

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA
SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL,
AMBIENTE E POLÍTICAS PÚBLICAS**

THAÍS DE AZEVEDO MARIA

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E O
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SOCIAL: UMA ANÁLISE PARA CAMPOS
DOS GOYTACAZES - RJ**

CAMPOS DOS GOYTACAZES

2019

THAÍS DE AZEVEDO MARIA

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E O
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SOCIAL: UMA ANÁLISE PARA CAMPOS
DOS GOYTACAZES - RJ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense como parte das exigências para obtenção do título de mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento, Políticas Públicas, Conflito e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Alan Figueiredo de Arêdes

CAMPOS DOS GOYTACAZES

2019

Ficha catalográfica automática - SDC/BUGG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

M332p Maria, Thaís De Azevedo
Programa nacional de alimentação escolar (PNAE) e o desenvolvimento regional e social : Uma análise para Campos dos Goytacazes-RJ / Thaís De Azevedo Maria ; Alan Figueiredo de Arêdes, orientador. Campos dos Goytacazes, 2019.
99 f.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2019.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGDAP.2019.m.13363464770>

1. PNAE. 2. Alimentação escolar. 3. Agricultura familiar. 4. Desenvolvimento econômico e social. 5. Produção intelectual. I. Arêdes, Alan Figueiredo de, orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional. III. Título.

CDD -

THAÍS DE AZEVEDO MARIA

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E O
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL: UMA ANÁLISE PARA CAMPOS
DOS GOYTACAZES - RJ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense como parte das exigências para obtenção do título de mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento, Políticas Públicas, Conflito e Cidadania.

Aprovada em _____ de _____ de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alan Figueiredo de Arêdes – UFF (Orientador)

Prof. Dra. Maria do Socorro B. de Lima- UFF

Prof. Dra. Vanuza da Silva Pereira Ney - UFF

Prof. Dr. Paulo Marcelo de Souza - UENF

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal Fluminense em especial aos professores e demais colaboradores do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional por em meio a tantas dificuldades manterem a universidade viva, produzindo conhecimento e contribuindo para uma sociedade mais justa e igualitária.

Agradeço aos meus colegas de turma por terem feitos os momentos de aflição da vida de pós-graduação menos dolorosos e até mesmo divertidos. Sem o carinho e o apoio de cada um de vocês, certamente não seria possível ter chegado até o final deste curso.

Agradeço ao meu orientador, Alan pela paciência, gentileza e calma com a qual me conduziu durante este percurso.

Agradeço à minha família, em especial aos meus pais Ademir e Eloisa, minha irmã Karolaini e ao meu, agora marido, Paulo Vitor, por terem me apoiado incondicionalmente. Obrigada por cuidarem de mim em todos os momentos da minha vida, por secaram cada lágrima que eu derramei e por não terem permitido que eu desistisse.

Por fim, agradeço a cada um de Deus por ter colocado no meu caminho cada um de vocês que citei acima. De fato, Ele cuidou de cada detalhe.

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é o mais antigo programa brasileiro voltado ao segmento de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Em atividade desde a década de 1950, o PNAE busca contribuir para a garantia do direito humano à alimentação adequada por meio de ações orientadas para o emprego da alimentação saudável, inclusão a educação alimentar e nutricional, universalidade no atendimento, apoio ao controle social e ao desenvolvimento local sustentável. Neste sentido, o presente estudo teve como objetivo analisar o desempenho do PNAE em Campos dos Goytacazes-RJ de forma a avaliar se o programa cumpre a sua proposta de indutor do desenvolvimento regional e social. Para a estruturação metodológica da pesquisa, além da bibliografia especializada no tema, realizou-se pesquisa documental, pesquisa em sites governamentais, entrevistas com gestores municipais e com membros da agricultura familiar que fornecem alimentos as escolas do município. Os resultados mostram que o município possui uma baixa diversificação na produção agrícola e que apenas uma pequena parcela dos agricultores possui assistência técnica e acesso as recursos indispensáveis para a produção agrícola, como créditos financeiros. Fatores esses que aliados a pouca mobilização dos ofertantes de alimentos da agricultura familiar, na forma de cooperativas e associações, e a falta de uma operacionalização conjunta dos atores envolvidos, ofertantes e gestores, dificultam a implementação do programa e acabam por comprometer a eficiência do programa na promoção do desenvolvimento regional e social.

Palavras-chaves: PNAE, alimentação escolar, agricultura familiar, desenvolvimento econômico e social.

ABSTRACT

The National School Feeding Program (PNAE) is the oldest Brazilian program focused on the Food and Nutrition Security (SAN) segment. In operation since the 1950s, PNAE seeks to contribute to the guarantee of the human right to adequate food through actions oriented to the use of healthy eating, inclusion in food and nutrition education, universality of care, support for social control and sustainable local development. In this sense, the present study aimed to analyze the performance of the PNAE in Campos dos Goytacazes-RJ in order to evaluate if the program fulfills its proposal to induce regional and social development. For the methodological structuring of the research, in addition to the specialized literature on the subject, we conducted documentary research, research on government websites, interviews with municipal managers and members of family agriculture who provide food to schools in the municipality. The results show that the municipality has a low diversification in agricultural production and that only a small portion of farmers have technical assistance and access to indispensable resources for agricultural production, such as financial credits. Factors that allied to the low mobilization of family farmers' food providers, in the form of cooperatives and associations, and the lack of joint operationalization of the actors involved, providers and managers, hamper the implementation of the program and end up compromising the efficiency of the program. in promoting regional and social development.

Keywords: PNAE, school feeding, family farming, economic and social development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1 – O DESENHO INSITUCIONAL DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	12
1.1- A proposta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).....	12
1.2- Compras institucionais e desenvolvimento local	19
1.3- Modelo teórico-lógico do PNAE	25
CAPÍTULO 2 – DA FORMAÇÃO ECONÔMICA A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES	33
2.1 - A formação econômica e social do Norte Fluminense	33
2.2- A produção agrícola de Campos dos Goytacazes e o Programa Nacional de Alimentação Escolar	45
CAPÍTULO 3 – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	61
3.1- Conceitos e instrumentos de análise em avaliação de políticas públicas	61
3.2- Procedimentos metodológicos adotados	71
CAPÍTULO 4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO	74
4.1- Análise das subdimensões	76
4.1.1-Subdimensão Recursos:	76
b) Aspectos sobre as condições de trabalho	76
c) Aspectos sobre a cooperação e parcerias.....	76
d) Aspectos sobre as compras e abastecimento.....	77
4.1.2-Subdimensão Atuação intersetorial	77
b) Utilização do recurso federal com a agricultura familiar	81
PNAE.....	84
4.1.3- Subdimensão Eficácia Alimentar e Nutricional	86
4.1.4- Subdimensão Monitoramento Alimentar e Nutricional.....	87
4.1.5- Atuação pedagógica para a alimentação saudável	89
CONCLUSÃO.....	91
REFERÊNCIAS.....	96

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é o mais antigo programa brasileiro voltado ao segmento de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Em atividade desde a década de 1950, o PNAE busca contribuir para a garantia do direito humano à alimentação adequada por meio de ações orientadas para o emprego da alimentação saudável, inclusão a educação alimentar e nutricional, universalidade no atendimento, apoio ao controle social e ao desenvolvimento local sustentável. Este programa, que teve origem durante a era Vargas, passou por constantes transformações e ampliações ao longo de sua história. Atualmente, o PNAE consiste na transferência de recursos em caráter suplementar do Governo Federal para os estados, Distrito Federal (DF) e municípios de forma que se possa garantir, no mínimo, 15% das necessidades nutricionais diárias dos alunos beneficiados. No caso de alunos indígenas e quilombolas este percentual aumenta para 30%.

O PNAE tem como propósito, combinar o crescimento, a aprendizagem, o desenvolvimento biopsicossocial, o rendimento escolar, e práticas alimentares saudáveis, ou seja, em seu desenho, o programa não se restringe apenas em relação ao fornecimento de refeições, mas busca sobretudo integrar hábitos alimentares saudáveis nas mais diversas atividades da vida cotidiana do aluno. Nos dias de hoje, é considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo, e o único com atendimento universalizado. De acordo com a Cartilha Nacional de Alimentação Escolar de 2015, o número de beneficiados aumentou em cerca de 9 milhões entre os anos de 1995 e 2014, ano em que os recursos repassados pelo Governo Federal alcançou 3,6 bilhões de reais.

Dentre as mudanças observadas ao longo dos anos na formulação do PNAE, destaca-se aquela estabelecida com a Lei nº 11.947 de 2009 que determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas.

O encontro da alimentação escolar com a agricultura familiar permite que alimentos saudáveis e com vínculo regional, produzidos diretamente pela agricultura familiar, possam ser consumidos diariamente pelos alunos da rede pública de todo o Brasil. Todavia, o que busca-se compreender nesta pesquisa é a forma como a gestão municipal de Campos dos Goytacazes-RJ tem desenvolvido os processos de compras institucionais de alimentos para

a merenda escolar. Sabe-se que o apoio a agricultura familiar é uma importante diretriz para execução do programa, ao passo que representa um mecanismo para o alcance do desenvolvimento local sustentável.

Entretanto, de acordo com Maria (2016), a análise documental dos pareceres conclusivos elaborados pelo Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE), órgão responsável pela fiscalização e monitoramento da execução do programa, é possível perceber que o município de Campos dos Goytacazes não vem cumprindo a meta estabelecida pelo Governo Federal de destinação de 30% dos recursos na compra de alimentos produzido pela agricultura familiar, apesar do expressivo número de produtores familiares e de assentamentos da reforma agrária encontrado neste município.

Outro problema já percebido seria a realização de compras para a merenda escolar fora do município de Campos dos Goytacazes. Em março do ano de 2018, a prefeitura do município publicou em diário oficial uma chamada pública para aquisição de gênero alimentícios provenientes da agricultura familiar ou do empreendedor familiar rural para o atendimento do PNAE, e segundo divulgado em sua homepage, realizou uma reunião para orientar os agricultores sobre as determinações previstas no edital. Contudo, deve-se destacar que em dezembro do ano anterior, foram publicados em diário oficial extratos de dois contratos com cooperativas do estado do Espírito Santos para a compra de alimentos da agricultura familiar que seriam destinados às escolas em Campos. Ambos os contratos teriam validade de seis meses e juntos, somavam a quantia de \$1.943.680,00 (um milhão novecentos e quarenta e três mil seiscentos e oitenta reais). Assim, o presente estudo questiona se a operacionalização do PNAE está exercendo os seus objetivos.

O programa está contribuindo para o desenvolvimento local ou estará beneficiando outras localidades? Além disso, será que o programa respeita os hábitos alimentares regionais das crianças? Esses alimentos vindos de outras localidades fazem parte do cardápio das crianças no município de Campos dos Goytacazes?

A compra de alimentos no estado vizinho mesmo com o grande potencial de produção no próprio município, pode ser um indicador das dificuldades que o programa encontra para a sua implementação. Como a literatura demonstra, o distanciamento entre o que foi formulado para uma política pública e o que é de fato implementado é inerente a execução das próprias políticas. Entretanto o não cumprimento recorrente de uma meta fundamental aos objetivos do programa, evidencia a existência de gargalos que devem ser detectados e solucionados. A hipótese sustentada no presente estudo é que embora o PNAE tenha como premissa promover hábitos alimentares regionais e o desenvolvimento regional

e social, a pouca diversificação na produção de alimentos e a falta de uma operacionalização conjunta dos atores envolvidos e potencialmente envolvidos dificultam a implementação do programa e acabam por comprometer a eficiência do programa na promoção do desenvolvimento local e na alimentação saudável.

Neste sentido, este trabalho se propõe analisar o desempenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Campos dos Goytacazes-RJ de forma a avaliar se o programa cumpre a sua proposta de indutor do desenvolvimento regional e social. Para isso, são usados conceitos e metodologias de avaliação de políticas públicas.

Avaliação de políticas públicas é um conceito que admite múltiplas definições, relacionadas com a própria pluralidade do campo de políticas públicas. Pode ser compreendida como esforço técnico-científico em que utiliza-se métodos de pesquisa social para verificar a conjuntura de programas públicos, bem como seus problemas e suas diferentes formas de gestão. Assim, a avaliação pode se dar desde o momento em que um determinado programa é concebido até a sua execução propriamente dita. Para se compreender este processo, a avaliação também versa sobre o contexto organizacional e político em que o programa analisado se insere.

Deste modo, a avaliação de políticas ou programas governamentais tem o propósito de estabelecer critérios para julgar decisões, ações e resultados; aprimorar estratégias de intervenção; a democratização da atividade pública; inclusão de grupos sociais excluídos; e o aprendizado e fortalecimento das instituições envolvidas. É possível reconhecer então, que a avaliação possui duas dimensões: uma técnica que se caracteriza pela produção e coleta de dados, que poderão auxiliar na tomada de decisão, e uma segunda que é valorativa, ou seja permite a extração de conclusões acerca do valor da política.

Em síntese, a finalidade da avaliação não se resume em classificar as políticas e programas em “bem sucedidas” ou “fracassadas”, mas em promover um aprendizado contínuo em busca de um aprimoramento da gestão. Assim, possibilita a análise através de vários aspectos, como a causa dos fenômenos e a consequente recomendação de medidas para se enfrentar o problema; no acompanhamento de políticas e programas de longo prazo; a possibilidade de continuidade de um programa através do tempo; ou ainda, compreender o nível de articulação governamental.

CAPÍTULO 1 – O DESENHO INSITUCIONAL DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Como um primeiro passo para se entender a dinâmica de funcionamento do Programa de Alimentação Escolar (PNAE) no município Campos dos Goytacazes, este capítulo apresenta o desenho institucional do PNAE. Desta forma, discute-se as transformações observadas no PNAE ao longo dos anos até a construção do modelo atual da política, bem como, sua importância como um mecanismo de promoção do desenvolvimento local. Nesse sentido, o presente capítulo apresenta no tópico 1.1 a proposta do PNAE. Em seguida, no tópico 1.2 é apresentada a importância das compras institucionais junto a agricultura familiar como forma de cumprimento do direito à alimentação saudável e o desenvolvimento sustentável. E por fim, no tópico 1.3 é apresentado o modelo teórico-lógico do PNAE, sendo este compreendido em duas dimensões: Político-organizacional e Técnico-operacional.

1.1- A proposta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Sabe-se que a segunda metade da década de 1930, marcou o início das práticas governamentais voltadas a suprir as necessidades alimentares e nutricionais das camadas mais vulneráveis da sociedade brasileira. Por meio da repercussão do estudo realizado por Josué de Castro (um dos fundadores da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO), sobre as condições de vida das classes operárias no município de Recife em 1933 (e das diversas contribuições que surgiram a partir dele), verificou-se a grande incidência de déficit calórico e de nutrientes na população, e então, a subnutrição começou a ser identificada como um problema social e de saúde pública.

Josué de Castro propunha a interpretação do problema da fome de forma mais humanista. Assim acreditava ser necessário “colocar o conhecimento científico a serviço da ação política e da defesa das classes menos favorecidas”. Considerava, por tanto, que o não acesso a alimentação adequada inclui questões regionais, culturais e sócio-políticas, e neste sentido,

é o cerne da mensagem estimuladora e perturbadora de Geografia da Fome, que exibiu um novo quadro contextual e conceitual, com base nas especificidades regionais, integrando natureza, cultura e condicionamentos sócio-políticos dentro de um mesmo campo de interações, abriu novos caminhos para aqueles que buscam a correção de desequilíbrios regionais e a superação do subdesenvolvimento e,

apreciando regionalmente o problema da fome, contribuiu para compor um mapeamento caracterizador da sua universalidade (ARRUDA; ARRUDA, 2007, p.320)

Percebeu-se então, a estreita relação entre o problema da fome e da desnutrição e o nível de renda da população mais fortemente afetada. Neste sentido, estabeleceu-se em 1º de maio de 1940 a fixação de um salário mínimo como medida de enfrentamento a subnutrição. Considerada inovadora, esta ação governamental foi propulsora de muitas outras que se desdobraram a seguir, como a implantação do Serviço da Previdência Social (SAPS), naquele mesmo ano. Tal programa, pode ser considerado de acordo com Peixinho (2013) a primeira política pública de alimentação do país, tinha objetivos amplos, como a propiciar instalações adequadas para a alimentação dos trabalhadores, fornecer alimentos a preços acessíveis, capacitar os profissionais de nutrição e promover a educação alimentar a toda família dos operários.

Verifica-se entre os anos de 1942 e 1952 a criação de diversas instituições e programas sociais que tinham como objetivo melhorar os hábitos alimentares da população, dentre os quais, surgem as primeiras medidas voltadas ao segmento da alimentação escolar.

Segundo informações disponibilizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), as primeiras ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) datam a década de 1940 quando o então Instituto de Nutrição defendia a ideia de que cabia ao Governo Federal fornecer alimentação nas escolas. Embora tal proposta não tenha se concretizado em função de recursos financeiros, na década seguinte foi elaborado um abrangente plano de Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, onde dentre as muitas medidas propôs pela primeira vez o programa de merenda escolar em âmbito nacional, e sob responsabilidade pública (FNDE, 2017).

Todavia, entre todas as ações desenvolvidas neste período, apenas a alimentação escolar sobreviveu. Assim, surge então no ano de 1955 a Campanha Merenda Escolar (CME) vislumbrando contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, o aprendizado, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis por meio da oferta da alimentação escolar e práticas de educação alimentar e nutricional, contando com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro a Infância (Fisi), atualmente Unicef. Assim, tal organismo promovia a distribuição do excedente do leite em pó destinado originalmente à campanha de nutrição materno-infantil. Com o propósito de promover o

atendimento da merenda escolar em âmbito nacional, no ano de 1956 a Campanha Merenda Escolar passa a se chamar Campanha Nacional Merenda Escolar (FNDE, 2017).

Nota-se que de acordo com Peixinho (2013), entre os anos de 1955 e 1970, observa-se uma intensa participação de organismos internacionais no PNAE. Deste modo, a autora estabelece três momentos de intervenção destes organismos no programa. O primeira delas iniciada na década de 1950, caracterizada pela presença dos recursos da Unicef.

A segunda etapa, observada durante a década de 1960, período em que a Campanha Nacional de Merenda Escolar passou a se chamar Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), marcada fortemente pela presença de alimentos vindos de programas de ajuda americana, dentre os quais se destacavam o programa “Alimentos para a Paz” financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), o Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU), que forneciam a grande maioria dos alimentos distribuídos entre os escolares brasileiros (PEIXINHO, 2013).

Ainda segundo a autora, entre as décadas de 1950 e 1970, tem-se pela primeira vez um programa de alimentação escolar, sob a responsabilidade do governo federal e de amplitude nacional. Contudo destaca-se que o programa alcançava um número limitado de escolares além de fornecer a alimentação de forma bastante irregular. Além disso, identifica-se que ainda não havia a preocupação com adequação entre o alimento fornecido e os hábitos culturais ou com a aceitabilidade dos mesmos.

Já a década de 1970 marca a terceira etapa do processo de consolidação da política pública de alimentação escolar. Para Peixinho (2013), neste momento percebe-se a participação majoritária de gêneros alimentícios provenientes do mercado nacional. Destaca-se que no início da década de 1970 as discussões sobre os impactos da subnutrição para o alcance do desenvolvimento demonstrou que a superação deste problema só poderia ser alcançada por meio de ações coordenadas entre diversos segmentos para além dos setores de saúde ou da agricultura isoladamente.

Desta forma, ocasionou-se um clima favorável para a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) em 1972, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde que dentre as suas atribuições, deveria elaborar e propor para o Presidente da República o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Assim, foi instituído em 1973 o I PRONAN, que era composto por 12 subprogramas integrantes das diversas estruturas governamentais (PEIXINHO, 2013).

Embora, o I PRONAN tenha sido interrompido em função de problemas de ordem normativas, já em 1975, foi formulado o II PRONAN em função de uma parceria formanda entre o INAN e o Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA). Tal programa, que compunha o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Observa-se que de acordo com Arruda e Arruda (2007), o II PND reformulou a atuação governamental no campo social por meio dos princípios de da igualdade hierárquica e a simultaneidade entre os processos de desenvolvimento social e econômico; o tratamento prioritário as camadas mais pobres da população e a responsabilidade compartilhada entre a área social e econômica para a solução dos problemas sociais.

Neste sentido, o II PRONAN permitiu a criação de diversos programas dedicados à garantia da segurança alimentar e nutricional, como forma de combater de forma ampla o problema da fome uma vez que identificou a desnutrição como um problema social. Nota-se, que o II PRONAN estabeleceu como pressuposto o atendimento a prioritário a população em situação de vulnerabilidade social e biológica, e ainda, a oferta de alimentos tradicionais e de baixo custo, como forma de estimulas os pequenos e médios produtores rurais (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

Diante disso, a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) efetiva-se como uma prática do II PRONAN, e no ano de 1979, o CNAE passou a ser chamado pelo nome atual: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), transformando-se em uma de suas diretrizes. Embora, muitas das práticas do II PRONAN não estiveram logrado êxito, a promulgação da Constituição Federal de 1988 passou a garantir a universalização do direito à alimentação escolar aos estudantes de ensino fundamental da rede pública, sendo dever do governo federal, estadual e municipal, assegurar a observância de tal direito (LOPES, 2017).

Segundo Grisa e Schneider (2011), até o ano de 1994, o desenho e o gerenciamento do PNAE mantiveram o processo de aquisição dos gêneros alimentícios centralizados, e devido a interesses da indústria alimentícia, priorizava-se a distribuição de alimentos industrializados fornecidos por um conjunto de empresas (selecionadas por meio de licitação) em todo o país. Este modelo de gestão comprometia a operacionalização e a eficácia dos resultados ao criar distorções no fornecimento e armazenamento dos produtos, além de elevar os custos dos alimentos. Ressalta-se ainda que os alimentos não condiziam com os hábitos dos alunos, uma vez que os cardápios eram padronizados.

