas Perspectivas para o Desenvolvimento Rural? In: Actas do III Congresso de Estudos Rurais (III CER), Faro, Universidade do Algarve, 2007 - SPER / UAlg. **Anais**. 2008, CD-ROM.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, Mar. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 de março de 2017.
- LOTTA, G.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun., 2015.
- LOUREIRO, I. Hebert Marcuse, crítico da democracia burguesa: revolução ou reforma? In: **Escola de Frankfurt: inquietudes da razão e da emoção** (Org) SOARES, J. C. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2010.
- KEPPLE, A. W.; CORRÊA, A. M. S. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 16, n.1, p. 187 – 199, 2011.
- KRONEMBERGER, T. S.; VILLELA, L. E.; ZANI, F. B. APLs e desenvolvimento territorial: um estudo sobre o programa território da cidadania norte do Rio de Janeiro. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 21, p. 28-60, 2012.
- MALUF, R. S. J.; MENEZES, F.; VALENTE, F. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação NEPA/UNICAMP**, v.4, pp. 66-88, 1996.
- MALUF, R. S. J. Atribuindo sentido(s) ao desenvolvimento econômico. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, v. 15, p. 53-86, 2000.
- _____. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- MARQUES, P. E. M. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudos de perspectivas concorrentes. **Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas**, v. 17, n.2, p.78-87, 2010.
- MELÃO, I. B. Produtos Sustentáveis na Alimentação Escolar: o PNAE no Paraná. **Cad. IPARDES**. Curitiba, PR, v. 2, n 2, p. 87-105, jul./dez, 2012.
- MENDES, D. C. V. R. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, Dec. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414,49802007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 de novembro de 2015.
- MIGUEL, L. F. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 483-511, 2002. Disponível

em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582002000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 de novembro de 2015.

MINAYO, M. C. Técnicas de análise de material qualitativo. In: **O desafio do conhecimento – pesquisa qualitativa em saúde**. 9ª edição, São Paulo: Hucitec, p. 303-360, 2006.

_____. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Territórios da Cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades**. Brasília, 2009. Disponível em: <www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638134.pdf>. Acesso 20 de abril de 2015.

_____. **Alimentação escolar**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em 22 de março de 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2015.

MORETTO NETO, L.; GARRIDO, P. O. ; JUSTEN, C. E. Desenvolvendo o aprendizado em gestão social: proposta pedagógica de fomento às incubadoras sociais. **Cad. EBAPE.BR** v. 9, nº 3, Rio de Janeiro, 2011

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticas da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

PAES, M. T. D. Trajetórias do patrimônio cultural e os sentidos dos seus usos em Paraty (RJ). **Resgate - Rev. Interdiscip. Cult.** Campinas, v.23, n.30, p. 105-118, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/325163/1/ppec_8645810.pdf>. Acesso em 23 de maio de 2016.

PATEMAN, C. Teorias recentes da democracia e o “mito clássico”. In: PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-34, 1992.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Dissertação (mestrado em Ensino em Ciências da Saúde). Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Raízes**. Campina Grande, v. 24, n. 01 e 02, p. 10-22, jan./dez. 2005.

PEREIRA, J. R.; Introdução. In: _____. (org.) **Gestão Social de Políticas Pública**. Minas Gerais: UFLA, 2011.

PEREIRA, J. R.; RIGATTO, S. H. Gestão Social de Políticas Públicas no Contexto das Relações entre Estado e Sociedade Moderna. In: PEREIRA, J. R. (org.) **Gestão Social de Políticas Pública**. Minas Gerais: UFLA, 2011.

BONDIM, M. **História de Mangaratiba**. Prefeitura de Mangaratiba. Disponível em: <<http://www.mangaratiba.rj.gov.br/novoportal/pagina/historia.html>>. Acesso em 08 de dezembro de 2017.

PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M. F. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertiooga – SP. **Saúde e Sociedade**, v.14, n.1, p.68-77, jan-abr, 2005.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2014: Sustentar o Progresso Humano, reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência**. EUA, 2014. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>>. Acesso em 23 julho de 2016.

REESE-SCHAFFER, W. **Compreender Habermas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2012. 4. Ed.

RICCI, R. Controle Social: um conceito e muitas confusões. **Revista Espaço Acadêmico**. Maringá, n.98, p. 09-12, 2009.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como Modelo de Análise para as Políticas Públicas: algumas observações. **Civitas**, volume 5, número 1. Porto Alegre, janeiro a junho de 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/32/6998>>. Acesso em 07 de outubro de 2014.