Deste modo, importante marco na trajetória da consolidação da política de merenda escolar, foi a promulgação da Lei nº 8.913 de 1994, a qual iniciou o processo de descentralização. Desta forma, os estados e municípios passaram a ser os gestores da

merenda escolar a medida em que ficaram responsáveis pela compra dos alimentos. Essa mudança possibilitou a racionalização da logística e dos custos dos alimentos; a oferta de gêneros alimentícios em conformidade com as práticas alimentares das diferentes regiões do país; promoção do desenvolvimento local por meio da inserção do comércio local e do pequeno produtor agrícola; e ainda maior participação da sociedade civil (REAL; SCHNEIDER, 2011).

A Lei nº 8.913 permitiu então que fossem criados convênios entre os estado e municípios e a Fundação de Assistência ao Estudante, órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura e responsável pelo PNAE, para o repasse de recursos financeiros para a compra de gêneros da merenda escolar. Entanto, para que esses repasses pudessem ser realizados, foi estabelecido que os estados e municípios deveriam instituir um Conselho de Alimentação Escolar (CAE), cujo a função é fiscalizar a utilização dos recursos e acompanhar a execução dos cardápios (REAL; SCHNEIDER, 2011).

Mesmo com suas consideráveis limitações, o mecanismo de compras institucionais de forma descentralizada representara uma importante estratégia frente o desafio de promover o fortalecimento do pequeno produtor agrícola, responsável em grande parte pelo abastecimento de alimentos básicos no Brasil, permitindo a expansão do mercado consumidor nas áreas menos favorecidas.

A consolidação da descentralização do PNAE, agora sob a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que possui como sua principal finalidade a assistência financeira aos projetos e programas do ensino básico da rede pública –, se deu através da Medida Provisória 1.784 de 1998, que estabeleceu que as transferência aos municípios e Secretarias de Educação passassem a ser feitos de maneira automática, sem a necessidade de celebração de convênio, permitindo maior agilidade no processo (FNDE, 2017).

Outro importante avanço assistido na trajetória do PNAE se deu por meio da Medida Provisória nº 2.178 de 2001 (uma reedição da medida 1.784 de 1998) que estabeleceu a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos do governo federal fossem destinados a com de alimentos básicos, respeitando os hábitos alimentares dos escolares e a vocação agrícola local, e fomentando o desenvolvimento local sustentável. Já em 2000, por meio de outra reedição da medida 1.784 de 1998 verifica-se a instituição em todos os municípios brasileiros do Conselho de Alimentação Escolar (FNDE, 2017).

A partir do ano de 2003, com o início de um novo período governamental, a questão alimentar tornou-se mais uma vez tema central na agenda política brasileira, nascendo então

o Programa Fome Zero (PFZ). Este programa concebeu o PNAE como um de seus principais mecanismos de combate à fome, devido a sua capacidade de alcançar de forma mais objetiva seus beneficiários, se encontrando então no âmbito das ações emergenciais. E nova conjuntura política possibilitou as maiores transformações observada no programa desde então. Neste sentido, verifica-se que a alimentação escolar assumiu uma dimensão prática pedagógica com o fim de promover a saúde e a segurança alimentar e nutricional.

Em atividade desde 1955, o PNAE é o mais antigo programa brasileiro voltado para o segmento da Segurança Alimentar e Nutricional, sendo considerado um dos maiores do mundo e o único de cobertura universal. Atualmente regulamentado pela Lei nº 11.947 de 2009 (em conjunto com a Resolução/CD/FNDE nº 26 de 2013), o Programa Nacional de Alimentação Escolar é norteado por cinco princípios básicos, sendo eles: a universalidade no atendimento, o respeito aos hábitos alimentares, a equidade, a descentralização da gestão e a participação da sociedade no controle social. Assim, consiste na transferência de recursos financeiros do Governo Federal, em caráter suplementar, aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar.

Entre as diretrizes que norteiam o programa estão: o emprego da alimentação saudável e adequada, abarca a utilização de alimentos saudáveis, condizentes com a cultura alimentar e com a sazonalidade, e que se adequem a faixa etária e o estado de saúde dos alunos; a aplicação de práticas de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no processo de ensino-aprendizagem por meio da promoção de ações educativas que perpassam transversalmente o currículo escolar, e, o apoio ao desenvolvimento sustentável, através da aquisição de alimentos diversificados e produzidos e comercializados preferencialmente em âmbito local (FNDE, 2017).

Nesse sentido, por meio do marco legal do ano de 2009, importantes mudanças podem ser observadas no desenho do PNAE, tal como o reconhecimento da alimentação escolar como instrumento de cumprimento do direito humano à alimentação adequada, a extensão da alimentação escolar aos estudantes do ensino médio (incluindo a modalidade de ensino para jovens e adultos – EJA, a educação indígena, das áreas remanescentes de quilombos e aos alunos da educação especial matriculados em escolas públicas dos estados, do DF e dos municípios, bem como os alunos de escolas filantrópicas), a inclusão da educação alimentar e nutricional de forma transversal no currículo escolar, a vinculação com a agricultura familiar e a participação da comunidade no controle social no apoio ao desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2009).

De acordo com a Lei nº 11.947 de 2009, as instituições envolvidas na implementação do PNAE são o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) autarquia do governo federal que atua transferindo os recursos para os demais entes federativos, além de normatizar, coordenar, monitorar, cooperar tecnicamente, fiscalizar e avaliar a execução do PNAE. As Entidades Executoras (EEx.), que correspondem aos estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais, que recebem os recursos do FNDE e realizam a execução do programa propriamente dita. E, finalmente, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) que tem como finalidade promover o exercício do controle social e zelar pela qualidade dos alimentos. Possuem caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento.

Quanto as formas de gestão, o PNAE pode apresentar as seguintes modalidades: a) *Centralizada* – quando a Secretaria de Educação (estadual ou municipal) realiza a compra dos gêneros alimentícios, elabora os cardápios, armazena e distribui os alimentos; b) *Descentralizada* – quando o recurso é repassado diretamente às escolas, ficando a cargo das mesmas o gerenciamento das compras; c) *Semi-centralizada* – quando a Secretaria de Educação faz as compras dos alimentos não perecíveis e as escolas ficam responsáveis pelos perecíveis; d) *Terceirizada* – quando um empresa é contratada para fornecer a alimentação nas escolas. Ainda assim, a Prefeitura ou a Secretaria Estadual de Educação permanecem responsáveis pela compra dos alimentos, elaboração dos cardápios e por fiscalizar o serviço prestado pela empresa (LOPES, 2017).

Também é previsto na formulação do programa, a presença de um nutricionista devidamente habilitado que seja ligado ao setor de alimentação escolar da Secretaria de Educação da Entidade Executora. Este profissional será responsável por monitorar o estado nutricional dos escolares; planejar e coordenar as ações de educação alimentar e nutricional; e, elaborar e avaliar o cardápio a ser servido aos alunos. Cabe a este profissional ainda, atentar-se para a cultura e as tradições alimentares (incluindo as comunidades indígenas e/ou quilombolas); as necessidades nutricionais específicas (perfil epidemiológico da população atendida); e a vocação agrícola da região, acompanhando desde a aquisição dos gêneros alimentícios, o preparo, a distribuição até o consumo das refeições pelos escolares (LOPES, 2017).

Dentre os avanços obtidos a partir da Lei 11.947 de 2009, destaca-se a vinculação de 30% dos recursos repassados pelo FNDE à compra de gêneros provenientes da agricultura familiar. De acordo com Rozendo et al. (2013), esta determinação permite uma inserção econômica e política deste segmento social menos assimétrica, ao possibilitar novos canais de comercialização para este setor historicamente excluído dos mercados formais.

Conforme Peixinho (2013), as transformações observadas no PNAE a partir do ano de 2009 abriu um precedente histórico para as compras institucionais, uma vez que em 2003 o programa executou R\$ 37,3 milhões de reais para atender cerca de 954,2 milhões de alunos, e em 2009 o volume de recursos destinados ao programa alcançou o valor de R\$ 3 bilhões de reais para um total de 45,6 milhões de alunos atendidos. A autora ainda afirma dos recursos transferidos do FNDE para o PNAE, no ano de 2011, cerca de 1 bilhão de reais seriam destinados a compra de gêneros da agricultura familiar. Destaca-se também a dispensa do processo licitatório para a aquisição dos gêneros oriundos da agricultura familiar, uma vez que a Lei 11.947 permite a utilização da Chamada Pública.

Nota-se que a criação de mercados institucionais para a agricultura familiar através da merenda escolar, teria como benefício a oferta de alimentos frescos e que façam parte da cultura alimentar local dos escolares, além de impulsionar o desenvolvimento local sustentável e estimular o produtor rural e sua família a se manterem no campo. Neste sentido, pretende-se discutir na próxima seção, a importância das compras institucionais como mecanismo de desenvolvimento econômico e social.

1.2- Compras institucionais e desenvolvimento local

A estratégia de compras institucionais constitui um mecanismo de regulação econômica praticado pelo Estado brasileiro desde a década de 1930, como ocorreu com os estoques de café. Todavia a partir de 2003, com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)¹, e posteriormente em 2009 com a reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), este mecanismo passou a ser utilizado como forma de fortalecimento da agricultura familiar e de garantia da segurança alimentar e nutricional.

Esta importante estratégia voltada ao desenvolvimento rural é fruto da luta política dos diferentes segmentos ligados a este universo. E, de acordo com Rozando, *et al.* (2013), não trata-se apenas de busca pelo reconhecimento de direitos, mas também pelo protagonismo na promoção das políticas públicas.

¹ O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), prevê o fortalecimento da agricultura familiar através da compra de alimentos e da sua doação para entidades socioassistenciais que atendam pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Com sua gestão articulada entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o estado ou município, o programa busca facilitar a comercialização em âmbito local e promover a formação de estoques estratégicos de alimentos para suprir outros programas públicos destinados a atender populações em condição de pobreza.

Verifica-se que a agricultura familiar (ou agricultura de subsistência como era chamada) se fez presente nas rotinas produtivas do país desde o início do processo de ocupação do território brasileiro. Entretanto, de acordo com Mattei (2014, p.72) até a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar ² (em 1996) que “representa a legitimação do Estado brasileiro de uma nova categoria social”, este segmento praticamente não recebeu nenhum tipo de apoio governamental para se desenvolver adequadamente.

Neste sentido, a autora afirma que as marcas do passado colonial se fazem presentes em várias esferas da vida nacional, em especialmente no meio rural. Sabe-se que, durante o ciclo de açúcar, foi estabelecido no Brasil o modelo de produção baseado na monocultura da cana para fins de exportação. Este modelo fundamentava na distribuição de grandes propriedades de terra pelo governo de Portugal a segmentos sociais privilegiados, próximos a coroa. Desta forma, é entorno do processo produtivo assentado na grande concentração de terra que começa a se formar a agricultura de subsistência como atividade acessória ao sistema de monocultura. Tal estrutura produtiva então, nunca teria recebido a atenção necessária para o desenvolvimento rural do país.

Nota-se que em se tratar especialmente da região Sudeste do Brasil, Mattei (2014) afirma que apesar do fim da escravidão e do estabelecimento das relações livres de trabalho, foram impostas às camadas mais pobres da população padrões da cultura escravocrata que lhes mantia em situação de exploração e exclusão social. De modo geral, o modelo de desenvolvimento agrário no Brasil estruturou-se na concentração de terra e na exclusão social dos trabalhadores tradicionais.

Entretanto, observa-se entre as décadas de 1950 e 1980 o surgimento de intensos debates acadêmicos sobre o modelo de desenvolvimento do meio rural brasileiro. Desta forma, o tema da reforma agrária assumiu um papel de destaque na defesa da agricultura familiar e tal discussão ganhou dimensão política nacional assumindo um protagonismo na agenda dos governos e dos diversos atores sociais. Contudo, os governos

² O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), trata-se da concessão de financiamento com baixas taxas de juros à implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção de estabelecimentos rurais, visando promover o desenvolvimento. Assim, o programa atua atendendo de forma diferenciada pequenos produtores rurais, possibilitando a elevação da sua capacidade produtiva e a geração de emprego e renda, contribuindo por tanto para a redução das desigualdades sociais. Atualmente, o PRONAF está presente em praticamente todos os municípios do país, contando com 12 linhas de crédito, sendo elas: Custeio, Mais Alimentos – Investimentos, Agroindústria, Agroecologia, Eco, Floresta, Semiárido, Mulher, Jovem, Custeio e Comercialização de Agroindústria Familiares, Cota-Parte e Micro Crédito Rural.

dos regimes militares (1964-1985) não tinham como objetivo promover programas massivos de distribuição de terras, de maneira que foram implantados apenas limitados planos de “Colonização Agrícola”, além de ter sido priorizada a agricultura voltada às exportações em prejuízo da agricultura familiar. Como consequência, verifica-se no final do século XX a intensificação do processo de êxodo rural (MATTEI, 2014).

Nesse sentido, de acordo com Mattei (2014), a agricultura familiar no Brasil está inserida em um meio ainda fortemente marcado tanto por uma estrutura fundiária desigual e injusta, que provoca a exclusão social e a pobreza estrutural impactando negativamente o desenvolvimento rural, bem como, pela agricultura patronal baseada no sistema de monocultura, gerando degradação ambiental, exploração do trabalho agrícola e concentração de renda.

De forma oposta, ressalta-se que a forma de produção familiar busca:

(...) estabelecer sistemas produtivos focados na biodiversidade, na valorização do trabalho familiar, na inclusão de jovens e de mulheres, na produção de alimentos destinados à segurança alimentar e nutricional da população brasileira e na promoção da democratização do acesso à terra e aos demais meios de produção, como estratégia de construção do desenvolvimento rural sustentável (MATTEI, 2014, p. 73).

Verifica-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e a consequente descentralização das ações governamentais, os atores sociais experimentaram de uma maior capacidade de intervenção na gestão das políticas públicas por meio dos conselhos gestores de políticas setoriais e das políticas gerais de desenvolvimento nas diversas esferas governamentais. Os conselhos foram criados então, como mecanismos de democratização das políticas públicas visando estimular a participação de beneficiários e/ou representações sociais nos processos de elaboração, implementação e avaliação das mesmas (MATTEI).

Segundo Grisa e Schneider (2014), foi por meio do fortalecimento da democracia com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que se alicerçaram importantes mudanças no meio rural brasileiro. A agricultura familiar, que passou a ser reconhecida pelo Estado como uma categoria social e política em meados da década de 1990, desempenhou um papel central nas mudanças do meio rural observadas desde então.

Neste novo cenário, observado a partir da década de 1990, que as políticas públicas voltadas para o combate à pobreza e o desenvolvimento rural ganharam impulso, sobretudo

com a nova agenda governamental iniciada em 2003 durante o Governo Lula. Os diversos segmentos sociais vinculados ao campo, deixaram de assumir papel marginal nas arenas públicas e tornaram-se atores centrais no debate. Neste momento de acordo com Grisa e Schneider (2013), verifica-se a transição de um governo com o “referencial global” pautado no neoliberalismo, para um governo eleito com o apoio de diversos partidos e movimento sociais de esquerda, porém sem promover uma ruptura radical com interesses a burguesia.

Observa-se então, mudanças importantes na relação entre Estado e sociedade na condução das políticas públicas. No que diz respeito à agricultura familiar, percebe-se que a emergência dos “novos” atores permitiu a elaboração e a institucionalização de políticas públicas concebidas para a construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade. Deste modo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) órgão de assessoramento imediato à Presidência da República foi retomado e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) foi criado, instituições que desempenharam um importante papel na formulação e implementação do Projeto Fome Zero (PFZ) (GRISA; SCHNEIDER, 2013).

Nota-se que o PFZ tratava-se de um conjunto de políticas e ações voltadas à garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira. O tinha como objetivo combater as causas estruturais da fome e da pobreza por meio da combinação de políticas estruturais (direcionadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza), específicas (voltadas à atender diretamente as famílias em situação de insegurança alimentar) e locais (ações implementadas em âmbito local, por governos estaduais, prefeituras e a sociedade civil organizada).

De acordo com Grisa e Schneider (2013), PFZ “partiu da premissa do direito humano à alimentação e do diagnóstico de que este não estava sendo efetivado em razão da insuficiência da demanda, da incompatibilidade dos preços dos alimentos com o poder aquisitivo da maioria da população e da exclusão da população pobre do mercado.” Propunha-se alterações nos processos de produção, imprimindo maior importância à agricultura familiar, e nos processos de consumo, que deveriam ser melhor sistematizada.

Conforme a experiência de alguns municípios e estados, o PFZ frisava a importância dos mercados institucionais para a garantia de inserção econômica dos agricultores. A criação de canais de comercialização também contribuiria para atender a carência alimentar e nutricional de uma enorme parcela da população que se encontrava em situação de vulnerabilidade social, e ainda promoveria o respeito às tradições alimentares regionais.

Neste sentido, para Mattei (2014) a redução da pobreza rural observada a partir dos anos 2000 pode ser justificada através de três fatores de intervenção governamental na economia, sendo: em primeiro lugar, o crescimento econômico, o aumento na geração de empregos e o aumento real do salário mínimo, implicando no maior dinamismo das economias dos pequenos municípios elevando a renda e o consumo. Em segundo lugar, a legitimação social do Programa Bolsa Família e de uma rede de proteção e promoção social, em especial o Programa Previdência Social Rural. E, por fim, a criação de um aparato de políticas públicas federais, destinadas ao meio rural, com o propósito de estimular a produção de alimentos por meio da agricultura familiar e aumentar o acesso de das populações carentes as estes alimentos³.

Essa conjuntura política foi propícia para a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e a alimentação escolar se tornou elemento central de tal política. O crescente debate sobre a construção social dos mercados inspirou a reformulação da lei que rege o PNAE, e a partir de 2009, verifica-se a obrigatoriedade de vinculação de 30% dos recursos federais para a alimentação escolar sejam destinados para a aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas.

A Lei nº 11.947/2009 estabelece elo entre a agricultura familiar e a alimentação escolar por meio de suas diretrizes, em especial as que determinam: o “emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis” e “apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar.” Destaca-se ainda que através desta Lei, passou-se a ser permitida a aquisição dos gêneros alimentícios pelo dispositivo de Chamada Pública, dispensando o processo licitatório que impunha vários entraves burocráticos que dificultava a comercialização dos pequenos produtores com os mercados institucionais.

Segundo Schwartzman, *et al.* (2017), as compras institucionais da agricultura familiar se mostram uma importante estratégia de segurança alimentar e nutricional, de

³ Destaca-se a ampliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e a criação dos programas: PAA, Plano Safra da Agricultura Familiar, Programas Territórios da Cidadania e Territórios Rurais de Identidade, Programa Luz para Todos e o Programa de Habitação Rural.

cumprimento do direito humano à alimentação adequada e de promoção do desenvolvimento sustentável a longo prazo. Desta maneira, a demanda criada pelo PNAE destaca-se como um mecanismo capaz de dinamizar as economias locais, viabilizando o aumento da renda dos agricultores, contribuindo para o rompimento do ciclo da pobreza e a sustentabilidade do próprio programa. Além de promover a justiça social, a equidade e a tradição, o PNAE também possui um papel essencial no estímulo à produção ecológica.

No mesmo sentido, Real e Schneider (2011, p. 68) afirmam que, a agricultura familiar possui duas características que as diferenciam dos demais modelos produtivos, sendo a “possibilidade da ocupação socialmente equitativa do espaço agrário e favorecimento da valorização das dimensões sociais, ambiental e cultura da produção alimentar.” E, a sua grande capacidade de geração de emprego e renda, e de oferta de alimentos diversificados e de qualidade, o que a faz um elemento de suma importância para as estratégias de desenvolvimento com equidade social e Segurança Alimentar e Nutricional.

Ao se tratar da construção de mercados institucionais para pequenos produtores, Real e Schneider (2011) apontam que a construção desses mercados engloba relações sociais e institucionais que são melhor observadas em âmbito local. Assim afirmam que além das ações de enfrentamento a insuficiência de renda, são necessárias medidas interventivas no comércio, no consumo, na organização de compras comunitárias e na distribuição de alimentos, de forma que permita o acesso aos alimentos a toda a população, em quantidade, qualidade e preços adequados.

As compras institucionais representam um importante mecanismo de acesso aos alimentos, de forma que as compras destinadas a atender o PNAE, representam uma parcela significativa da demanda de gêneros alimentícios. A descentralização da gestão do programa e a vinculação de 30% dos recursos federais a agricultura familiar permite a introdução de alimentos condizentes com a diversidade regional nos cardápios, sendo este um aspecto de grande importância para a formação de hábitos alimentares saudáveis. Além disso, a reformulação do PNAE contribui para que os agricultores se organizem cada vez mais e qualifiquem suas ações comerciais. Já aqueles que adquirem esses produtos, podem perceber como vantagens o consumo de mercadorias de maior qualidade e experimentar um desenvolvimento local sustentável.

Essa articulação das compras de alimentos do PNAE com os produtos advindos da agricultura familiar traz inúmeras vantagens para a promoção do desenvolvimento rural e da educação: transferência de renda diretamente aos produtores do entorno

com as compras locais; a aproximação entre os produtores de alimentos com os consumidores - no caso, os alunos das escolas adquirentes, possibilidade de vitalização de circuitos locais de produção, propiciando o aquecimento da economia local e regional. No que tange à produção, diversifica a pauta de produtos, há um aumento da produção de alimentos para o consumo, preservando recursos naturais (REAL; SCHNEIDER, 2011).

Algumas dimensões sociais devem ser levadas em conta quando se pensa a relação entre a agricultura familiar e os mercados, como: a autonomia dos trabalhadores, as possibilidades de inserção frente às exigências impostas, a comercialização a preços justos para a manutenção das margens de lucro e a preservação das identidades. Neste sentido, a noção de mercado vinculada a este setor distancia-se da lógica estritamente monetária. Assim, pressupõem “valores de troca não monetários como intrínsecos às relações de troca”. Estas relações se dão em contextos locais particulares, e por tanto, são dotadas de pessoalidade. Os interesses não se restringem meramente a venda, mas importa-se também as trajetórias familiares, os traços culturais, as tradições e as relações sociais. A noção qualidade refere-se então, muito mais aos atores sociais envolvidos e as práticas de produção, do que propriamente o produto (ROZENDO, *et al.* p. 27, 2013).

Nota-se que ao longo das últimas décadas, o Estado passou a dispensar maior atenção a produção agroalimentar, dedicando maior atenção à questão da Segurança Alimentar e Nutricional. Desta forma, as políticas públicas deste segmento foram criadas fundamentadas em dois pilares, sendo: o alimentar, que relaciona-se à produção, disponibilidade, comercialização e acesso ao alimento, e o nutricional, que diz respeito ao hábitos alimentares e “à utilização biológica dos alimentos”, ocupando-se então dos estado nutricional da população. Juntos, esses dois elementos propõem um modelo de produção e consumo mais sustentável, de maneira a aproximar a produção familiar dos consumidores de alimentos, promovendo o estreitamento da relação entre o campo e a cidade. Assim, programas públicos alimentares como o PNAE, favorecem a reconexão da cadeia alimentar e se apresentam como uma importante estratégia de enfrentamento às problemáticas referentes ao consumo e a produção de alimentos (REAL; SCHNEIDER, 2001).

1.3- Modelo teórico-lógico do PNAE

O modelo teórico lógico apresentado é oriundo da metodologia de avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar desenvolvido por Gabriel *et al* (2014) e utilizado

como base para a análise de tal programa neste trabalho⁴. Segundo os autores, o modelo foi elaborado com base nos princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei 11.947/2009 e pela Regulação nº 38/2009 que regulamentam o PNAE, além da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) nº 11.346/2006.

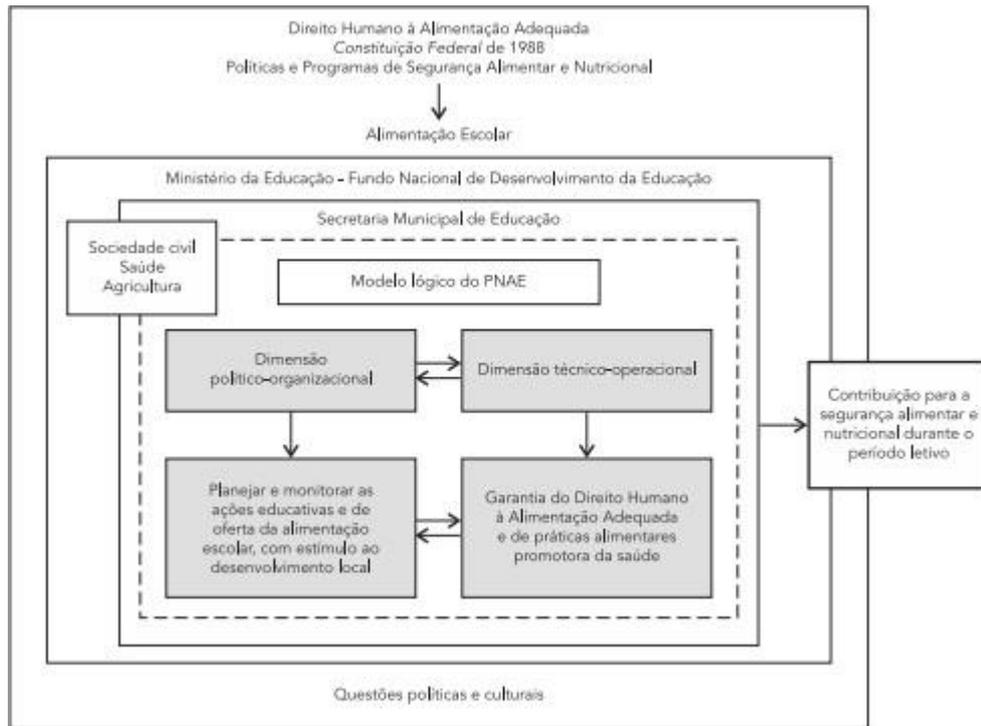
Gabriel *et al* (2014), estabelecem que a execução do PNAE pelas Secretarias Municipais de Educação pode ser interpretada com base em duas dimensões, sendo elas: político organizacional e a técnico operacional. A dimensão político-organizacional abrange a atuação do gestor para o alcance dos objetivos do PNAE. Desta forma, engloba ações intersetoriais de planejamento, avaliação e monitoramento para a garantia do acesso de forma universal, equânime, regular e contínua à alimentação saudável; o respeito aos hábitos alimentares regionais; a promoção do desenvolvimento sustentável e da educação alimentar e nutricional. Já a dimensão técnico-operacional diz respeito as ações que devem ocorrer especificadamente dentro do ambiente escolar, sendo fundamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e de práticas alimentares promotoras da saúde.

Nota-se que Gabriel *et al.* (2014) aplicam o conceito de eficácia para avaliar o desempenho do PNAE. Sendo assim, afirma que:

A gestão deve garantir a eficácia no fornecimento de refeições e nas ações de educação alimentar e nutricional, monitorando os estudantes sob sua responsabilidade. Entende-se eficácia como a habilidade do gestor em tomar decisões para o atendimento das normativas do PNAE. Essa dimensão objetiva demonstrar o comprometimento da gestão com a função pedagógica do Programa (GABRIEL *et al.*, p. 1734, 2014)

Neste sentido, os autores sintetizam o modelo por eles criado através da figura 1. O modelo de avaliação apresentado é composto por seis subdimensões, sendo elas: recursos, controle social, atuação intersetorial, eficácia alimentar e nutricional, monitoramento alimentar e nutricional e atuação pedagógica para a alimentação saudável.

⁴ Ressalta-se que embora se tenha utilizado como base o modelo de avaliação do PNAE elaborado por Gabriel *et al.* (2014), foram realizadas adaptações que se julgaram necessárias em função dos objetivos deste trabalho. Desta forma, alguns indicadores foram retirados e outros foram acrescentados, sobretudo aqueles relacionados à agricultura familiar.

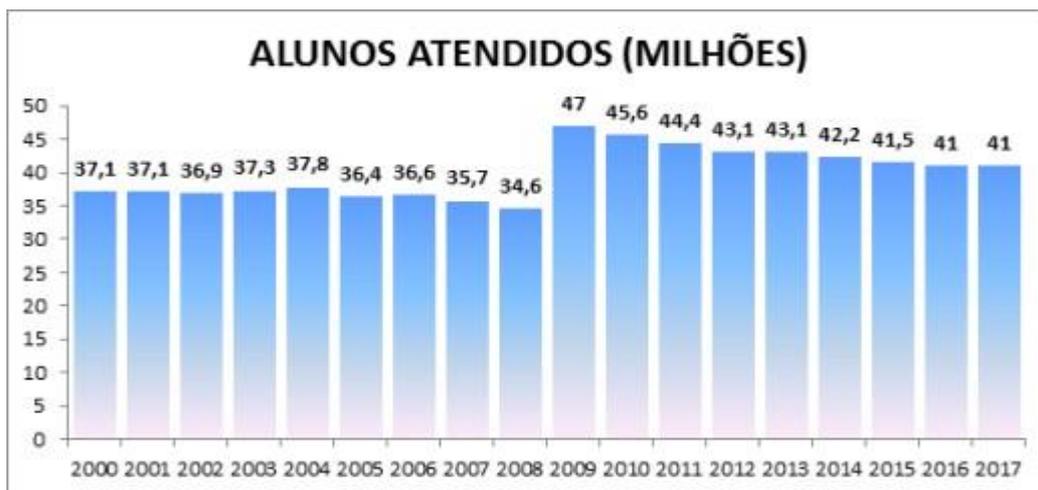


Fonte: Gabriel *et. al.*, (2014).

Figura 1: Modelo teórico-lógico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

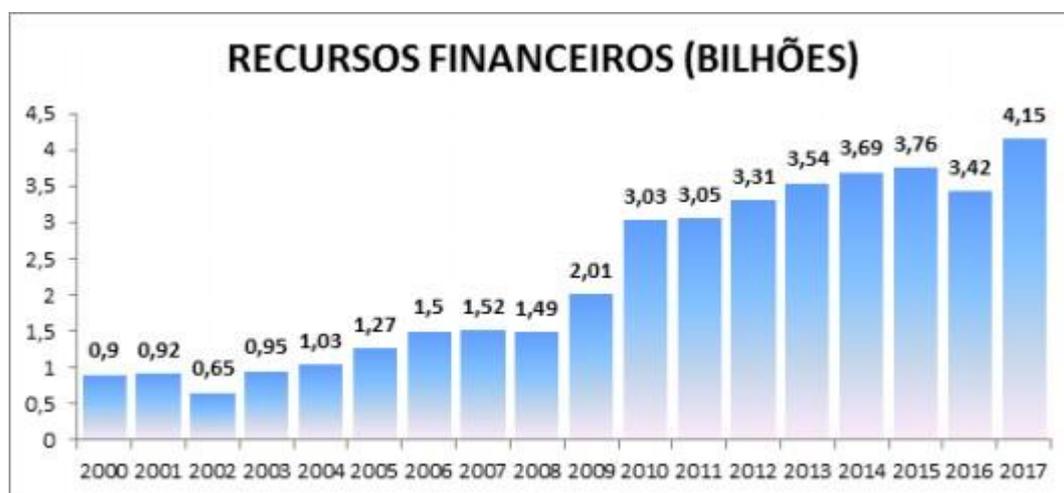
Por meio da figura 1, é possível compreender o aparato teórico no qual o PNAE se justifica. Percebe-se que em com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação adequada a Constituição de Federal de 1998 estabeleceu um conjunto de políticas programa do segmento de Segurança Alimentar e Nutricional, dentre elas a alimentação escolar.

Atualmente presente em todos os municípios do país, o PNAE atendeu em 2017 cerca de 41 milhões de alunos matriculados dos em 161.991 escolas. Ainda de acordo com o FNDE (s.d.), no ano de 2017 foram destinado cerca de 4,15 bilhões de reais do Governo Federal às Secretarias Municipais e Estaduais de Educação. Pode-se analisar a evolução do número de alunos atendidos pelo programa e do volume de recursos aplicados entre os anos de 2000 e 2017 através das figuras 2 e 3.



Fonte: FNDE, (s.d.).

Figura 2: Evolução do número de alunos atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar entre os anos 2000 e 2017.



Fonte: FNDE, (s.d.).

Figura 3: Evolução do volume de recursos financeiros destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar entre os anos 2000 e 2017.

Podemos perceber o aumento de quatro milhões de alunos atendidos programa entre o primeiro e o último ano analisado. Em contra partida, no mesmo período, verifica-se que o volume de recursos destinados ao PNAE quadruplicou, o que demonstra a relevância que

o programa assumiu como mecanismo de garantia da alimentação saudável e adequada e promotor do desenvolvimento local sustentável, visto que é possível notar que tanto o número de alunos atendidos quanto os repasses financeiros aumentaram consideravelmente a partir do ano de 2009, quando o programa foi reformulado.

Segundo o disposto na resolução CD/FNDE nº26/2013 as necessidades nutricionais a serem atendidas variam de acordo com cada modalidade de ensino. Assim, o PNAE deve atender os seguintes percentuais: 30% para os alunos matriculados em creches de período parcial (2 refeições), 70% para os alunos matriculados em creches de período integral (3 refeições), 30% para os alunos de comunidades indígenas e quilombolas, 20% para os alunos de pré-escola, ensino fundamental e médio de período parcial e 30% para aquelas de período integral (1 refeição e 2 ou mais respectivamente), e, 70% para os alunos matriculados no Programa Mais Educação e das escolas de tempo integral (FNDE, s.d.)

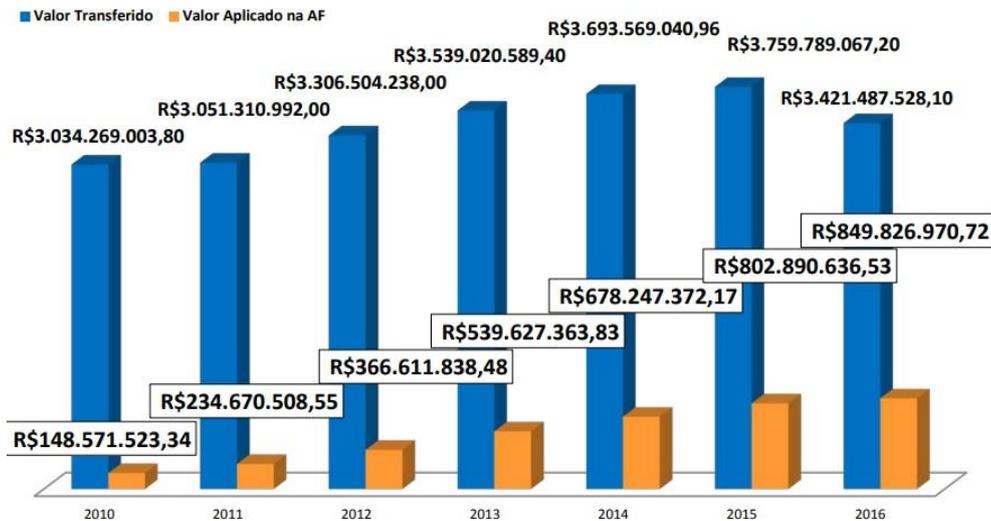
Desta forma, os valores repassados para as entidades executoras para a gestão do PNAE são resultado da multiplicação do número de alunos pelo o número de dias letivos (200) pelo valor per capita para a aquisição do gênero. Ressalta-se que o valor per capita varia de acordo com a cada modalidade de ensino, conforme a figura 4.

Etapas de Ensino	Idade	Por dia letivo
Creche	0-3 anos	R\$ 1,07
Pré-escola	4-5 anos	R\$ 0,53
Ensino Fundamental	6-14 anos	R\$ 0,36
Ensino Médio	15-18 anos	R\$ 0,36
EJA	> 14 anos	R\$ 0,32
Quilombola	0-18	R\$ 0,64
Indígena	0-18	R\$ 0,64
AEE		R\$ 0,53
Novo Mais Educação – Complementação a fim de totalizar R\$ 1,07		R\$1,07
Ensino Médio – Tempo Integral - Complementação a fim de totalizar R\$ 2,00		R\$2,00
Estudantes matriculados em período integral		R\$ 1,07

Fonte: FNDE (s.d.)

Figura 4: Valores per capita repassados do FNDE para as Entidades Executoras de acordo com cada modalidade de ensino

De acordo com os dados apresentados FNDE (s.d.), podemos verificar também, pela figura 5, a evolução dos recursos transferidos pelo órgão entre os anos de 2010 e 2016, e a destinação dos mesmos para a agricultura familiar.



Fonte: FNDE, (s.d.).

Figura 5: Evolução da agricultura familiar no PNAE em cifras entre os anos de 2010 e 2016.

De modo geral podemos perceber o crescimento ao longo dos anos observados dos recursos destinado para a operacionalização do PNAE assim como também já havia ficado claro pela figura 3. Embora não se tenha os dados para a compra dos gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar no PNAE antes da reformulação do programa em 2009, nota-se uma significativa evolução dos gastos públicos com as compras deste segmento a partir do ano de 2010.

Ao observarmos os valores aplicados na agricultura familiar entre o início e o final da série apresentada, observa-se que as entidades executoras destinaram um volume de recursos financeiros quase seis vezes maior no ano de 2016, último ano analisado, em comparação ao ano de 2010. Tal dado demonstra que os estados e municípios cada vez mais tem tentado cumprir a meta estabelecida em Lei, de destinação de 30% dos recursos federais para a agricultura familiar. Entretanto, em nenhum dos anos analisados o país conseguiu atender este objetivo do PNAE. Assim os percentuais registrados ao dos anos foram respectivamente: 4,90%, 7,79%, 11,09%, 15,25%, 18,36%, 21,35% e 24,84%.

Sabe-se que a educação alimentar e nutricional (EAN) é um importante diretriz do PNAE. Segundo Bezerra (2018, p. 17), a educação alimentar e nutricional contribui para a realização do Direito à Alimentação Adequada e para a construção de um país mais saudável.

Neste sentido, foi construído um marco de referência de políticas públicas voltadas à EAN com base em três aspectos: o primeiro deles, é a concepção de que a EAN é uma estratégia fundamental para o combate aos problemas nutricionais da contemporaneidade. A segunda concepção denota que mesmo sendo a EAN uma estratégia, esta não possui espaço de ação definido, de modo que “Onde devem acontecer e o que pode ser considerado como ações de EAN é um questionamento que deve orientar a discussão sobre espaços favoráveis a resultados consistentes.” Por fim, o terceiro pressuposto básico é compreensão da dimensão cultural do alimento. Considera-se que as escolhas alimentares possuem determinantes individual e coletivos. Os determinantes de ordem individual refletem o conhecimento pessoal acerca da alimentação e nutrição e da alimentação saudável. Já os determinantes coletivos dizem respeito à aspectos econômicos, sociais e culturais. Todos esses aspectos demonstram a complexidade da problemática da alimentação e a necessidade do diálogo com outras áreas do conhecimento.

Os conceitos de alimentação adequada e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para a construção do conceito de educação alimentar e nutricional são fundamentais para a construção do conceito de EAN. Nota-se que a Lei 11.346 de 2006 estabeleceu as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com a finalidade de assegurar o direito humano à alimentação adequada, direito este, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável para a realização dos demais direitos instituídos na Constituição Federal (BEZERRA, 2018).

De acordo com Bezerra (2018), a Lei 11.346 de 2006, estabelece que as políticas públicas referentes à garantia do direito humano à alimentação adequada devem levar em consideração os aspectos ambientais, culturais, econômicos, regionais e sociais. Assim, cabe ao poder público garantir a sua realização, bem como, os mecanismos para a sua exigibilidade, considerando a garantida da Segurança Alimentar e Nutricional, ou seja:

(...) 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, 2006b, p. 2 apud BEZERRA, 2018).

Desta forma, o SAN visa ampliar as condições de acesso aos alimentos, em especial aqueles provenientes da agricultura familiar; promover a utilização sustentável dos recursos e a preservação da biodiversidade; o respeito às diversas características culturais na

construção de estratégias para a produção, comercialização e consumo de alimentos; e, o estímulo aos hábitos alimentares saudáveis (BEZERRA, 2018).

Ressalta-se portanto, que o alcance da meta de aquisição de 30% dos gêneros alimentícios da produção familiar local para o abastecimento do PNAE é de fundamental importância para o alcance dos objetivos do programa, uma vez que promove a realização alimentação saudável por meio de alimentos condizentes com a cultura regional e ainda proporciona o desenvolvimento local sustentável ao dinamizar as economias locais.

Por fim, vinculadas às subdimensões de controle social e monitoramento alimentar e nutricional, temos o Conselho de Alimentação Escolar. Esse órgão é um importante instrumento de verificação do andamento da execução do programa pois permite corrigir possíveis distorções, aprimorar a gestão e subsidiar a sua avaliação. Segundo dados apresentados pelo FNDE (s.d.) atualmente o país conta com cerca de 77 mil conselheiros cadastrados sendo, 17 mil representantes do poder executivo e 60 mil representantes da sociedade civil, divididos entre trabalhadores da educação e discentes, pais de alunos e representantes da sociedade civil de demais segmentos.

Instituído no âmbito das instituições jurídicas dos estados, do DF e os municípios, o CAE tem como função acompanhar e controlar os atos aplicados pelos gestores públicos, decidir sobre as estratégias de políticas públicas de sua competência, emitir opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos. Cabe ao CAE ainda analisar a produção dos alimentos até a prestação de contas dos gastos relacionados ao assunto, e emitir um parecer anual sobre os usos desses recursos. Tal parecer, é de fundamental importância, pois é com base nesse relatório que o FNDE determina a continuidade ou interrupção dos repasses.

CAPÍTULO 2 – DA FORMAÇÃO ECONÔMICA A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Neste capítulo mostrar-se os vestígios da fase colonial na produção agrícola contemporânea do município de Campos dos Goytacazes. Deste modo, no tópico 2.1 é abordado os ciclos de desenvolvimento econômico da região Norte Fluminense, enfatizando a produção agrícola para a formação econômica e social desta região⁵. No tópico 2.2, busca-se compreender os impactos da monocultura canavieira no período recente. Assim, demonstra-se os números da produção agrícola atual e faz-se uma análise do último edital da Chamada Pública para a compra de alimentos a serem utilizados no PNAE de origem da agricultora familiar e/ou empreendedores familiares rurais, de forma a compreender os desafios para a condução de tal política pública frente a realidade do município estudado.

2.1 - A formação econômica e social do Norte Fluminense

Depois do século XV, observa-se o desenvolvimento do comércio europeu por meio da expansão marítima dos países daquele continente. A busca por novas rotas de comércio através da fachada oceânica se deu com o objetivo de alcançar a África e mais tarde o Oriente. Entretanto, ao se laçarem ao mar pelo Ocidente (e não pelo Oriente, contornado o continente africano como se poderia imaginar) Espanha e Portugal encontraram em seu caminho o continente americano, até então desconhecido. Vieram depois, os franceses, holandeses, ingleses, dinamarqueses e suecos dando início à grande navegação oceânica (PRADO JÚNIOR, 1993).

Pode se dizer então que o “descobrimento” da América está intimamente ligado com a história do comércio europeu. A procura por novas rotas oceânicas tinha por objetivo a exploração e colonização da costa africana para o tráfico de escravos e ouro e a conquista do mercado de especiarias indiano. Neste sentido, a América representava a princípio, para os portugueses um obstáculo para a realização de seu propósito. Nota-se então que neste momento, não havia o interesse de nenhum dos povos europeus em colonizar o continente

⁵ Ressalta-se que o desenvolvimento econômico e social do município Campos dos Goytacazes pode ser entendido por meio do estudo da região Norte Fluminense, uma vez que tal município compreendia toda a área conhecida atualmente como Norte de Noroeste Fluminense, com exceção do município de São João da Barra.

recém descoberto. Como era o comércio que lhes interessava, percebe-se relativo desprezo a estes territórios considerados primitivos (PRADO JÚNIOR, 1993).