ROCHA, C. E. de A. L. da ; SCHNEIDER, F. K. A Centralidade das Instituições no Neoinstitucionalismo: um referencial analítico para o estudo das políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, volume VIII, número 16. Junho a dezembro de 2015. Disponível em : <http://www.uemg.br/openjournal/index.php/revistappp/article/view/660/733>

ROCHA, S. Pobreza no Brasil: a evolução de longo prazo (1970-2011). **Estudos e pesquisa**, nº 42. XXV Fórum Nacional (Jubileu de Prata – 1988/2013) O Brasil de Amanhã. Transformar Crise em Oportunidade. Mai., 2013.

SABOURIN, E. Implicações teóricas e epistemológicas do reconhecimento da noção de multifuncionalidade da agricultura. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 13, n. 2, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, p.161-189, 2008.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. (orgs.), **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 29-56.

_____. Desenvolvimento numa economia mundial liberalizada e globalizante: um desafio impossível?. **Estud. av.**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 213-242, Aug. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 de março de 2017.

_____. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. **Estud. av.**, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 149-156, Aug. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141998000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 de março de 2017.

SANTOS, B. S. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016.

SARAIVA, E. B.; DA SILVA, A. P. F.; SOUSA, A. A.; CERQUEIRA, G. F.; CHAGAS, C. M. S.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-935, Abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232013000400004&ng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de março de 2017.

SANTOS, L. M. P.; SANTOS, S. M. C.; SANTANA, L. A. A.; HENRIQUE, F. C. F.; MAZZA, R. P. D.; SANTOS, L. A. S.; SANTOS, L. S. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 4 - Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2681-2693, Nov. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102311X2007001100016&lng=en&nrm=iso>. Acesso 12 de agosto de 2016.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. n.1, p.1-15, 2009.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUE, J.A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago, Chile: RIMISP/Division America Latina y el Caribe del FIDA y el Departamento de Desarrollo Sustentable del BID, borrador de trabajo, 2003.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 99-122, 2003.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo E.M. (Orgs.) **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2004.

- SEN, A. O desenvolvimento como expansão das capacidades. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 28-29, p. 313-334, Apr. 1993.
- _____. **Desenvolvimento como liberdade**. S. Paulo: Cia. das Letras, 2010.
- SEPULVEDA, S.; RODRIGUEZ, A; ECHEVERRI, R.; PORTILLA, M. **El enfoque territorial del desarrollo rural**. San Jose, Costa Rica: IICA, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, 2003.
- SILVA, B. S.; LANZARA, A. P. Capacidades institucionais de implementação de políticas sociais nos municípios da mesorregião Sul Fluminense. In: ENEP-CP - Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, Brasília. **Anais do ENEP-CP**, 2015.
- SILVA, R. C. D. “Praias privatizadas”: as formas de fragmentação sócio-espacial no município de Mangaratiba-RJ. **Espaço e Economia**. Rio de Janeiro, n. 10, p. 1-16, 2017.
- SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SKOCPOL, T. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.
- SOARES, S.; DE SOUZA, L.; SILVA, W.; SILVEIRA, F. G.; CAMPOS, Á. Perfil da pobreza: Norte e Nordeste rurais. **IPC-IG Working Paper**, n. 138. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2016.
- SPINK, M. K.; TEIXEIRA, M. A. C. A disponibilidade de ser controlado: o controle social da administração pública visto com base no Programa Gestão Pública e Cidadania. In GUEDES, A.; FONSECA, F. (Org.). **Controle Social da administração pública: cenários, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007. P. 43-74.
- STEWART, F., LADERCHI, C.R. & SAITH, R. Introduction: four approaches to defining and measuring poverty. In Stewart, F. SAITH, R.; HARRIS-WHITE, B. (eds.). **Defining poverty in the developing world**. Hampshire (GB), Palgrave MacMillan, 2010, p. 1:35,
- TANSCHAIT, F.S.T. **O impacto da especulação imobiliária no cotidiano das populações caixaras de Paraty**. Departamento de Geografia, PUC – Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/Pibic/relatorio_resumo2010/relatorios/ccs/geo/GEO-Fernando%20Sao%20Thiago%20Tanschait.pdf. Acesso em maio de 2017.
- TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.
- _____. **Tem razão a administração? Ensaio de teoria organizacional**. 2ª Ed Ijuí (RS): Editora Unijuí, 2004.
- _____. Cidadania. In: TENÓRIO, F. G. (Org). **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Ijuí: Unijuí, 2007. p. 25-70.
- _____. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3 Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008.
- _____. Gestão social: conceito. In: TENÓRIO, F. G.; KRONRMBERGER, T. S. Gestão Social e conselhos gestores, volume 3. Rio de Janeiro: FGV, 2016.
- TIBURCIO, B. A.. **Atores Sociais, Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial: uma análise do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel** Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. Tese (Doutorado em Ciências). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais. **Cadernos Metrópole**, n. 8, pp. 59-86, 2º sem. 2002.