Todavia não demorou muito para que procurassem tirar proveito do território recém descoberto. Verificou-se ao longo da costa brasileira a existência do pau-brasil, árvore semelhante a outra espécie já conhecida no Oriente de onde é possível extrair um tipo de corante vermelho utilizado na tinturaria. Mesmo com a intensa exploração do pau-brasil por portugueses e franceses em função de seu grande valor comercial, observa-se que não criaram estabelecimentos fixos e definitivos, uma vez que a madeira se espalhava pela natureza e se esgotava rapidamente pelo corte intensivo (PRADO JÚNIOR, 1993).

Diante dos ataques constantes de saqueadores franceses, apresentou como alternativa de defesa do território, a ocupação efetiva pelo povoamento e colonização. Porém, a vasta extensão da costa brasileira, o baixo contingente populacional de Portugal e a atenção dedicada ao comércio com o Oriente, que neste momento atingiu o seu ápice, dificultavam tal processo. Para estimular a colonização, a Coroa Portuguesa decidiu conceder poderes soberanos de que abria mão em benefício daqueles que se dispusessem a se arriscar neste empreendimento.

Assim, de acordo com Prado Júnior (1993), a coroa dividiu a costa brasileira em 12 setores lineares denominadas de capitânicas, doadas a titulares que possuem grandes regalias. Em troca os donatários das capitânicas deveriam arcar com as despesas de transportes e o povoamento. No entanto, devido aos altos custos e a falta de recursos os donatários levantaram fundos junto a banqueiros e negociantes judeus em Portugal e na Holanda. O objetivo central era a cultura da cana de açúcar que possuía um grande valor comercial na Europa.

Conforme Prado Júnior (1993), fatores como o clima quente úmido da costa, a quantidade de mão de obra, de princípio indígena (numerosa e pacífica no litoral) e a qualidade do solo, eram altamente favoráveis à produção da cana de açúcar. Não apenas no extremo Nordeste (o Estado de Pernambuco) e do Recôncavo baiano, mas toda a costa brasileira prestava-se ao cultivo da cana de açúcar. Aliado a esses fatores, a autor ainda aponta que a cultura da cana somente se prestava economicamente no sistema de grandes plantações. Dada a despesa para desbravar o terreno e a necessidade de muitos homens para a colheita e o transporte do produto até os engenhos para o preparo do açúcar, tal atividade só era rentável quando feita em grandes volumes, de forma que o pequeno produtor não podia subsistir. Nesse sentido, temos assim uma correlação no Brasil entre grande propriedade e monocultura.

Conforme Celso Furtado (2000), o empresário açucareiro brasileiro desde o princípio teve que operar em grandes volumes de produção uma vez que o meio não permitia pensar em pequenos engenhos como os das Ilhas do Atlântico. Foi necessário no início a importação de capitais, equipamento e mão de obra europeia especializada. Usou-se também do trabalho indígena. Uma vez já em operação, os engenhos passaram a contar também com o trabalhador africano. Já instalada a indústria, o processo seguia a uma linha: gastos monetários na importação de equipamentos, de alguns materiais de construção e de mão de obra escrava. O crescimento de renda significava a ocupação de novas terras e a economia escravista dependia exclusivamente da procura externa do açúcar. Caso enfraquecesse a procura, o processo e o setor monetário entrariam em decadência.

Inserido neste processo de ocupação espacial, formação de renda e de acumulação de capital na economia escravista e de monocultura da cana-de-açúcar, temos também a atual região Norte Fluminense, pertencente a capitania hereditária de São Tomé.

Nota-se que por volta do ano de 1538, sob a administração do donatário Pero Góis, as primeiras mudas de cana-de-açúcar foram plantadas e os primeiros engenhos movidos a água foram construídos na região Norte Fluminense. Posteriormente, por volta de 1632, sob a supervisão dos donatários denominados Sete Capitães, verifica-se a introdução de currais e as primeiras criações de gado. Tal processo resultaria anos depois na fundação da Vila de São Salvador, atual município de Campos dos Goytacazes (SILVA; CARVALHO, 2004).

Este período foi marcado pela disputa política pela dominação territorial do município. Destaca-se a apropriação de terras dos Setes Capitães pelo então governador do estado Salvador Correia de Sá e Benevides em favor de seus filhos Martim Correia de Sá (1º Visconde de Asseca) e João Correia de Sá. Sob domínio dos Assecas muitas sesmarias foram demarcadas. E, decorrer do século XVII, surgiram em volta dos engenhos, propriedades de pequeno e médio porte dedicadas a atividades ligadas a lavoura de subsistência e a pecuária em função da necessidade de tração animal na produção açucareira, e, de alimento para a população (SILVA; CARVALHO, 2004).

Durante o período colonial, as relações de produção e o processo de acumulação de capital na região Norte Fluminense configuravam-se por meio de uma estrutura fundiária que conferia considerável poder aos donatários, visto o sistema agrário estabelecido se fundamentava nos latifúndios em função do modelo de produção adotado conhecido como *plantations*⁶. Conforme dados apresentados por Silva e Carvalho (2004), no final do século

⁶Trata-se de um sistema de monocultura para a exportação amplamente utilizado na colonização da América que ocorria em propriedades de grande extensão territorial valendo-se de mão-obra-escrava.

XVIII, Campos dos Goytacazes só perdia para São Paulo em número de engenhos, alcançando o número de 324 unidades, ficando à frente até mesmo dos estados nordestinos da Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. De uma maneira geral, o número de escravos por engenho variava bastante, tendo em média, 80 escravos nos engenhos grandes e 1.400 nos excepcionais.

Prado Júnior (1993), já apontava que em economias como a brasileira, particularmente em sua primeira fase, distinguem-se dois setores de produção: o primeiro composto por grandes produtos de exportação como o açúcar e o tabaco e o segundo, composto por atividades de acessórias necessárias a manutenção do sistema de grandes culturas de exportação. Essas atividades secundárias, de subsistência, se destinam unicamente a tornar propício a exportação das grandes culturas. Encontrados nos domínios da grande lavoura, nos engenhos e nas fazendas, a produção de gêneros de consumo destinava-se a subsistência alimentar daqueles que os habitam e neles trabalham.

Neste sentido, de acordo com Silva e Carvalho (2004) junto à especialização na produção de açúcar e derivados da cana, a região Norte Fluminense também se notabilizou pela produção de gêneros alimentícios, de forma que Campos dos Goytacazes apresentava considerável diversificação produtiva. A dinâmica econômica verificada no período colonial se caracterizava pela complementariedade entre o setor de exportador (com base na atividade açucareira) e a no setor de subsistência que tinha o seu excedente exportado para outras regiões do país, em especial a metrópole⁷. Deste modo, o estado do Rio de Janeiro se tornou menos vulnerável as imposições econômicas internacionais se comparados aos impactos sofridos pelos engenhos da região Nordeste.

A extraordinária produção açucareira do município de Campos dos Goytacazes permitiu com que, a partir do século XVII, esta região se destacasse política e economicamente, uma vez que o açúcar foi o mais produto importante da economia do país nos dois primeiros séculos de colonização. Em consequência do processo de produção de açúcar, surgiram diferentes grupos sociais que definiram a base da formação social e econômica do Norte Fluminense, sendo eles:

- a) uma aristocracia rural (os senhores de engenho e, mais tarde, no período imperial, os chamados barões do açúcar); b) uma nova burguesia mercantil, responsável pelas intermediações comerciais e financeiras dos povoados do Norte Fluminense com as demais regiões do país e da metrópole,

⁷ No setor de subsistência destaca-se a criação de gados e cavalos, bem como, a produção de milho, feijão, arroz, mandioca, algodão e mais tarde o café.

envolvendo o comércio de açúcar, o tráfico de escravos, comércio de gêneros de primeira necessidade e empréstimos financeiros aos senhores de engenho; c) o clero, que exerceu grande influência no contexto socioeconômico regional, por ter se consolidado como grande proprietário de terras e expressivo produtor de cana da região e d) os negros africanos, mão-de-obra empregada no processo produtivo, até o final do século XIX, que se somava aos índios e mestiços (SILVA; CARVALHO, 2004, p. 35).

Nota-se que, com a transferência da corte portuguesa para o Brasil em 1808, vê-se um rápido crescimento da população do Rio de Janeiro e nas suas regiões periféricas, impulsionando a demanda por gêneros de primeira necessidade, e, reforçando as relações comerciais estabelecidas entre o Norte Fluminense e o Rio de Janeiro. Com efeito, segundo Silva e Carvalho (2004) o aumento do consumo interno de açúcar demandava a modernização do sistema da produção dos engenhos, bastante rudimentar, e ainda, investimentos em mão-de-obra, ou seja, a compra de escravos.

Em virtude do processo acima descrito, tem-se uma profunda transformação na economia de Campos dos Goytacazes. Aqueles senhores de engenho que detinham grande volume de recursos financeiros investiram de tal forma no processo de produção do açúcar que deu-se início ao primeiro grande ciclo de desenvolvimento econômico da região Norte Fluminense. Por meio da mecanização dos engenhos (agora denominados engenhos centrais), estabeleceu-se uma nova dinâmica de produção que resultou na concentração de capitais e na aceleração da divisão do trabalho⁸ (SILVA; CARVALHO, 2004).

Neste sentido,

Em meio às idiossincrasias que caracterizam o modo de produção capitalista do Norte Fluminense, que se seguiu a utilização das máquinas à vapor e inovações tecnológicas nos engenhos, surgiram os barões do açúcar: aristocracia rural detentora de suntuosas mansões, denominadas de solares, cujo poder econômico fundamentava-se na tríade terras, escravos e engenhos (SILVA; CARVALHO, 2004, p.43).

Além do elevado poder econômico alcançado por meio da acumulação de capital com industrialização dos engenhos, os barões do açúcar também detinham demasiada

⁸ Os engenhos centrais foram implantados por meio de um programa do Governo Imperial de modernização da produção do açúcar. Cabia a estes novos empreendimentos apenas moer a cana e processar o açúcar, deixando o cultivo a cargo dos fornecedores. Destaca-se que o primeiro engenho central do Brasil foi o Engenho Central de Quissamã, localizado na região de Campos dos Goytacazes.

influência na administração pública, intervindo no progresso econômico, social e político da região (muitas vezes por meio de investimentos particulares na estrutura urbana o que demonstra a ausência de investimentos do poder público), inclusive na formação dos atuais municípios do Norte Fluminense (SILVA; CARVALHO, 2004).

Ressalta-se que neste período a lucratividade do setor açucareiro foi tão elevada que acabou por desestimular a produção agrícola de subsistência, ao ponto do município de Campos dos Goytacazes passar a importar gado para o consumo, tração e transporte a partir da segunda metade do século XIX. Por outro lado, a necessidade de atender o mercado metropolitano de forma contínua, permitiu o desenvolvimento de setores como os de transporte, energia elétrica e manufaturas (SILVA; CARVALHO, 2004).

No entanto, Prado Júnior (1993) aponta que a prosperidade da produção açucareira no Brasil, começara a entrar em um longo período de crise, a medida em que o produto passou a ser progressivamente excluído do mercado internacional onde foi substituído por concorrentes mais vantajosos. Assim, o autor esclarece que mesmo com o aumento em termos absolutos do volume de exportação do país, o declínio dos preços impediu o progresso real da produção.

Além disso, verifica-se no final do século XIX os primeiros sinais de esgotamento do primeiro ciclo expansivo do Norte Fluminense, visto que o modo de produção capitalista que se consolidava mundialmente era incompatível com a escravidão, elemento fundamental para a produção mercantil exportadora adotado no Brasil. A abolição da escravidão em 1888, representou um importante elemento de desestruturação econômica da região, considerada um dos principais núcleos de escravos do país.

Percebe-se ainda, que aspectos como a fragmentação do território de Campos dos Goytacazes que dentre muitos resultados levou a perda de influência política, de arrecadação e de fatores de produção (salienta-se a emancipação dos municípios de Itaperuna, grande produtor de café, chegando a ser o maior do Brasil na década de 1920); o ciclo do café, que passou a ser o produto de maior exportação do estado ultrapassando a cana-de-açúcar; e, crise econômica enfrentada pelo estado do Rio de Janeiro a partir de 1880 quando o eixo de produção de café se deslocou para o oeste paulista, contribuíram para o aprofundamento da crise econômica vivenciada pela região (SILVA; CARVALHO, 2004).

No plano geral, Prado Júnior (1993) esclarece que, seguindo a crise da produção açucareira, nota-se desde o fim do século XIX e principalmente no século XX, uma crescente concentração da produção de cana-de-açúcar que trará consequências significativas na

ordem econômica e social. Tais consequências seriam resultado do processo de modernização tecnológica na indústria açucareira como um todo.

Neste sentido, observa-se que mesmo com a crise da economia do Norte Fluminense no final do século XIX em função em grande parte da descontinuidade do sistema produtivo baseado na mão-de-obra escrava, a região vivenciou já no início do século XX o despontar da indústria sucroalcooleira com a consolidação das usinas de açúcar⁹. Originando-se assim, o segundo grande ciclo da economia desta região.

Segundo Prado Júnior (1993), inicialmente, os engenhos centrais só podiam utilizar-se de matéria-prima fornecida por lavradores (por determinação do governo imperial) o que limitava a produção, em função da incompatibilidade tanto em quantidade como em qualidade da cana fornecida com o processo industrial. Assim, a diferença fundamental entre os engenhos centrais e as usinas não era técnica, e sim política e financeira, uma vez que apenas estas últimas podiam dominar todo o processo de produção do açúcar.

Não demorou muito para que os engenhos começassem a suprir sua demanda de matéria prima por meio de produção própria. Contudo, os investimentos por parte dos usineiros em bens da capital para a modernização das fábricas de açúcar (como caldeiras, ferrovias e irrigação), permitiram o aumento da produtividade por meio da produção em larga escala e da redução dos custos, impossibilitando os engenhos de competir na parte industrial com o novo modo de produção. Assim os antigos engenhos passaram a vender sua cana-de-açúcar para as usinas, que progressivamente absorveram suas terras. (SILVA; CARVALHO, 2004).

A partir dos investimentos na industrialização da produção do açúcar, viu-se a transformação das relações de produção que passaram a adotar padrões capitalistas. Deste modo, o que se observa com a introdução de mão de obra assalariada é um crescimento econômico excludente e concentrador de renda. Verifica-se que:

A concentração das atividades produtivas no setor açucareiro, tendo em vista a desarticulação do setor de subsistência, criou uma estrutura econômica e social desequilibrada e perversa, em que prevaleceu a forte concentração de renda e continuidade de oligarquias locais de um lado, e de outro, a proletarização da mão-de-obra e o surgimento de populações periféricas (CARVALHO; SILVA, 2004, p. 62)

⁹ Nota-se que o surgimento das primeiras usinas se deu ainda no final do século XIX. De acordo com Silva e Carvalho (2004) no ano de 1881 Campos dos Goytacazes já possuía 5 usinas.

Porém, Silva e Carvalho (2004) apontam que a próspera produção açucareira foi abalada pelos impactos da Grande Depressão em 1929 que afetou o consumo mundial de produtos agrícolas, como o café e o açúcar, e industrializados.

Conforme Prado Júnior (1993), observa-se desde o final do século XVIII e início do século XIX, a exclusão progressiva do açúcar brasileiro dos mercados mundiais. Com a perda de mercado externo, o Brasil tinha que satisfazer-se unicamente pelo seu mercado interno. Assim, São Paulo (que até então dedicava-se somente a produção do café) com o desenvolvimento de sua população e riqueza se tornou um grande consumidor da produção das velhas regiões produtoras de açúcar (Nordeste e Rio de Janeiro), “permitindo-lhes manter-se em vida, embora vida muito precária”.

Todavia, a situação do Nordeste açucareiro e do Rio de Janeiro começou a se degradingar quando por efeito das sucessivas crises do café, São Paulo começou a desenvolver em escala crescente a produção de açúcar. Sendo um grande consumidor do produto, detinha demasiada vantagem sobre as demais regiões produtoras que dependiam da exportação da sua produção. O crescimento da indústria do açúcar de São Paulo se deu tal forma, que em poucos anos o estado ameaçava atingir o limite de sua produção e se tornar autossuficiente, o que levaria de vez ao colapso das velhas regiões produtoras (PRADO JÚNIOR, 1993).

Por conseguinte, na década de 1930, como forma de estabilizar a economia do açúcar, o governo federal brasileiro criou o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), autarquia responsável por controlar a produção de açúcar e álcool através da imposição de cotas de produção e de manter os preços em níveis adequados.

Assinala-se que de acordo com Silva e Carvalho (2004), a atuação do IAA possibilitou não só o fortalecimento da agroindústria açucareira, como também promoveu a produção de álcool, de maneira que o município de Campos dos Goytacazes se tornasse o maior produtor de açúcar do Brasil.

Já a partir do final da década de 1950, observa-se que muitas usinas campistas foram compradas por usineiros Nordestinos. Além disso, a indústria paulista passou a atender mercados nacionais e internacionais, se transformando em um dos maiores produtores de açúcar do mundo. Desta maneira, Campos dos Goytacazes, viu importantes fatias do mercado interno serem absorvidas por outros estados (SILVA; CARVALHO, 2004).

De acordo com Francisco (2009), os produtores da agroindústria do açúcar e do álcool paulista tiveram maior preocupação com o rendimento de suas indústrias ao

concentrarem tecnologias mais avançadas e buscarem terras com melhor fertilidade e localização.

Quanto a indústria açucareira de Campos dos Goytacazes, constata-se que fatores como: a utilização de tecnologias obsoletas, a má gestão dos recursos, os baixos índices pluviométricos, a falta da colheita mecanizada e a baixa produtividade das lavouras da região, também contribuíram para perda de seu dinamismo. Soma-se a isso, o fato de que o IAA direcionava preferencialmente seus incentivos para as usinas do Nordeste e de São Paulo, pois estas atendiam o mercado internacional. E ainda, a especialização das agroindústrias do Norte Fluminense na produção do açúcar cristalizado, com baixo nível de processamento e menor valor agregado que fazia frente ao açúcar refinado produzido por São Paulo (SILVA; CARVALHO, 2004).

Contudo, destaca-se a segunda metade da década de 1970 como o auge da produção de açúcar e álcool em função dos estímulos proporcionados pelo governo federal.¹⁰ No início desta década, guerras localizadas desorganizaram a produção mundial o que ocasionou na redução dos estoques de açúcar internacionais e na conseqüente elevação de preço, estimulando o mercado nacional. Assim, promoveu-se políticas de incentivo a fusão das usinas e a muitas empresas receberam crédito para financiamentos da ampliação de suas unidades agroindustriais.

Destaca-se também neste período a criação do programa PROÁLCOOL como resposta à crise energética vivida no Brasil em razão da substituição das malhas férreas pelas rodovias e a produção substancial de veículos automotores. Desta maneira, estimulava-se a produção do álcool para ser usado como uma fonte de combustível alternativa a gasolina que estava sendo comercializada nos mercados internacionais à altos custos por efeito dos choques do petróleo nos anos de 1973 e 1979 (FRANCISCO, 2009; SILVA; CARVALHO, 2004).

Mediante os investimentos do PROÁLCOOL, as usinas do Norte Fluminense ampliaram suas instalações produtoras de açúcar sobremaneira que os usineiros da região foram levados a um endividamento sem precedentes. Segundo Francisco (2009), o aumento em grande escala dos parques industriais não foi acompanhado pela expansão das lavouras, e apesar da significativa redução do número de usinas, as que restaram ainda tinham dificuldade em obter matéria-prima em quantidade suficiente. Deste modo, aquelas usinas

¹⁰ Dados apresentados por Carvalho e Silva (2004) confirmam que os maiores índices de produção de açúcar no século XX na região Norte Fluminense se deu justamente na década de 1970, tendo o pico máximo em 1973 quando a região registrou uma produção de 169,6 milhares de toneladas.

que possuíam capital disponível compraram terras de seus fornecedores para garantirem ao menos, por certo tempo, a moagem. Assim, a escassez da cana-de-açúcar contribuiu para o aprofundamento da concentração da indústria sucroalcooleira, pois somente aquelas usinas que detinham determinado nível de capital para suprir esta falta conseguiram se sustentar.

Uma importante observação feita por Francisco (2009) é que neste momento se verifica uma transformação no modelo de gestão das usinas que deixaram de ser administradas de forma tradicional pelas famílias e assumiram o modelo administrativo empresarial, sendo gerenciadas por grupos econômicos, que inclusive, possuem investimentos em outro ramos da economia.

O contexto da crise econômica internacional da década de 1980 também acabou por contribuir com derrocada do segundo ciclo do açúcar no Norte Fluminense. A crise inflacionária e as baixas taxas de crescimento do PIB brasileiro inviabilizaram o crédito privado para novos investimentos e aumentaram a dependência dos produtores às cada vez mais débeis (em virtude da perda da capacidade do Estado de investir) políticas governamentais (FRANCISCO, 2009).

O modelo de Estado altamente intervencionista que havia desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento industrial brasileiro entre as décadas de 1930 e 1980 corroborou para seu endividamento interno e externo de uma dimensão extraordinária. “Endividado e tecnicamente falido, o Estado perdeu as condições de continuar a ser o principal agente condutor e financiador do desenvolvimento brasileiro.” Verificou-se então uma supressão do tamanho do Estado que diminuiu sua presença e proteção, deixando as empresas sujeitas às leis do mercado e da concorrência (FRANCISCO, 2009).