UNACOOOP. **Diagnóstico Territorial: Território Baía da Ilha Grande – Rio de Janeiro**. SDT, MDA, UNACOOOP. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://unacoop.org.br/unac/wp-content/uploads/2014/02/diagterritorial.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2015.

VALADARES, A. A., TEIXEIRA FILHO, A., FERREIRA, B. e ALVES, F. A questão agrária e a pobreza rural no Brasil. In: C. MIRANDA E B. TIBURCIO (orgs.), **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA. 2014, p. 259-286.

VAZ, J. C. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. In: **ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo**. Brasília: ENAP, 2006, p. 37-74.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração** São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VIANNA, M. de A. **A Agricultura Familiar em Seropédica-RJ: Gestão Social, Participação e Articulação dos Atores do Polo de Conhecimento Local em Agropecuária**. Tese (Doutorado em Ciência Tecnologia e Inovação em Agropecuária), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

VILLELA, L. E.; GUEDES, C. A. M.; SANTANA, J. S.; BRITTO, E. B. R. Crescimento Econômico versus Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável - Análise dos Impactos de Megaempreendimentos nos Municípios de Macaé-RJ e de Itaguaí-RJ. **Desenvolvimento em Questão**, [S.l.], v. 10, n. 21, p. 119-145, set. 2012. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/34> >. Acesso em 08 de maio de 2016.

VILLAR, B. S.; SCHWARTZMAN, F.; JANUARIO, B. L.; RAMOS, J. F. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: **Rev. Bras. Epidemiol.** São Paulo, v. 16, n. 1, 2013.

WANDERLEY, M. N. B. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. In: **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba: Editora da UFPR, n. 2, p. 29-37, jul/dez, 2000.

_____. Que territórios, que agricultores, que ruralidades?. In: CAVALCANTI, J.S.B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (orgs.), **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife, Editora UFPE, 2014. p. 337-353.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos de Psicologia**, Natal-RN, v.7, n.especial, p.89-88, 2002.

Sítios pesquisados

Atlas de Desenvolvimento Humano
<http://atlasbrasil.org.br>

Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional
<http://www.fnede.gov.br/>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<https://www.ibge.gov.br/>

Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil
www.mda.gov.br

8 APÊNDICE

Apêndice A - Roteiro das entrevistas

(a) Roteiro de perguntas dirigidas às entidades públicas

1. Por gentileza, você poderia se apresentar e explicar as funções exercidas? Desde quando atua nesta função?
2. Como se dá o seu trabalho em seu setor?
3. Quais as principais demandas/necessidades que o seu município possui na sua área?
4. Como ocorreu e como se dá o processo de inserção de produtos oriundos da agricultura familiar? Consegue atender os 30%? A compra ocorre somente de produtores locais ou vem de outras localidades?
5. Os recursos utilizados na alimentação escolar são oriundos somente do PNAE ou tem fonte de recursos próprios?
6. Os agricultores familiares participam ou não da discussão deste processo? Ou representantes da sociedade civil.
7. Como é a articulação com as escolas?
8. Como ocorre a articulação junto às demais secretarias ou outros órgãos públicos
9. Qual é a importância deste programa?
10. Vocês participam de algum fórum de participação como algum conselho municipal ou fórum?
11. Sobre o CAE como você observa seu papel neste processo e suas ações?
12. Em sua opinião qual é o papel da participação das representações da sociedade civil na política do PNAE.
13. Existe alguma parceria com outro município?

(b) Roteiro de perguntas dirigidas à sociedade civil / agricultura familiar

1. Por gentileza, você poderia se apresentar e informar desde quando trabalha como agricultor familiar?
2. Como se deu o processo de inserção da venda de seus produtos para a alimentação escolar.
3. Qual é a importância deste programa para você e para o município?
4. Existiu ou existe mobilização por parte dos agricultores sobre suas demandas junto a prefeitura? E sobre o PNAE.
5. Os agricultores familiares participam ou participaram da discussão deste processo?
6. Você participa de algum fórum de participação como algum conselho municipal ou fórum? Ou de alguma entidade de representação, como exemplo, cooperativa ou sindicatos.
7. Poderia explicar um pouco o funcionamento dessas instâncias e como se dá sua participação.

(c) Roteiro de perguntas dirigidas aos representantes dos conselhos municipais

1. Por gentileza, você poderia se apresentar e explicar desde quando é conselheiro (a)? Representantes do poder público ou sociedade civil.
2. Como você observa o papel do conselho? Sua atuação? Relevância com ação na área por parte da prefeitura.
3. Qualquer cidadão pode manifestar-se nas reuniões do conselho (eles possuem direito a voz)?
4. Você tem autonomia para se expressar nas reuniões?
5. Como é elaborada a pauta da reunião.

6. Você passou por algum processo de capacitação.
7. Como o poder público alinha as informações?
8. Você acha satisfatória a participação das entidades da sociedade civil na formulação de políticas públicas no município?