Na região Norte Fluminense, nota-se que o setor sucroalcooleiro que já vinha sofrendo uma diminuição da produção no final da década de 1970 entrou definitivamente em colapso nos anos 1980 e 1990. A estagnação econômica do setor levou ao fechamento de diversas usinas o que explica o elevado grau de desemprego e a precarização das relações de trabalho observada neste período. Neste sentido, Silva e Carvalho (2004) demonstram as implicações de uma economia não diversificada e com seus segmentos totalmente voltados a atender as demandas de um único setor produtivo, ao argumentarem que:

Alguns autores dão conta de que, nas últimas décadas do século XX, a crescente produção açucareira e o domínio, quase que absoluto, desta atividade sobre as demais correspondiam, juntamente com as atividades partícipes da cadeia produtiva do açúcar, à geração de cerca de 70% da renda da região. Daí, depreende-se que a falta de diversificação das

atividades econômicas do Norte Fluminense e a elevadíssima dependência da região com relação ao setor sucroalcooleiro, ao longo do século XX, levariam o Norte Fluminense a uma crise sem precedentes que se tornaria mais visível na década de 1980, corroborando para que a região registra-se índices medíocres de crescimento econômico. A desaceleração do parque industrial sucroalcooleiro da região, já observado a partir dos anos 1950, produziria, ainda, grandes massas de desempregados que formariam bolsões de pobreza em torno de algumas das principais cidades da região, principalmente, Campos dos Goytacazes, Macaé e São Fidélis (SILVA; CARVALHO, 2004, p. 65).

Assim, o fim do segundo ciclo de crescimento econômico do Norte Fluminense pode ser caracterizado com a falência das usinas durante as décadas de 1980 e 1990. Apesar de ainda ter se baseado na produção açucareira e mesmo se revelando concentrador de renda, o segundo ciclo diferentemente do primeiro, pode ser caracterizado por ter permitido o surgimento de uma economia de mercado na região (SILVA; CARVALHO, 2004).

Por fim, o terceiro ciclo econômico da região Norte Fluminense se caracteriza pela exploração do petróleo e do gás natural na Bacia de Campos que se iniciou na década de 1970. O desenvolvimento da atividade petrolífera mostrou-se fundamental para o estado do Rio de Janeiro, pois o município de Campos dos Goytacazes se destacou como maior produtor de óleo e gás do Brasil, sendo responsável pela extração de cerca de 80% da produção nacional.

Deste modo, o estado do Rio de Janeiro, assim como todos os municípios que estão em torno da Bacia de Campos, se beneficiam com volumosos repasses dos royalties e participações especiais. Destacam-se os municípios de Campos dos Goytacazes e de Macaé, local onde instalou-se a base produtiva de suporte para a exploração por sua maior proximidade com os poços.

Ao analisar o impacto das receitas petrolíferas no orçamento de Campos dos Goytacazes, Cruz e Neto (2016) demonstram que no ano de 2013, cerca de 65,1% do PIB municipal era composto pelo segmento industrial em função da expressiva produção industrial da bacia campista. Em termos orçamentários, sublinha-se o ano de 2006 quando os recursos provenientes dos royalties do petróleo e das participações especiais representaram cerca de 68,5% do orçamento total do município.

Todavia os autores enfatizam que a abundância das rendas petrolíferas criou na administração pública uma concepção de gestão rentistas, de forma que o município de Campos dos Goytacazes não prospectou se diversificar economicamente e tornou-se extremamente dependente dos royalties. Tal argumentação se justifica pois, no ano de 2014,

com a crise internacional e a queda do preço do barril de petróleo, os royalties e as participações especiais compuseram cerca de 45,3% do orçamento do município, compreendendo uma significativa queda se comparado aos anos anteriores (CRUZ; NETO, 2016).

Apesar da crise, no ano de 2014, o município registrou em seu orçamento total a cifra de R\$ 2,5 bilhões, um dos maiores do país. Entretanto este considerável valor não impediu que a gestão municipal contraísse um empréstimo de R\$ 250 milhões, e que em menos de um ano e meio depois, em 2016, recorresse novamente ao mercado financeiro para mais um empréstimo no valor de R\$ 200 milhões. A justificativa se deu em razão da queda das arrecadações petrolíferas que segundo a Prefeitura, deixou o município em dificuldades financeiras (CRUZ; NETO, 2016). Tal fato ficou conhecido como “a venda do futuro”, uma vez que o município comprometeu os recursos futuros dos royalties e das participações especiais com o pagamento dos empréstimos citados.

A descoberta do petróleo na bacia de Campos e a instalação da base de operações da Petrobrás no território de Macaé, fez com que a região prospectasse uma nova etapa de seu crescimento econômico, com a expansão do mercado de trabalho, aumento populacional e das receitas arrecadas. Contudo, verifica-se que a especialização na exploração de petróleo e gás e as volumosas compensações introduzidas no orçamento público dos municípios desta região sabotaram o processo de diversificação produtiva local e ampliaram a dependência econômica destes recursos naturais.

Deste modo, assim como os dois ciclos econômicos anteriores, o ciclo do petróleo se caracteriza pela superespecialização produtiva de um produto de origem primária, voltado para a exportação. Assim, a excessiva dependência destes recursos colocou a região Norte Fluminense sob o constante perigo de uma crise econômica e social, visto que estas receitas podem oscilar mês a mês em função de infortúnios como crises políticas e econômicas mundo a fora.

No caso do petróleo, tem-se ainda como agravante, o fato deste ser um bem finito que tende a exaurir-se com o decorrer das atividades de exploração, e ainda, as frequentes pressões de grupos organizados no Congresso Nacional em defesa da redistribuição deste recurso para os demais estados e municípios do país.

2.2- A produção agrícola de Campos dos Goytacazes e o Programa Nacional de Alimentação Escolar

A análise da produção da agropecuária campista, por meio dos Resultados Preliminares do Censo Agropecuário de 2017, nos trazem importantes contribuições. Tal estudo nos mostra que o município de Campos dos Goytacazes possui cerca de 7.786 estabelecimentos agropecuários. Desse total, a grande maioria é composta por produtores individuais, cerca de 95,9%. Enquadram-se na categoria “condomínio, consórcio ou união de pessoas” cerca de 3,5% e na categoria “sociedade anônima ou por cotas de responsabilidade limitada cerca de 0,26%. Nota-se ainda que o município possui apenas uma cooperativa¹¹ (CENSO AGROPECUÁRIO, 2017).

Quanto a utilização de terras, tem-se que as lavouras permanentes ocupam cerca de 3.113,030 hectares, já as lavouras temporárias ocupam 31.519,126 hectare¹². Com relação a variável sexo do produtor, aponta-se que dos 7.786 produtores do município, 78,9% são homens e apenas 20,6% são mulheres¹³ (CENSO AGROPECUÁRIO, 2017).

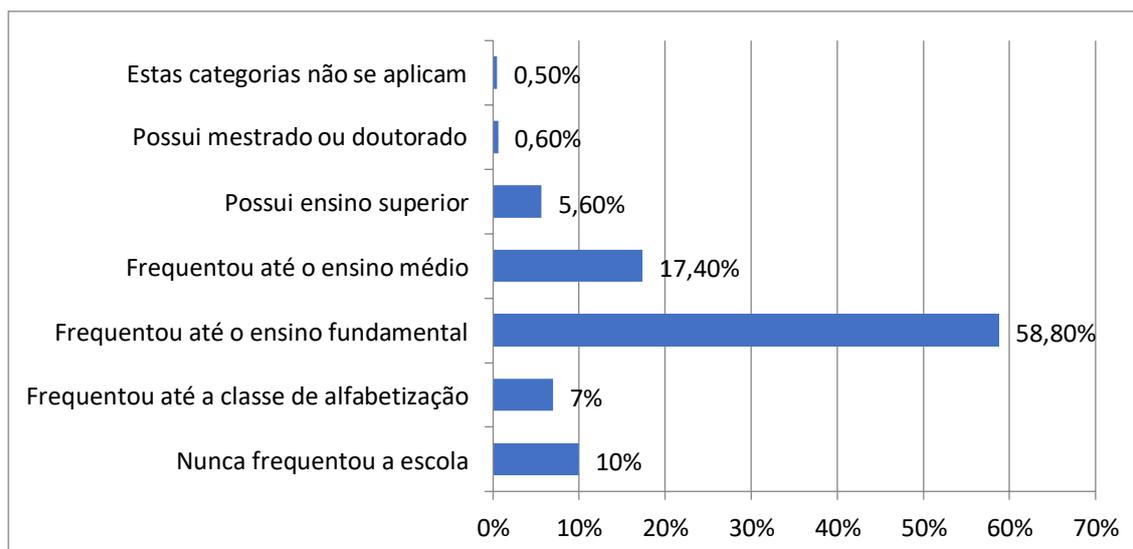
Analisando o nível de escolaridade dos produtores rurais, visto pela Figura 6, verifica-se aproximadamente 10% deles nunca frequentaram a escola; 7% frequentou até a classe de alfabetização; 58,8% frequentou até o ensino fundamental; 17,4% frequentou até o ensino médio; 5,6 % possui ensino superior; 0,6% possui mestrado ou doutorado; e, a 0,5% estas categorias não se aplicam¹⁴ (CENSO AGROPECUÁRIO, 2017).

¹¹ Nota-se que 18 estabelecimentos foram categorizados como “outra condição”.

¹² Lavouras permanentes são formadas por cultivos de longa duração. Permanecem vinculadas ao solo e possibilitam mais de uma colheita. Já as lavouras temporárias são aquelas formadas por cultivos de curta duração fornecendo apenas safra, sujeitas portanto, ao replantio após a colheita.

¹³ Sendo que 41 pessoas não se enquadram em nenhuma destas duas categorias.

¹⁴ Nota-se que os percentuais foram obtidos por meio da aglutinação de categorias correspondentes. Desta forma, o resultado daqueles que frequentaram a classe de alfabetização foi alcançado por meio da soma das variáveis “classe de alfabetização – CA” e “alfabetização de jovens e adultos - AJA”. O resultado daqueles que possuem ensino fundamental foi obtido através da soma das variáveis: “antigo primário (elementar)”, “antigo

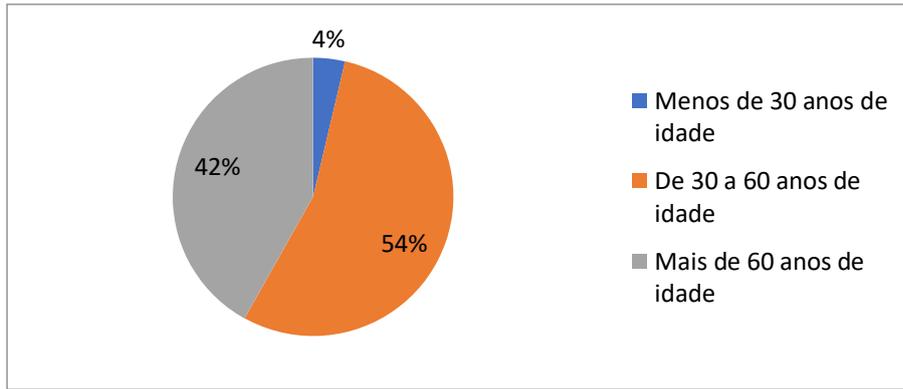


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados divulgados pelo CENSO AGROPECUÁRIO (2017).

Figura 6: Anos de escolaridade dos produtores agrícolas do município de Campos dos Goytacazes-RJ, 2017.

Pela Figura 7, observa-se que 284 produtores possuem menos de 30 anos de idade, o que corresponde a 4% da população; 4217 produtores estão na faixa etária entre 30 e 60 anos, 54% da população; e, 3244 produtores têm 60 anos ou mais, 42% população (CENSO AGROPECUÁRIO, 2017).

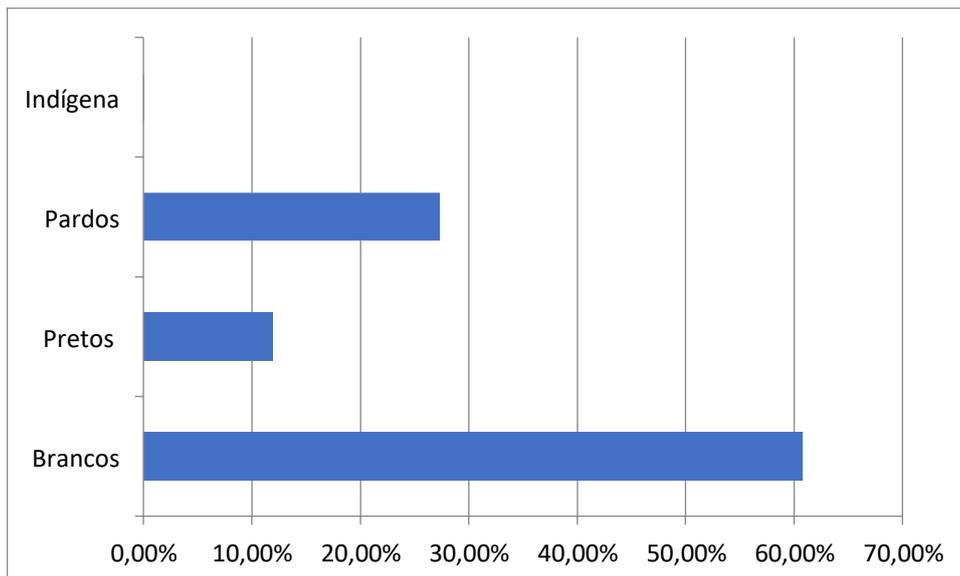
ginasial (médio 1º ciclo)”, “regular do ensino fundamental ou 1º grau”, e “EJA – educação de jovens e adultos e supletivo do ensino fundamental ou da 1º grau”. Por fim, os dados referentes ao ensino médio desdobram-se da soma das variáveis “antigo científico, clássico, etc. (médio 2º ciclo)”, “regular de ensino médio ou do 2º grau”, e “EJA – educação de jovens e adultos e supletivo do ensino médio ou do 2º grau”.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados divulgados pelo CENSO AGROPECUÁRIO (2017).

Figura 7: Anos de vida, idade, dos produtores agrícolas do município de Campos dos Goytacazes-RJ, 2017.

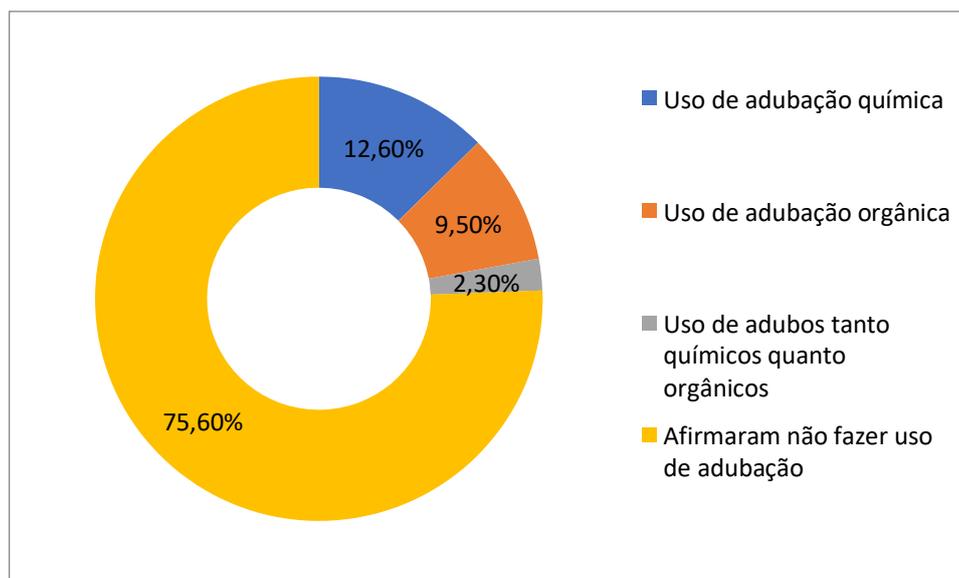
Já através da variável raça ou cor, Figura 8, é possível identificar que 60,7% dos entrevistados se declararam como brancos; 11,9% se declararam como pretos; 27,3% se declaram como pardos; e, 0,03% se declaram como indígena (CENSO AGROPECUÁRIO, 2017).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados divulgados pelo CENSO AGROPECUÁRIO (2017).

Figura 8: Raça ou cor dos produtores agrícolas do município de Campos dos Goytacazes-RJ, 2017.

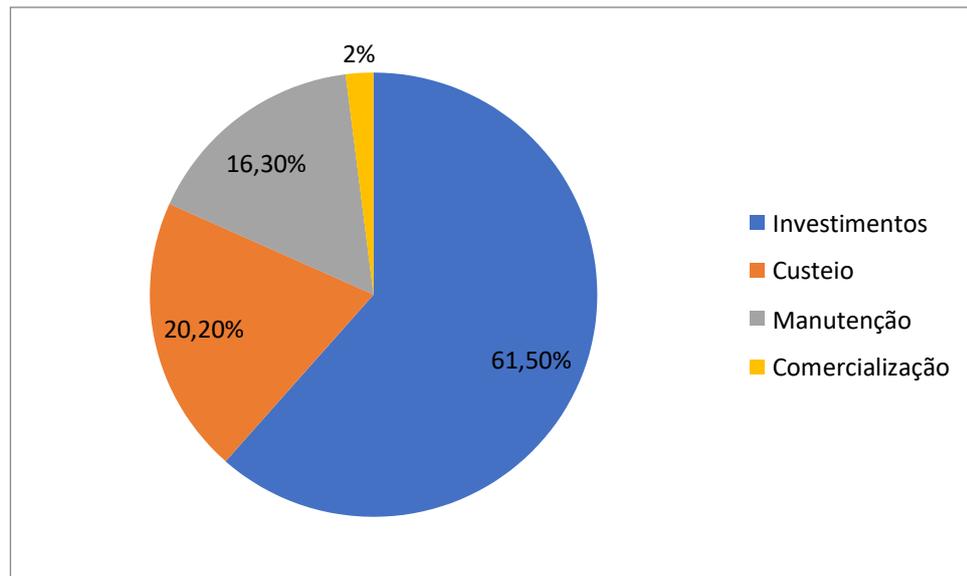
Os dados do Censo Agropecuário (2017) indicam também que apenas 11,3% dos produtores declararam contar com algum tipo de assistência técnica. Destes, cerca de 12,6% afirmaram fazer uso de adubação química; 9,5% afirmaram fazer uso de adubação orgânica; 2,3% afirmaram fazer uso de adubos tanto químicos quanto orgânicos; e, 75,6% afirmaram não fazer uso de adubação. Os resultados são vistos na Figura 9.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados divulgados pelo CENSO AGROPECUÁRIO (2017).

Figura 9: Uso de adubos na lavoura pelos produtores do município de Campos dos Goytacazes-RJ, 2017.

Em relação a obtenção de financiamentos ou empréstimos, chama a atenção o fato de que 97,4% declaram não terem acesso a este tipo de crédito. Pela Figura 10, dentre aqueles que obtiveram, 61,5% o utilizaram para a finalidade de investimentos; 20,2% fizeram uso para fins de custeio; 16,3% para a manutenção do estabelecimento e 2% para a comercialização. Percebe-se ainda que a maior parte dos recursos ou são provenientes do PRONAF, cerca de 37,4%, ou não são provenientes de programas governamentais de crédito, cerca de 52,4% (CENSO AGROPECUÁRIO, 2017).

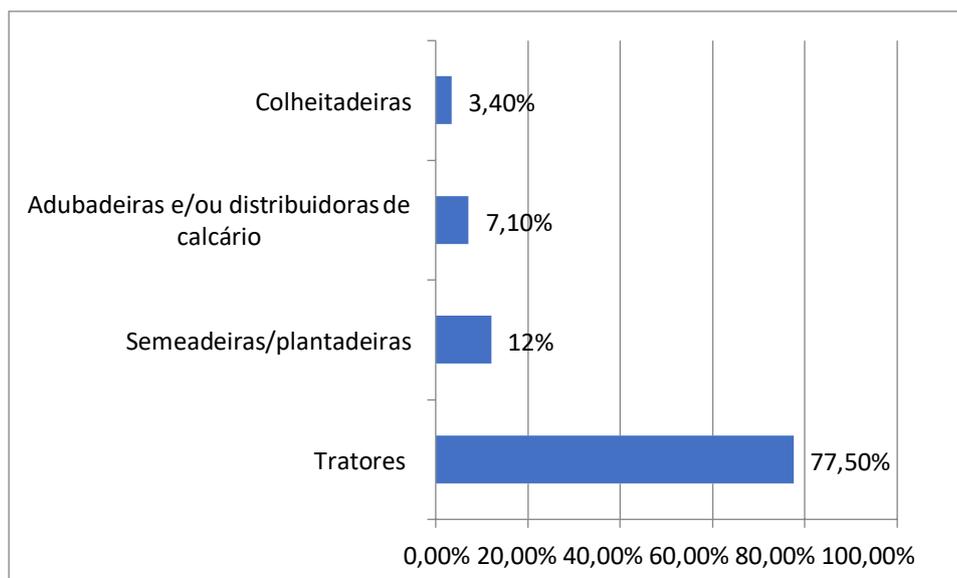


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados divulgados pelo CENSO AGROPECUÁRIO (2017).

Figura 10: Finalidade dos valores financiados ou empréstimos feitos pelos produtores do município de Campos dos Goytacazes-RJ, 2017.

Destaca-se que a análise do pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários, 83,7% informou possuir laços de parentesco com o produtor. Sobre a utilização de agrotóxicos, a grande maioria, aproximadamente 90,8% informaram não fazer uso. (CENSO AGROPECUÁRIO, 2017).

Quanto a utilização máquinas, apenas 893 estabelecimentos informaram fazer uso deste tipo de recurso. Conforme a Figura 11, deste total 77,5% correspondem a tratores; 12% correspondem a semeadeiras/plantadeiras; 7,1% correspondem a adubadeiras e/ou distribuidoras de calcário e 3,4% correspondem a colheitadeiras (CENSO AGROPECUÁRIO, 2017).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados divulgados pelo CENSO AGROPECUÁRIO (2017).

Figura 11: Tipos de máquinas agrícolas utilizadas produtores do município de Campos dos Goytacazes-RJ, 2017.

Ao analisarmos os dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019) acerca da produção agrícola municipal do país, podemos observar que o município de Campos dos Goytacazes nos anos de 2008 a 2017 apresentou baixo grau de diversidade produtiva. Neste sentido, por meio da tabela 1 verifica-se o nível de produção das culturas permanentes.

Tabela 1: Produção agrícola - lavouras permanentes - toneladas, Campos dos Goytacazes-RJ, período de 2008 a 2017

ANO	BANANA (CACHO)	CAFÉ EM GRÃO (TOTAL)	COCO-DA-BAÍÁ	GOIABA	LARANJA	MANGA	MARACUJÁ	TANGERINA
2017	470	25	600	65	115	285	152	47
2016	470	21	200	65	115	285	152	47
2015	470	21	980	65	130	301	165	53
2014	940	21	1.960	65	130	301	225	53
2013	940	25	2.560	62	130	301	225	53
2012	1.200	63	2.925	342	210	595	225	36
2011	2.065	20	2.600	342	342	624	360	36
2010	2.296	16	4.000	450	910	390	300	36
2009	2.296	9	4.000	450	910	624	300	36
2008	2.296	9	4.000	450	910	624	300	36

Fonte: Dados colhidos no portal do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) e sistematizados pela autora.

De modo geral, nota-se entre os anos analisados, uma acentuada queda de produção em todas as culturas contabilizadas pelo IBGE, com exceção do café e da tangerina. No caso do café, percebe-se que apesar do pico produtivo em 2012, quando a produção alcançou a marca de 63 toneladas e da vertiginosa queda observada nos anos seguintes, essa cultura quase triplicou a produção se compararmos o início da série e os últimos anos registrados. Já a tangerina, que apresentou um pico entre os anos de 2013, 2014 e 2015 seguido de pequena queda, também obteve um relativo aumento de produção se comparada aos primeiros anos analisados.

Conforme pode ser notado na Tabela 2., onde se apresenta os dados da produção agrícola das lavouras temporárias no município de Campos dos Goytacazes entre o mesmo o período de 2008 e 2017, este tipo de cultivo também apresentou baixa diversidade produtiva.

Tabela 2: Produção agrícola - lavouras temporárias - em toneladas, Campos dos Goytacazes-RJ, período de 2008 a 2017

Ano	ABACAXI	ARROZ (EM CASCA)	BATATA DOCE	CANA- DE- AÇÚCAR	FEIJÃO	MANDIOCA	MELANCIA	MELÃO	MILHO (EM GRÃOS)	TOMATE
2017	4.140	-	88	1.200.000	-	2.590	-	-	-	200
2016	3.738	-	88	1.200.000	-	2.590	-	-	-	200
2015	4.180	-	88	2.250.000	-	3.413	-	-	-	400
2014	7.030	80	88	2.655.000	6	6.042	-	-	39	500
2013	6.510	100	88	2.300.000	48	6.053	100	60	161	500
2012	4.275	380	240	2.880.000	24	5.460	100	60	523	250
2011	1.240	120	240	2.929.600	24	5.976	100	60	70	250
2010	3.250	120	468	3.697.000	29	9.000	110	80	225	-
2009	3.250	492	468	3.651.480	19	11.070	110	80	851	276
2008	3.250	368	468	3.651.480	29	11.070	110	80	750	276

Fonte: Dados colhidos no portal do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) e sistematizados pela autora.

Chama a atenção o fato de que a partir dos anos de 2014 e 2015 as culturas de arroz, feijão, melancia, melão e milho não terem sido contabilizadas, visto que de acordo com as notas do levantamento feito pelo IBGE, o símbolo “-” significa “zero absoluto, não resultante de cálculo ou arredondamento”, sendo necessário dedicar maior atenção para descobrir o que pode ter ocorrido neste período.

Também é interessante notar a expressiva produção açucareira, que apesar da crise enfrentada pelo setor durante as décadas de 1980 e 1990 e da diminuição da produção ao longo dos anos analisados, continua sendo o principal produto cultivado no município.

De acordo com Carvalho e Kato (2009), mesmo com o domínio das grandes propriedades decidas ao cultivo da cana-de-açúcar e a consequente concentração de terra, desenvolveu-se no município pequenas propriedades familiares e médios estabelecimentos dedicados a produção de alimentos, assim como, a produção e transformação da cana-de-açúcar. Com o fechamento das usinas na década de 1990 percebe-se processos de rearranjo territorial e reestruturação econômica, viabilizando o surgimento dos assentamentos rurais por meio da pressão do Movimento dos Trabalhadores Rurais (MST).

Silva e Carvalho (2004), apontam que o município de Campos dos Goytacazes chegou a possuir 27 usinas no início do século XX. Todavia, de acordo com Francisco (2009), embora a agroindústria canavieira seja a atividade econômica mais antiga do Estado do Rio de Janeiro, observa-se que entre os anos de 1970 e 2005 o número de usinas do estado caiu pela metade provocando mudanças na economia regional. Segundo a autora, o parque industrial sucroalcooleiro estadual no final do ano de 2008 era composto por 5 usinas particulares¹⁵, uma usina arrendada pela COAGRO e uma destilaria autônoma localizada em Cabo Frio, a Agrisa.

Conforme as características já apontadas pelos Resultados Preliminares do Censo Agropecuário de 2017, Carvalho e Kato (2009) sinalizam que cerca de 86,2% dos estabelecimentos da agricultura no município de Campos dos Goytacazes pertencem a produção familiar. Estes estabelecimentos se caracterizam pelo pequeno tamanho dos lotes (o que limita a escala da produção), pelo baixo nível educacional dos agricultores e assistência técnica insuficiente, colaborando para a manutenção de sistemas produtivos tradicionais voltados para o cultivo da cana-de-açúcar. Mesmo que este tipo de produção apresente menor renda para os agricultores, a grande especialização se deve à falta de mercados consolidados que possibilitem maior diversificação produtiva.

Assim, Francisco (2009), afirma que as Regiões Serrana e o Norte Fluminense apresentam os maiores índices de participação do setor agropecuário na composição do PIB do Estado do Rio de Janeiro. Desta forma, destaca-se o município de Campos doas

¹⁵ De acordo com Francisco (2009), destas usinas três estariam localizadas em Campos dos Goytacazes, sendo elas: Companhia Açucareira Paraíso LTDA, Santa Cruz Açúcar e Álcool LTDA e a Usina Sapucaia. As demais seriam a Companhia Açucareira Usina Barcelos LTDA, localizada em São João da Barra, e a Usina Pureza Indústria e Comércio localizada no município de São Fidélis.

Goytacazes cujo PIB agropecuário representa 66,11% do todo o PIB da região a qual pertence.

Embora seja considerada uma região defasada tecnologicamente e em relação a produtividade do açúcar e do álcool e da própria cana-de-açúcar em relação a São Paulo, a análise dos gêneros cultivados no Estado do Rio de Janeiro mostra que a cultura da cana ocupa a maior área colhida obtendo o maior valor de produção e sendo por tanto a de maior importância econômica para o estado. Ainda, nota-se que a Região Norte Fluminense é responsável por cerca de 93% da produção de cana-de-açúcar no estado, produção esta que se concentra no município de Campos (FRANCISCO, 2009).

Destaca-se, portanto, os incentivos governamentais locais para a manutenção da produção açucareira na região. Francisco (2009), por exemplo, aborda os desdobramentos da implantação do Fundo de Desenvolvimento de Campos (FUNDECAM) a partir da Lei nº 7084 de 2001 durante o mandato do então prefeito Arnaldo França Viana. A autora avalia que, a iniciativa tinha como propósito inicial a utilização parte dos royalties provenientes da exploração do petróleo e gás natural para fomentar o desenvolvimento econômico no município por meio de financiamento de projetos, sobretudo de pequenas empresas, que gerassem emprego e renda. No entanto o que se percebe é que os recursos do fundo foram destinados a grandes empresas, sendo COAGRO (Cooperativa Agroindustrial do Estado do Rio de Janeiro), a maior beneficiada até então.

Por conseguinte, ao relembrar os empréstimos concedidos via FUNDECAM às empresas da agroindústria sucroalcooleira, Neto (2015) destaca empréstimo para o projeto da planta da industrial de criação da Usina Álcool Química Cana Brava Ltda, no valor de R\$ 3.217 milhões, cujo contrato de mútuo foi assinado em 2003; um segundo empréstimo concedido a Usina Cana Brava no ano de 2004 no valor de 1,8 milhões; e, neste mesmo ano, a oferta à COAGRO de R\$10.496 milhões para o arrendamento da Usina São José.

É interessante notar também mesmo já tendo beneficiado empresas vinculadas a produção canavieira, cinco anos após a criação do fundo, a Lei Ordinária nº 7829 de 2006 institui uma linha de crédito do FUNDECAM, exclusivamente dedicada ao “revigoramento da lavoura da cana de açúcar no município”, que foi denominado FUNDECANA (Fundo de Desenvolvimento da Cana de Açúcar). A implantação da nova linha de crédito demonstra que os usineiros da região ainda conservam determinado poder político, uma vez que a criação da mesma se deu por meio da pressão do setor agroindustrial sob o governo municipal local para encaminhar à Câmara Municipal o projeto de lei que a instituiu.

De acordo com a Lei que instituiu o FUNDECANA, o fundo deveria funcionar por um período de quatro anos, podendo ser prorrogado (como foi, pela prefeita Rosinha Garotinho no ano de 2011, sendo chamado de Novo FUNDECANA) por igual período. O gerenciamento de tal linha de crédito foi delegado a Associação Fluminense dos Plantadores de Cana (ASFLUCAN), por meio de contrato exclusivo. Caberia a tal órgão, “de efetiva representação dos fornecedores de cana”, selecionar os produtores, avaliar as áreas a serem utilizadas e promover os repasses financeiros.

Segundo Neto (2015), foram destinados via FUNDECANA o valor de R\$ 27 milhões para a agroindústria sucroalcooleira local entre os anos de 2007 (ano do primeiro empréstimo do fundo) e 2014. Se levarmos em consideração o número de empregos formais gerados declarados no ato da assinatura do contrato durante este mesmo período (3.400), tem-se um custo unitário de R\$7.941 mil.

Para se ter dimensão da primazia da agroindústria canavieira frente aos demais setores, Neto (2015) também afirma que, somados os valores emprestados do FUNDECANA a apenas duas usinas (sendo elas a Álcool Química Cana Brava Ltda e a COAGRO), entre os anos de 2007 e 2014, representa em termos percentuais 24,77% de todo o valor emprestado pelo FUNDECAM no mesmo período, chegando a cifra de R\$ 13,5 milhões destinado a cada uma das usinas citadas.

Atualmente, o FUNDECAM conta com quatro linhas de crédito sendo elas: Empreendedor, Inovação, Economia Solidária e Agricultura Familiar. De acordo com o disposto no portal oficial da prefeitura de Campos dos Goytacazes, a gestão municipal do Governo Rafael Diniz promoveu a reformulação da gestão do fundo, de forma que, o objetivo do fundo é “atender os campistas em seus pequenos e médios empreendimentos”, não havendo mais “linhas de supercrédito” (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2019).

Embora as afirmações acima pudessem representar um novo horizonte para a diversificação produtiva de Campos, o prefeito do município anunciou no último dia 23 de maio na abertura do RioAgro Coop realizado pela COAGRO, o lançamento de uma linha de crédito do FUNDECAM voltada aos produtores de cana-de-açúcar no município, o Agrocana. Segundo o que foi divulgado no portal oficial da prefeitura municipal, a nova linha de crédito destina-se ao financiamento de insumos podendo chegar até R\$ 10 mil a quantia liberada por agricultor. A nova linha conta ainda com a parceria da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) que prestará a análise técnica dos financiamentos (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2019).

Sublinha-se a fala do prefeito Rafael Diniz para justificar a criação do fundo: “(...) Estamos apontando os caminhos para a transformação da nossa cidade para além dos royalties.” De certa forma, a fala do prefeito se contrapõem a história de Campos dos Goytacazes que ainda tem a produção do açúcar como principal produto cultivado no município, conforme os dados apresentados nas tabelas 1 e 2, e que ainda sofre as consequências da dependência da monocultura da cana.

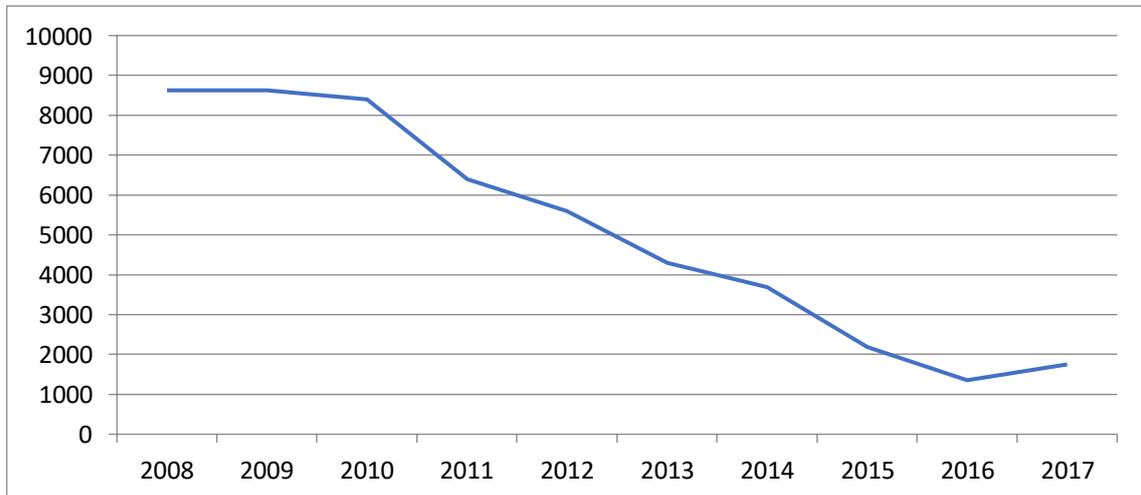
Apesar da baixa diversidade produtiva encontrada na Região Norte Fluminense que impactam negativamente a sustentabilidade do desenvolvimento econômico, estudos como o de Ponciano *et al.* (2004), apontam para o crescimento que a fruticultura vinha alcançado na região, muito em função de políticas do Governo do Estado de financiamento para este setor. Sinaliza-se desta forma, o potencial produtivo de outras culturas, senão a cana-de-açúcar.

Assim, fez-se um estudo acerca da viabilidade financeira de se cultivar gêneros que neste momento vinham se destacando na produção agrícola da região. Desta forma, a análise da taxa interna de retorno (TIR), que caracteriza a taxa de retorno do capital investido, demonstrou que todas as atividades examinadas seriam recomendadas, uma vez que apresentaram indicador maior que a taxa mínima de atratividade. Os cultivos mais indicados em ordem de maior importância seriam: maracujá, graviola, abacaxi, pinha goiaba ogawa para consumo *in natura*, goiaba paluma para a indústria, coco-da-baía, banana prata, tangerina, manga ubá para a indústria e manga tomy atkins para *consumo in natura* (PONCIANO *et al.*, 2004).

Os autores afirmam que a maioria das culturas analisadas obtiveram resultados satisfatórios. Deste modo, destacam-se a cultura do abacaxi, do maracujá, da pinha, do coco e da graviola dentre aquelas que obtiveram os melhores resultados, quase não oferecendo riscos econômicos¹⁶. Neste sentido, reforçam a necessidade de programas de treinamento e de assistência técnica, para o fortalecimento organizacional e institucional dos produtores de frutas como um dos caminhos para o desenvolvimento regional.

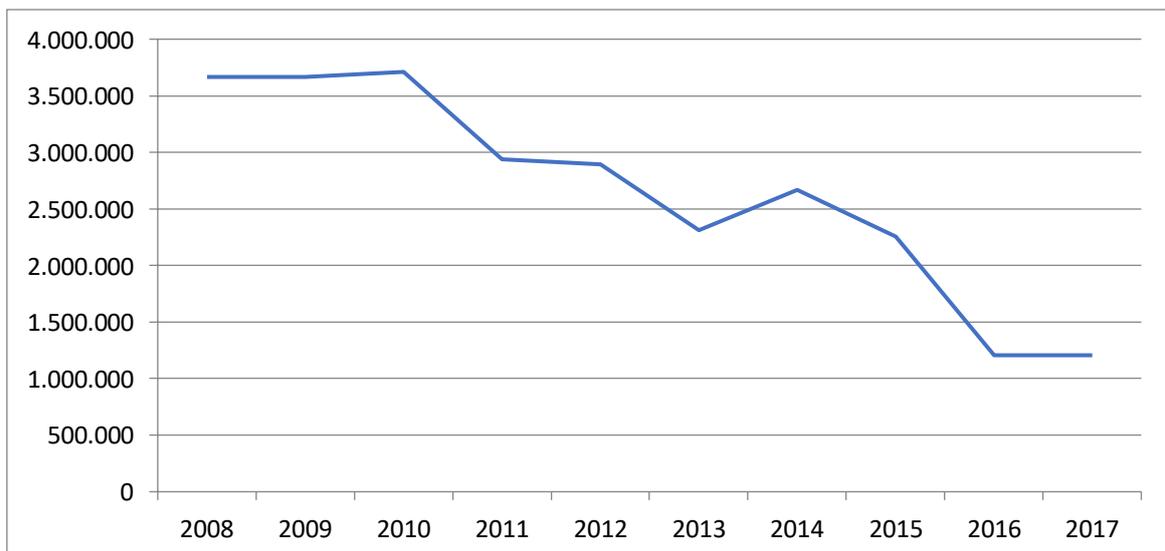
¹⁶ É importante salientar, contudo que, embora o estudo citado tenha concluído que a produção da fruticultura seja recomendável na região, vide os resultados das análises de viabilidade econômica, Ponciano *et al.* (2004) destacam que o mesmo apresenta certas limitações pois consideram apenas os riscos de flutuação de preços, não ponderando riscos quanto a queda de produtividade, como por exemplo aqueles inerentes às condições climáticas ou ataques de pragas. Além disso, é necessário levar em consideração que os valores utilizados nas variáveis que formam o fluxo de caixa são estimativas futuras e, portanto, sujeitas a erros.

Porém, como é visto pelas figuras 12 e 13, o que se verificou no período de 2008 a 2017 é uma queda acentuada na produção total de produtos agrícolas pelo município de Campos dos Goytacazes.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados colhidos no portal do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) e sistematizados pela autora.

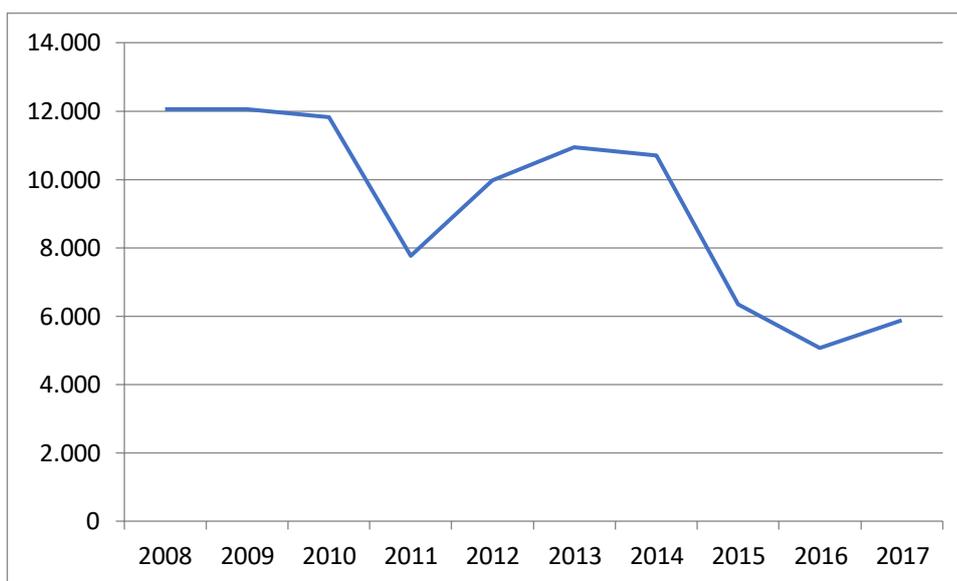
Figura 12: Produção agrícola - lavouras permanentes - em toneladas, Campos dos Goytacazes-RJ, período de 2008 a 2017



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados colhidos no portal do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) e sistematizados pela autora.

Figura 13: Produção agrícola - lavouras temporárias - em toneladas, Campos dos Goytacazes-RJ, período de 2008 a 2017.

Nota-se que mesmo no caso das frutas, indicadas em estudos como sendo economicamente viáveis para a região, ocorreu uma queda acentuada na produção no município de Campos dos Goytacazes entre 2008 e 2017. A Figura 14 mostra a evolução na produção das frutas banana, coco-da-baía, goiaba, laranja, manga, tangerina, maracujá, abacaxi, melancia e melão.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados colhidos no portal do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) e sistematizados pela autora.

Figura 14: Produção de frutas, em toneladas, Campos dos Goytacazes-RJ, período de 2008 a 2017.

Diante do exposto, agora, pretende-se analisar o último edital publicado pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes para a compra de alimentos da agricultura familiar e ou do empreendedor familiar e rural em atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) referente ao ano letivo de 2018.

A chamada pública citada, faz menção aos seguintes alimentos a serem adquiridos em atendimento ao PNAE: abóbora, abobrinha, aipim, alface crespa ou lisa, banana prata, banana-da-terra, batata doce, beterraba, cebola, cenoura, chuchu, couve, inhame, laranja lima, laranja seleta, mamão formosa, polpa de fruta (acerola, manga e abacaxi), tomate e tempero verde convencional.

Ao compararmos a produção de alimentos no município de Campos e aqueles contemplados pela chamada pública, podemos verificar que, todos aqueles listados na tabela

2, com exceção da cana-de-açúcar, com produção registrada no ano de 2016 (ano anterior ao edital analisado) foram considerados na chamada pública, sendo eles: abacaxi, aipim, batata doce e tomate. Percebe-se ainda, por meio da análise da tabela 1, a produção de mais 3 itens contemplados pelo edital, a saber: manga, laranja e banana (embora estes dois últimos não tenham sido separados por tipos pelo IBGE, assim como no edital em questão). Tal fato pode ser considerado um ponto positivo na gestão do PNAE pois nos induz a acreditar que o programa está servindo de fato como um importante mercado para os agricultores locais.

Esta comparação também nos permite acreditar que a compra dos alimentos oriundos de outras regiões como do Espírito Santo, conforme publicado no Diário Oficial do município em dezembro de 2017, para subsidiar o programa, seja justificada pela baixa diversidade produtiva de Campos dos Goytacazes. O que é de certa forma uma incoerência, uma vez que, como apontam Ponciano *et al.* (2004), a localização geográfica dos municípios Norte Fluminense “permite almejar os mercados dos grandes centros consumidores das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e Espírito Santo.”

Observa-se que a região apresenta condicionantes que apontam para a viabilidade econômica e financeira da produção de alimentos (frutas) que podem compor o cardápio das escolas. Assim, além de gerar emprego e renda, a atividade ainda garante uma alimentação mais saudável aos estudantes e a população da região.

Nota-se ainda que,

A importância do custo da mão-de-obra na determinação do resultado financeiro dos sistemas é reflexo direto da grande exigência desse fator ao longo do ciclo produtivo dessas culturas. Portanto, além dos aspectos econômicos analisados, decorrentes da expansão da fruticultura nessa região, o fato de ser esta uma atividade intensiva em mão-de-obra, implica que ela pode gerar também grandes benefícios sociais, mediante criação de empregos. Além disso, a utilização de frutas como matéria-prima para as agroindústrias processadoras teria importantes encadeamentos para frente, gerando mais renda e empregos indiretamente (PONCIANO *et al.*, 2004, p. 633).

O edital também estabelece que os alimentos devem ser entregues às escolas assistidas pelos agricultores, conforme é disposto na Lei 11.947 que regulamenta o PNAE. Desta forma, o município foi dividido em 8 lotes de maneira a periodicidade da entrega varia de acordo com a região a qual se localiza a unidade escolar e o tipo de alimento.

Especifica-se também as condições as quais os alimentos devem ser entregues assim como o preço unitário de cada um deles.

Dentre as exigências previstas no edital, podemos ter como exemplo a que diz respeito a alface, que de acordo com edital deverá ser necessariamente

de ótima qualidade, sem defeitos, com folhas verdes sem traços de descoloração turgescendo, intactas, firmes e bem desenvolvidas. Deverão apresentar coloração e tamanho uniformes e típicos da variedade. Não serão permitidos defeitos nas verduras que afetem sua coloração e sua aparência, está livre de enfermidades e insetos, não está danificada por qualquer lesão de origem física ou mecânica que afete a sua aparência. Embalagem: caixas plásticas vazadas e higienizadas e/ou embaladas em sacos plásticos próprios para alimentos de forma que os produtos sejam entregues íntegros, etiquetados e com a identificação da escola e peso (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2018).

Além destas exigências, de acordo com o edital da chamada pública os agricultores familiares poderiam comercializar sua produção agrícola na forma de fornecedores individuais, grupos formais e grupos informais, conforme estabelece a resolução do FNDE nº 27/2013. Nesse ponto, sobre a comercialização, PONCIANO et al. (2004) apontam que esse é um dos principais gargalos da fruticultura. Assim, os documentos necessários para se candidatar ao edital são: Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) no caso dos grupos formais; extrato da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), física ou jurídica quando for o caso, emitida nos últimos 60 dias; Projeto de Venda dos Gêneros Alimentícios (conforme modelo em anexo no edital); prova de atendimento aos requisitos da lei especial quando for o caso; apenas no caso de grupos formais, prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa a Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); declaração que os alimentos são de produção própria; e, em exclusividade para os grupos formais, cópias do estatuto e da posse da diretoria atual registrada em cartório e declaração do representante legal de responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual da venda de seus cooperados.

Estabelece-se também que para que a seleção dos projetos habilitados, eles seriam divididos em quatro grupos, sendo eles: os projetos de grupos de fornecedores locais, que teriam prioridade sobre os demais grupos; os projetos de grupos rurais; os projetos de grupos estaduais e os projetos de grupos nacionais que teriam prioridade uns sobre os outros respectivamente.

Dentre cada grupo de projetos, indica-se que de acordo com o “§ 2º art.25 da Resolução nº 4 de 2 de abril de 2015” seria respeitado a seguinte ordem de prioridade: os

assentamentos de reforma agrária, as comunidade tradicionais indígenas e as quilombolas teriam prioridades sobre os demais agricultores; os fornecedores de alimentos com certificados de orgânicos ou agroecológico; os grupos formais (aqueles que detêm a DAP jurídica); os grupos informais (os agricultores que detêm a DAP física organizados em grupos) e por fim os fornecedores individuais (aquele que detêm a DAP física mas não estão organizados em grupos).

Por fim, o edital analisado esclarece que o pagamento será feito aos agricultores 30 dias após a última entrega dos alimentos de cada mês mediante a apresentação do documento fiscal que comprove a entrega dos mesmos. Os contratos formados deverão respeitar o limite da venda de R\$20.000,00 por DAP/ano/E.EX para os fornecedores individuais e grupos informais. No caso de grupos formais, o valor máximo será de R\$20.000,00 vezes o número de agricultores familiares inscritos na DAP jurídica.

Nos interessa investigar agora, quais são os obstáculos à condução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, que impedem ao alcance dos objetivos e metas previstos na formulação de tal política pública frente a realidade do município de Campos dos Goytacazes.

CAPÍTULO 3 – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente capítulo, busca demonstrar a metodologia utilizada para a avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Campos dos Goytacazes. Desta forma, no tópico 3.1 foram tratados alguns conceitos amplamente utilizados como instrumentos de análise das políticas públicas. Já no tópico 3.2 apresenta-se o modelo de avaliação de políticas públicas desenvolvido por Gabriel et. al (2014), que foi utilizado como base para a construção deste trabalho.

3.1- Conceitos e instrumentos de análise em avaliação de políticas públicas

Verifica-se a partir da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, maior interesse pelo campo de conhecimento teórico e prático acerca do monitoramento e avaliação de políticas e programas. A atenção dedicada por profissionais do setor público, pesquisadores acadêmicos e profissionais de consultoria a este campo do conhecimento se justifica em função da estruturação do sistema de proteção social, assim como ocorreu nos países mais desenvolvidos (JANNUZZI, 2014).

A instituição do Estado Democrático de Direito, pautado em princípios como a cidadania, a dignidade da pessoa humana e a soberania popular permitiu a ampliação do escopo e da escala das políticas públicas. Neste sentido, os programas sociais de caráter universal, promoveram uma conjuntura para o surgimento de estudos de avaliação de políticas e programas, afim de melhor conhecimento dos seus respectivos públicos-alvo, dos processos de implementação e dos impactos das intervenções. Ademais, contribuíram para o fortalecimento da profissionalização da gestão pública brasileira.

Todavia, Jannuzzi (2014) afirma ainda haver um déficit de estudos acerca dos profissionais que lidam tanto com as formulações das políticas, com os responsáveis pelos processo de decisão em níveis tático, e os aqueles que manejam os programas e serviços em âmbito municipal (incluindo o trato com o monitoramento e a avaliação na ponta).

De acordo com Jannuzzi (2014), os diferentes campos do conhecimento¹⁷ tem conceituado de diferentes formas do que se trata avaliação de políticas públicas. Entretanto, este autor esclarece que tem como objetivo contribuir para as pesquisas de caráter acadêmico

¹⁷ Ciências Sociais, Ciência Política, Economia e Administração Pública.

de forma que possa suprir parte das multidisciplinares demandas por informação. Desta forma, defini avaliação de políticas públicas de maneira mais “pragmática e aplicada” como:

(...) conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho ex-ante, implementação e validação ex-post de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência) (JANNUZZI, 2014).

Salienta-se portanto que a avaliação de políticas públicas e programas sociais abarcam a análise das características do contexto de execução; os públicos-alvo; o desenho; os sistemas de cooperação para a implementação; os custos; os resultados e impactos de curto e longo prazo, por meio de uma verificação sólida, ordenada e passível de ser repetida de dados, informações e conhecimento. Assim, objetiva-se a compilação de dados e sistematização de estudos afim de que possam nortear para uma melhor gestão as políticas e programas sociais (Jannuzzi, 2014).

Ao tratar das pesquisas e atividades de avaliação, Draibe (2001) afirma que estas estabelecem um conjunto de decisões, conscientes ou não, tomadas pelo avaliador ao longo de seu trabalho, e que é este conjunto de opções que vai determinar os objetivos, a natureza e o tipo de avaliação utilizado. Assim, a autora esclarece que a primeira decisão a ser tomada pelo avaliador diz respeito a abrangência de sua pesquisa, ou seja, onde o estudo se concentrará, na política, programa ou protejo¹⁸.

Segundo Draibe (2001) as avaliações de políticas e programas possuem diversos objetivos, sendo de conhecimento o primeiro deles. Desta forma permitir-se compreender por exemplo, a relação entre condições, meios, resultados e impactos da intervenção. Nesta perspectiva, esclarece sua preferência pelo termo “pesquisa de avaliação” e não apenas “avaliação” para sinalizar que um novo conhecimento será produzido por meio de investigação. A autora instrui ainda, que as pesquisas de avaliação também têm como

¹⁸ Entende-se por política pública todas as ações que o Estado faz ou deixa de fazer e as consequências de tais ações ou de suas omissões. Trata-se do conjunto de decisões estatais que visam ou a solução de um problema, ou um direcionamento para determinada questão. Desta forma, os programas são considerados mecanismos de operacionalização da política, pois são ações que se desdobram dela. São portanto, um conjunto sistêmico de medidas previamente estabelecidas e articuladas, de forma que possam responder determinada demanda pública.

objetivo aferir sobre a eficácia, a eficiência e a accountability¹⁹. Assim, versam sobre questões como redução dos custos, prestação de contas à sociedade, o reconhecimento de obstáculos, recomendações e correções de processos. Frisa-se, que estas duas categorias de objetivos não são excludentes, e que muitas vezes aparecem de forma combinada.

Quanto a classificação por tipos de pesquisa da avaliação, Draibe (2001) explica a definição clássica denominada *ex ante* e *ex post*. Ambas dizem respeito a relação temporal entre o programa em questão e a pesquisa propriamente dita. O primeiro termo, relaciona-se com as pesquisas de avaliação realizadas na fase de formulação do programa (*pesquisas de diagnóstico*) que tem como função, produzir orientações, parâmetros e indicadores, e traçar um panorama inicial que permita comparações futuras. Já o segundo termo refere-se à pesquisas de avaliação simultânea à política ou projeto, ou após sua finalização. Seu propósito é o de investigar os graus de eficiência e eficácia em função dos objetivos almejados, bem como seus resultados e efeitos (efetividade).

De acordo com Draibe, (2001) quanto á natureza das pesquisas de avaliação, podemos separá-las em dois grupos. O primeiro, que corresponde às *avaliações de resultados*, e que de modo geral ocupam-se em investigar o quanto dos objetivos dos programas foram atingidos e com que qualidade. E o segundo, que trata-se das *avaliações de processos*, que versam sobre a estrutura organizacional do programa (o desenho). Em suma, este tipo de pesquisa busca compreender os elementos que podem inibir os resultados esperados ou facilitar o seu alcance.

Na tentativa de elucidar a diferença ente os tipos de *avaliação de resultados*, a autora salienta que a confusão sobre o sentido da palavra “resultado” se dá em função de que na língua portuguesa, esta palavra é comumente utilizada de forma abrangente para denominar coisas diversas. Assim, estabelece três termos para diferenciar os aspectos por ela trabalhados pois, em sua concepção, no momento da realização da pesquisa de avaliação cada um deles implicará em indicadores diferentes a serem utilizados (DRAIBE, 2001).

Desta forma, a autora nos traz como primeira noção aquela que diz respeito aos “*resultados propriamente ditos*”, também entendido como *resultados em sentido estrito*, que compreendem aqueles que foram gerados a partir da execução do programa e que foram previstos em suas metas. Quanto a noção de *impactos*, vincula-se as transformações efetivas provocadas pelo programa observadas na realidade em que ele se direciona. Já por *efeitos*

¹⁹ Termo da língua inglesa que faz referência a prestação de contas e a transparência dos membros e órgãos da Administração Pública. Relaciona-se com as noções de responsabilidade e ética no serviço público.

tange-se as consequências esperadas ou não que acometem o meio social e institucional no qual se realizou (DRAIBE, 2001).

Para ficar mais claro a distinção entre os termos apresentados é conveniente auxiliarmos em exemplos citados pela própria autora. No caso de programas voltados para a merenda escolar, pode-se esperar como metas, a cobertura de um determinado percentual de alunos ou uma determinada quantidade de refeição distribuída por dia. Assim, uma *pesquisa de avaliação de resultados em sentido estrito* teria como propósito verificar o alcance ou não dos objetivos estabelecidos, portanto, podendo também ser chamada de *análise de desempenho*. Embora muito importante, em razão de possuir caráter apenas descritivo, este tipo de pesquisa possui alcance limitado.

Os *impactos* figuram-se alterações concretas na realidade. Deste modo, um exemplo de indicador que pode ser investigado neste tipo de pesquisa seria a melhora do perfil nutricional dos alunos. Por fim, em uma *avaliação de efeitos* deve-se abordar questões como a melhora do desempenho escolar dos alunos, menor índice de evasão ou maior capacitação dos profissionais de cozinha. Feitas estas considerações, cabe deixar claro que os três tipos de avaliação podem ser feito na mesma pesquisa simultaneamente, sendo chamada então de pesquisa de avaliação de resultados em sentido amplo.

A literatura aponta a existência de uma gama de tipologias de avaliação de políticas e programas. Jannuzzi (2014), por exemplo, traz classificações distintas daquelas propostas por Draibe (2001) mas que de certa maneira estabelecem correlação entre si. Segundo Jannuzzi (2014), temos que a avaliação de natureza *diagnóstica*, que são aquelas realizadas a partir de fonte de dados já existentes, como os registros do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e os cadastros públicos.

A avaliação de *desenho* diz respeito a compilação de estudos já realizados sobre o problema social ao qual se pretende enfrentar e aos novos esforços para o aprofundamento do contexto social ao qual se deseja intervir. Assim, também diz respeito a definição do público-alvo e dos arranjos necessários a operacionalização do programa (JANNUZZI, 2014).

A *avaliação de implementação* ocupa-se das atividades de execução, afim de identificar irregularidades na oferta ou na qualidade dos serviços prestados. Já a *avaliação de resultados e impactos* trata-se de um tipo de avaliação mais abrangente onde se aborda o alcance dos objetivos, o desenho, os arranjos necessários a operacionalização e os impactos sociais presentes no tempo e no território, além da capacidade de redesenho frente ao contexto social dinâmico (JANNUZZI, 2014).

Ainda é necessário avaliar-se o *custo-efetividade*, e analisar os gastos para a operacionalização do programa, como equipamentos e pessoal, em relação aos impactos por ele produzidos. Esta dimensão é fundamental para se perceber se o programa em questão é sustentável ou não, mesmo em outros contextos, além de fornecer parâmetros de funcionamento que auxiliam os gestores na tomada de decisão para sua melhor eficiência (JANNUZZI, 2014).

Quanto aos procedimentos metodológicos de avaliação, Jannuzzi (2014), afirma que estas podem ser “mais estruturadas” e lidar com dimensões quantitativas como indicadores capazes de demonstrar, por exemplo, a extensão do público alvo por meio de fatores econômico e sociais e a mensuração dos resultados dos programas. Também podem ser “menos estruturadas, mais exploratórias”, ou utilizar-se de métodos de caráter qualitativo como entrevistas, grupos de discussão direcionadas aos beneficiários dos programas e projetos, bem como aos gestores e técnicos. Avaliações de natureza qualitativas são extremamente importante pois permitem a identificação de entraves que não puderam ser previstos na etapa da formulação.

Ao empenhar-se para apontar suas concepções acerca de modelos analíticos de *avaliações de processos* Draibe (2001) afirma que: “As políticas ou os programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, às vezes morrem.” É neste ciclo, ou em etapas dele, que se constituem as *avaliações de processos*.

Como as políticas e programas possuem “alma”, ou seja, são determinadas, pensadas, coordenadas, executadas e (ocasionalmente) avaliada por pessoas, são passíveis de serem gerenciadas segundo valores e interesses pessoais ou de grupos. Desta forma, o surgimento de uma política pública provoca o surgimento de uma arena de disputa. Para Draibe (2001), as *avaliações de processos* serão mais completas ao se preocuparem em identificar as lógicas por trás dos conflitos, ou seja, a dimensão política das políticas públicas.

Pode-se perceber em cada política ou programa, estratégias de implementação construídas pelos responsáveis pela sua execução. Deste modo, questões como a temporalidade das ações; os atores envolvidos; as alianças e coalizões a serem mobilizadas; as resistências a serem enfrentadas; e os subprocessos de implementação, devam ser levadas em consideração em uma *avaliação de processos* mais completa, para que se possa verificar em que medidas tais estratégias asseguraram ou não o sucesso do programa (DRAIBE, 2001).

Considerando os aspectos descritos acima, pode-se inferir que em geral as políticas públicas e os programas dificilmente são implementados da acordo com o desenho

presumido por seus formuladores. A gestão das políticas e programas podem apresentar grandes disparidades em relação ao modelo ao qual são concebidas originalmente, e isso não necessariamente se justifica por dimensões de caráter moral ou ético. Esse descolamento é em boa medida fruto da própria natureza da implementação das políticas, já que este processo implica na existência de uma extensa cadeia de cooperação (e logo, de tomadores de decisão) entre os entes federativos e as diversas instituições, envolvendo inúmeros processos para que os recursos orçamentários sejam alocados da forma adequada e produza os resultados esperados.

Desta maneira, dependendo da escala dos programas, um contingente de centenas de profissionais participa desde a formulação até a entrega efetiva dos serviços à sociedade. Portanto, os diferentes tipos de avaliação se traduzem em meios essenciais para identificar os avanços e contradições das políticas públicas.

Ao tentar desvendar porque a implementação muda as políticas, Arretche (2001) aponta que todos os programas são compostos por dois aspectos que sumariamente separados. Seriam eles, os objetivos e as metodologias (plano de ação para a obtenção dos objetivos). O plano de ação adotado é na realidade uma escolha dentre tantas outras possíveis, que pressupõem uma posição institucional que concentre determinado nível de autoridade. Portanto, as estratégias execução refletem as preferências dos agentes implementadores, que muitas vezes não participam do processo de formulação.

O contexto das ações onde a política se concretiza é permeado por interesses e ideologias dos agentes públicos. Desta forma situações que exigem a cooperação dos três níveis de governo, em um país multipartidário como é caso do Brasil, onde governadores e prefeitos possuem autonomia política e muitas vezes representam partidos que competem entre si, são de difícil resolução. Mas isto não pode ser visto como um problema, pois trata-se simplesmente de um dado da realidade (ARRETCHE, 2001).

Fato é, que os implementares possuem determinada discricionariedade para eleger a quantidade, a qualidade e a forma como os bens e serviços são ofertados à população. Por conseguinte, são nas mãos dos gestores públicos, que desempenham as atividades finais, que a política se efetiva. Mais do que uma fase cumprimento de procedimentos técnicos que prossegue à formulação, a implementação pode ser considerada como um jogo, onde a autoridade central procura induzir implementadores a executar sua estratégia de ação (ARRETCHE, 2001).

Ressalta-se que o êxito da política depende da ação integrada dos atores institucionalmente ligados a ela, assim como dos beneficiários e provedores. De acordo com

Arretche (2001), esta dimensão deve estar inserida na investigação do avaliador. Neste sentido, profissionais mais experientes que atuam nas fases de formulação e/ou implementação tendem a adotar mecanismo de execução dando maior prioridade a capacidade de aceitação do que a eficiência e efetividade da ação em si.

Quando se trata de *avaliação de formulação* o pesquisador deve ter em mente que o desenho e os objetivos das políticas também são objetos de barganha, e isto implica que o desenho final não seja necessariamente o mais apropriado para se enfrentar o problema social em questão. Todavia, deve-se entender que foi o possível de ser exequível com algum nível de concordância entre os atores envolvidos (ARRETICHE, 2001).

Muitas vezes, ainda, as estratégias de implementação são elaboradas pelos formuladores com base em informações incompletas ou imperfeitas a respeito da realidade social na qual a política se desenvolverá. Este fator em boa medida pode justificar situações onde os programas operaram em plano local do modo oposto os objetivos estabelecidos, dado ao certo grau de incerteza dos formuladores.

Para Arretche (2001), o cotidiano da Administração Pública é caracterizado por contínua mutação, que acontece independente da vontade dos gestores. Variáveis como a disponibilidade de recursos, a influência dos próprios implementadores, alterações econômicas, escândalos políticos e reformulação de órgãos estatais podem impactar no ambiente de implementação dos programas. Ainda, “objetivos conflitantes entre si também tendem a receber ênfases diferentes ao longo do ciclo de vida de um programa, expressando alterações na geometria de poder no interior da máquina pública.”

A partir das perspectivas expostas por Arretche (2001) pode-se concluir que para esta autora, a metodologia de avaliação de políticas e programas devem considerar a análise de dimensões alheias a “vontade política” dos formuladores e implementadores, pois o distanciamento das duas etapas é inerente à ação pública. Portanto, deve primeiramente concentrar-se em compreender os diversos pontos de estrangulamento que estão para além do controle dos gestores. Todavia, deve-se atentar também para os desvios dos objetivos e metas que ocorrem em função de decisões dos próprios implementadores.

Todos os programas são estruturados e regulamentados em lei. Desta forma as ações dos implementadores deveriam ser pautadas na legislação que rege o programa em questão. Entretanto, cabe questionar-se se os agentes implementadores de fato conhecem o programa, pois caso não venham a conhecer por algum motivo, tenderão a criar outros objetivos e outras formas de execução. Também é necessário saber se estes agentes concordam com os objetivos e regras do programa, pois caso contrário, os implementadores podem optar por

suas preferências pessoais. Por fim, cabe investigar a capacidade institucional de implementação. Ou seja, os motivos que impedem os gestores, mesmo que conhecendo e concordando com objetivos do programa, de realizá-los em conformidade com a formulação proposta, sejam eles de ordem administrativa, fiscal ou alianças políticas, por exemplo (ARRETCHE, 2001).

Ao tratar de estudos avaliativos sobre os componentes sistêmicos das políticas públicas, Jannuzzi (2014) traz como modelo conceitual e metodológico a análise pautada nos meios técnicos de planejamento governamental, ou seja, no tripé do governo que seria: o objetivo da política, a governança política, e a competência e organização técnica. Tal proposta de avaliação demonstraria as capacidades estatais para a implementação de políticas públicas. As análises primeiras de uma política pública ou programa social devem dar conta de responder se são exequíveis, sólidas e com objetivos plausíveis.

Políticas com metas ou objetivos muito ambiciosos, sem aderência à agenda político-institucional vigente, pela polarização política que poderiam gerar ou recursos financeiros ou técnicos que poderiam demandar, levam ao descrédito de sua viabilidade. Trata-se de políticas que ainda não encontraram seu momento, pelas dificuldades de convergência de interesses ou de centralidade na agenda de governo, isso explica boa parte do insucesso da implementação de seus programas e ações (JANNUZZI, 2014).

Mesmo que os interesses confluem para um ponto em comum, ainda é necessário o afinamento de equipes técnicas para o bom resultado da política. A baixa capacidade de gestão, corpos técnicos inábeis, alocação de recursos em atividades não essenciais e infraestrutura inadequada, são em grande parte responsáveis pelo insucesso das políticas e programas. Tais aspectos se mostram importantes elementos para o entendimento dos inconvenientes da execução das políticas.

Percebe-se a importância da avaliação das políticas públicas, pois esta perspectiva de análise permite melhor compreensão da configuração, os objetivos explícitos e tácitos, o arranjo operacional e a complexidade de implementação dos programas em um contexto federativo. Trata-se de elemento fundamental para que a informação e o conhecimento produzidos tenham maior aplicabilidade, visando o aperfeiçoamento das políticas públicas e programas.

Diante disso, Jannuzzi (2014), orienta que a análise sistêmica de políticas e programas sociais devem abarcar sete eixos avaliativos, a saber: o objetivo final; o desenho e as instituições que o compõem; os recursos orçamentários; os programas e serviços desenvolvidos com vistas ao objetivo da política; o quadro de profissionais envolvidos; os

recursos materiais necessários e as instâncias de controle social existentes. De forma conjunta com estas vertentes, um plano de avaliação abrangente também deve observar o acesso aos programas, a qualidade dos serviços e a capacidade da política em questão combater o programa social que lhe deu origem.

Os processos necessários para a implementação de uma determinada política pública, bem como os resultados por ela provocados, devem ser analisados de forma conjunta com o auxílio de conceitos que aproximem as duas dimensões de análise. As noções de eficácia, eficiência e efetividade que são conceitos utilizados tradicionalmente como parâmetros basilares para a avaliação de políticas e programas sociais, seriam capazes de cumprir este papel.

É interessante relembrar que a eficiência é inclusive, um princípio constitucional que rege a Administração Pública brasileira conforme está previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1998. Todavia, como trata-se de uma temática fundamental e recorrente para a discussão do tema de avaliação de políticas e programas, este é um assunto amplamente debatido entre os teóricos, embora seu entendimento não seja consensual.

Segundo Jannuzzi (2014), a *eficiência* relaciona-se a utilização dos recursos, a *eficácia* ao atingimento dos objetivos propostos e a *efetividade* a mudança social experimentadas através da política ou programa em questão.

De forma semelhante, para Draibe (2001), o conceito de *eficiência* relaciona-se estritamente dimensão de custo/benefício do programa confrontada com normas e parâmetros. A soma desta análise à variável tempo, permitiria uma nova medição da eficiência, por meio da perspectiva de produtividade. Assim, a avaliação de eficiência deve estar pautada em análises técnicas de tempo e custo.

Já a *eficácia* diz respeito às características dos processos e sistemas de implementação em função dos resultados obtidos. Assim, serão classificados como eficazes os programas que atingirem seus objetivos com menor tempo, menor custo e mais alta qualidade, ou seja, aqueles que possuem sistemas de implementação mais adequados. Neste sentido, a natureza da avaliação de eficácia é análise dos processos, ou seja, a compreensão de que em que medida as decisões tomadas facilitam ou dificultam o alcance das metas e objetivos (DRAIBE, 2001).

Por fim, a *avaliação de efetividade* comporta a relação entre os objetivos e metas traçados, e os impactos e efeitos alcançados. Dito de outra maneira, à efetividade compete averiguar com que quantidade e/ou nível de qualidade os programas atingiram seus objetivos

específicos, isto é, as transformações realizadas no meio social em que acomete (DRAIBE, 2001).

Conforme já esclarecido por Draibe (2001), entende-se por efeitos as consequências esperadas ou não que acometem o meio social e institucional no qual se realizou. Assim, é possível que sejam analisados através do viés analítico da efetividade. Desta forma, compreende-se por *efetividade social* a capacidade da política pública em afetar o capital social em que se realiza, vislumbrando perceber o grau de satisfação tanto dos implementadores quanto dos beneficiários, bem como os graus de confiança e apoio, e a rede de articulações que facilitam a execução das ações. Já a *efetividade institucional* incide sobre as organizações e instituições envolvidas na implementação. Assim podem ser investigados questões quanto a aprendizagem institucional ou hábitos culturais das organizações.

Diante da discussão exposta, o que pode ser aferido é que mesmo com o aumento de informações experimentado sobre as políticas públicas no Brasil nas últimas décadas, a produção de conhecimento aplicado mais direcionadamente à análise de desenho, gestão e aperfeiçoamento das políticas e programas ainda é um desafio aos pesquisadores brasileiros.

É natural que se queira saber se de fato as políticas e programas cumpriram suas metas e objetivos, e mais do que isso, saber o quanto e com que qualidade eles foram alcançados. Entretanto indicadores que simplesmente confrontam os objetivos e metas estabelecidos e as finalidades conquistadas, embora muito importantes, são considerados limitados, pois pouco informam acerca da efetividade e da qualidade dos processos. Uma avaliação de política pública ou programa social consistente, demanda necessariamente a análise dos processos (medidas de eficácia e eficiência) pelos os quais foram obtidos os resultados, e as transformações (avaliação de impactos e efeitos: medidas de efetividade) observados na realidade social que intervêm.

Por fim, a execução de um política pública ou de um programa exige a atuação de dois tipos de agentes fundamentais. O primeiro deles, são as autoridades que definem os objetivos e desenho do programa, isto é, os encarregados pelo processo de formulação; e o segundo, os implementadores, responsáveis por executar o plano de ação elaborado pelos primeiros. Estes são responsáveis por exercer as medidas concretas de intervenção, portanto, são quem de fato fazem a política.

A complexidade do processo de implementação de políticas públicas faz com que os objetivos traçados dificilmente sejam cumpridos conforme o estabelecido na formulação, afinal, a execução de uma política pública pressupõe ações articuladas entre as diversas instituições nas diferentes esferas de governo. Soma-se a multiplicidade de atores envolvidos

tanto na etapa de formulação quanto na etapa de implementação, as divergências de ideologia, de interesses e de coalizões políticas.

Desta forma, é extremamente importante que o avaliador compreenda que a implementação de políticas públicas certamente modificará o desenho original da mesma, afinal o ambiente de execução é cenário de contínuas transformações. Mais do que isso, é necessário considerar que os implementadores são dotados de certo grau de autonomia, e que, neste sentido, possuem margem para implantar a política segundo seus próprios critérios. Sendo assim, tal autonomia decisória, bem como as condições de trabalho e as disposições em relação à política, também constituem importante objeto de análise.

3.2- Procedimentos metodológicos adotados

Para que os objetivos deste trabalho pudessem ser alcançados, foi realizada uma avaliação no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com base no modelo proposto por *Gabriel et al.*, (2014) para o caso de Campos dos Goytacazes, a fim de que se possa perceber as especificidades da implementação do PNAE neste município

Para tanto, utilizou-se de entrevistas semiestruturadas tais como: a responsável pelo departamento de nutrição da Secretaria Municipal de Educação, diretoras de escola, representantes da agricultura familiar, bem como a observação de reuniões de grupo com pesquisa voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar no município de Campos dos Goytacazes.

Desta forma, foi realizada uma avaliação da execução do PNAE por meio das dimensões político-organizacional e técnico-operacional, como mostrado na tabela 3. Nota-se que dimensão político-organizacional, diz respeito a atuação do gestor do PNAE, externas a sua execução propriamente dita nas escolas. Assim, esta dimensão contempla a análise das ações da gestão pública para o alcance dos objetivos do PNAE como o acesso universal a alimentação saudável, o respeito aos hábitos alimentares tradicionais, o apoio ao desenvolvimento sustentável e ao controle social e a promoção da educação alimentar e nutricional.

Já a dimensão técnico-operacional, compreender as ações que acontecem especificamente dentro da escola, como o fornecimento da alimentação saudável, as ações de educação alimentar e nutricional e o monitoramento do estado nutricional dos escolares.

Por meio desta dimensão, é possível verificar a garantia do direito humano à alimentação adequada e as práticas alimentares promotoras de saúde.

Tabela 3: Dimensões e subdimensões do modelo avaliativo da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Dimensões	Subdimensões
Político-organizacional	Recursos Atuação intersetorial
Técnico-operacional	Eficácia alimentar e nutricional Monitoramento alimentar e nutricional Atuação pedagógica para a alimentação saudável

Fonte: Gabriel *et. al*, (2014)

Observa-se que o modelo de avaliação da qual este estudo deriva, apresenta uma série de aspectos a serem analisados dentro de cada subdimensão proposta. Entretanto, mediante as especificidades do município de Campos dos Goytacazes e buscando atender os objetivos que esta pesquisa se propôs, foram feitas algumas adaptações e recortes na metodologia utilizada como base. Assim, por meio das entrevistas realizadas observou-se:

1. Subdimensão Recursos:
 - a. Aspectos financeiros dos recursos
 - b. Aspectos sobre a equipe e coordenação
 - c. Aspectos sobre as condições de trabalho
 - d. Aspectos sobre a cooperação e parcerias
 - e. Aspectos sobre as compras e abastecimento
2. Subdimensão Atuação intersetorial
 - a. Estímulo ao desenvolvimento regional para a produção de alimentos
 - i. Perfil dos produtores entrevistados
 - b. Utilização do recurso federal com a agricultura familiar
 - c. Realização de ações que incentivaram a entrada de produtores regionais no PNAE
3. Eficácia alimentar e nutricional

4. Monitoramento alimentar e nutricional
5. Atuação pedagógica para a alimentação saudável

CAPÍTULO 4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo, apresenta-se os resultados obtidos através das entrevistas e pesquisas documentais. Para compreender os desafios à condução do Programa Nacional de Alimentação Escolar e o seu desempenho como indutor de desenvolvimento econômico e local, foi entrevistada, como representante da gestão municipal do PNAE, a Responsável Técnica (RT) do Departamento Nutrição da Secretaria Municipal de Educação Cultura e Esportes, senhora Cristiane Andrade, que ocupa este cargo desde o ano de 2017. Esta entrevista, realizou-se no galpão da Unilogística Business, onde atualmente se encontra o Departamento de Nutrição da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes do município de Campos dos Goytacazes.

Neste mesmo galpão, encontram-se instalada as empresas Nutriplus e Plural que assumiram a merenda escolar no município a partir de 2018, quando a execução do programa passou do modelo de auto-gestão para terceirizada. De acordo com a publicação de aviso de licitação, as empresas vencedoras do processo, ficariam responsáveis pelo:

(...) fornecimento de alimentação escolar, executado através de serviços contínuos, incluindo o pré-preparo e preparo da merenda escolar, com o fornecimento de todos os gêneros, e demais insumos, distribuição nos locais de consumo, logística, supervisão, prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados, para atender ao programa de merenda escolar nas unidades educacionais (escolas e creches) da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte do Município de Campos dos Goytacazes/RJ (CAMPOS DOS GOYTACAZES,2018).

Ressalta-se que ambas as empresas não possuem sede na região, sendo a Plural presidida em Recife/CE e a Nutriplus em Salto/SP. Consideradas de grande porte, as duas empresas distribuem alimentos para diversas entidades como hospitais, prefeituras, asilos, projetos sociais e empresas. A Nutriplus inclusive, serve suas refeições em outros países como a Argentina, Paraguai, Chile, Uruguai e Peru sendo uma das maiores empresas especializadas em alimentação escolar da América Latina.

Destaca-se que a empresa Nutriplus apresenta como vantagens percebidas com a prestação de seus serviços: elaboração de cardápios de acordo com as recomendações do PNAE, respeitando os padrões estabelecidos de acordo com a necessidade nutricional de cada segmento e faixa etária; incentivo à economia local, priorizando as cooperativas e os

produtores diretos (agricultura familiar); supervisão técnica constante e desenvolvimento de atividades de educação nutricional.

Além da RT do PNAE, foram entrevistados 6 agricultores familiares locais, sendo que apenas três deles fornecem alimentos para a merenda escolar. A primeira entrevista, foi realizada com o senhor Davi, presidente do Conselho de Segurança Alimentar de Campos, no espaço do próprio conselho. A segunda e a terceira entrevista foram realizadas com a senhora Reginéia e o senhor Jurandir, presidente da Feira da Roça na própria feira, um importante espaço de comercialização dos produtores familiares locais. Nota-se a dificuldade de até então de se encontrar produtores familiares que forneçam alimentos para o PNAE, uma vez que dentre todos os comerciantes abordados na feira, nenhum fornecia alimentos para o PNAE ou conhecia alguém que pudesse ser indicado para a entrevista.

A quarta e a quinta entrevistas foram realizadas no evento denominado I Encontro da Agricultura Familiar em Campos dos Goytacazes, com o jovem André e seu pai, senhor Sérgio de forma conjunta, e com a senhora Vanilce, presidente de assentamento de Ilha Grande, ambos fornecedores do PNAE de Campos dos Goytacazes. Destaca-se que o senhor Sérgio e a senhora Vanilce, estavam presentes em um encontro anterior realizado na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), organizado por professores da própria UENF e do Instituto Federal Fluminense (IFF), técnicos da Emater e de representantes do Sebrae, onde foram convidados cerca de dez produtores familiares da região para se debater meios de desenvolver a agricultura familiar local.

O fato de o senhor Sérgio e a senhora Vanilce estarem presentes nos dois encontros, e já serem pessoas conhecidas pelos organizadores dos eventos, bem como dos demais produtores familiares, sugere que a maior articulação, organização e informação que possuem, favorece o acesso a políticas públicas como o PNAE e políticas de crédito financeiro, como o senhor Sérgio e seu filho declaram ter obtido com certa recorrência.

Por fim, foram realizadas quatro entrevistas com diretoras ou vice-diretoras de escolas municipais do município de Campos dos Goytacazes, sendo: duas entrevistas realizadas com as vice-diretoras das unidades Escola Municipal Mário Barroso e Escola Municipal João Borges Barreto, senhoras Márcia e Denise respectivamente, localizadas no bairro de Ururáí, que fica a cerca de 11km do centro da cidade; uma entrevista realizada com uma diretora da Escola Municipal Professora Maria em Pernambuco, zona rural do município de Campos localizada a cerca de 30km da área central da cidade; e, uma entrevista realizada com a senhora Cristiane, diretora da Escola Municipal Amaro Prata Tavares, localizada no centro da cidade.

A seguir são apresentados os resultados obtidos para análise das subdimensões. (escrever um breve parágrafo dizendo que as informações serão usadas para análise das subdimensões).

4.1- Análise das subdimensões

Apresente-se neste subtópico a análises das subdimensões propostas por meio dos resultados das entrevistas realizadas.

4.1.1-Subdimensão Recursos:

a) Aspectos sobre a equipe e coordenação

Verifica-se que o município de Campos dos Goyatacazes dispõe de uma equipe de coordenação do PNAE composta por sete nutricionistas, sendo cinco deles servidores estatutários e dois contratados na modalidade de RPA (recibo de pagamento autônomo).

b) Aspectos sobre as condições de trabalho

Com relação a disponibilidade de recursos, a equipe de nutricionistas responsáveis pela gestão do PNAE conta com sala própria, computadores, impressora e telefones. Entretanto, por meio da entrevista com a responsável técnica (RT), pode-se notar que há dificuldades para a realização das visitas as escolas devido à falta de um carro que fique à disposição do departamento de nutrição.

c) Aspectos sobre a cooperação e parcerias

Sobre a existência de alguma iniciativa municipal que vise complementar a gestão do PNAE, como por exemplo algum tipo de auxílio para os agricultores familiares, percebeu-se que a RT do programa afirmou desconhecer qualquer tipo de auxílio, a não ser a existência de uma equipe que oferece orientação aos agricultores para a elaboração do projeto de venda o qual deve ser apresentado na candidatura.

d) Aspectos sobre as compras e abastecimento

Nota-se que o processo de elaboração da chamada pública é realizado no município pelos nutricionistas do departamento de nutrição da SMECE. De acordo com a RT é feito um levantamento dos gêneros consumidos na região e junto a mensuração das necessidades de cada unidade escolar. Desta forma, é elaborado o edital onde os agricultores têm acesso a informações dos gêneros selecionados, do prazo para a entrega, da quantidade a ser entregue e dos locais de entrega dentro de cada lote a qual o município foi dividido.

Ainda segundo a RT, o edital da chamada pública é divulgado no site da prefeitura, entretanto, a Secretaria de Agricultura do município também tem o cuidado de entrar em contato com os agricultores e com as cooperativas para informar que o edital já está aberto.

Quanto a realização de reuniões com os agricultores familiares anteriores a realização do edital, de forma a que seja possível planejar o plantio e por conseguinte fazer com que a colheita coincida com o calendário previsto no edital, RT do PNAE afirmou que este trabalho já foi realizado anteriormente, não sendo necessário fazê-lo novamente uma vez que não houve mudança nos gêneros oferecidos aos alunos e a produção agrícola da região já é conhecida.

Entretanto, a falta de sensibilidade do poder público municipal em não se atentar com a sazonalidade da produção dos alimentos, uma vez que os cardápios seriam elaborados sem um planejamento prévio com os agricultores, foi um dos maiores apontamentos feitos pelos agricultores na discussão realizada na UENF sobre formas de dinamizar a produção local. Soma-se a este fato, a morosidade para a divulgação da chamada pública que tem ocorrido já no meio do ano letivo e de forma repentina, impedindo que os agricultores possam se organizar com a antecedência necessária para atender as demandas estabelecidas.

Todavia, ainda de com a RT do PNAE, com a terceirização da merenda escolar no município, a responsabilidade pela elaboração do cardápio passou para as empresas Nutriplus e Plural. Cabe ao Departamento de Nutrição determinar quais os gêneros devem ser inseridos no cardápio e às empresas elaborar o cardápio em função dos gêneros solicitados. Desta forma, a prefeitura faz a compra dos alimentos da agricultura familiar e as empresas pagam a prefeitura a quantia referente ao valor desta compra.

4.1.2-Subdimensão Atuação intersetorial

a) Estímulo ao desenvolvimento regional para a produção de alimentos

Perfil dos agricultores entrevistados

Dos seis agricultores entrevistados, três deles não fornecem alimentos para a merenda escolar do município de Campos dos Goytacazes, sendo que: um deles afirmou já ter de fornecido para outra política pública do Governo Federal, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), porém, em outro município no qual já residiu; um segundo afirmou já ter tentado participar da Chamada Pública do ano de 2018, mas de ter sido desclassificado por ter organizado os documentos exigidos de forma incorreta. Já o terceiro entrevistado afirmou não ter conhecimento do que seria o PNAE.

Já os agricultores que fornecem alimentos para o PNAE afirmaram já fazer parte do programa já há alguns anos, sendo um desde 2014 e outro desde 2015. Estes agricultores também relataram ter experiência como fornecedores do PNAE do Instituto Federal Fluminense (IFF) e do município vizinho de São João da Barra. Um deles revelou ainda já ter sido fornecedora da rede de supermercados Super Bom.

Cindo dos seis entrevistados possuem mais de 50 anos de idade. Nota-se que todos os homens afirmaram realizar atividades agrícolas desde a infância, já as mulheres relataram ter começado mais tarde, por volta dos 25/30 anos de idades.

Com a exceção de um dos entrevistados, que não é casado e não possui filhos, todos os entrevistados afirmaram realizar o cultivo das lavouras com o apoio de familiares como filhos, esposas ou maridos, irmãos. Dos seis entrevistados (considerando, como já foi dito, que o senhor S. e seu filho concederam uma única entrevista), três possuem ensino fundamental incompleto e três possuem ensino médio completo, sendo um com formação normal e um outro com formação de técnico em eletromecânica e em cursando o técnico agrícola.

Das seis entrevistas realizadas com os representantes da agricultura familiar, verificou-se que as propriedades de três produtores se localizam em assentamentos da reforma agrária, sendo eles Che Guevara, Ilha Grande e Oziel Alves. As outras duas propriedades se localizam em São Martim, 3º distrito de Campos, e em Ernesto Machado, distrito do município vizinho de São Fidélis.

Três dos seis entrevistados afirmaram que a agricultura é a sua única fonte de renda, e três afirmaram que além da agricultura também se dedicam à agropecuária, de maneira que foi citado a criação de gado tanto para corte como para a produção de leite e apicultura. Entre

os gêneros cultivados foram citados: abóbora, acerola, aipim, alface, banana, batata doce, beterraba, couve, feijão, guando, jaca, manga, milho, quiabo e repolho.

Destaca-se que todos os produtores entrevistados confirmaram também cultivar cana-de-açúcar. Dentre os motivos para a produção de cana foi citado a comercialização na Feira da Roça; a comercialização do caldo nas pastelarias da cidade; a utilização para engorda do gado, em especial no período de seca; e, a venda para as usinas. Nota-se que os produtores que afirmaram fornecer cana-de-açúcar para as usinas ressaltam o baixo preço pago pelo produto.

Ainda, chama a atenção a fala de um deles que afirmou não vender sua produção de cana-de-açúcar para as usinas por questões políticas e ideológicas por 10 anos. Entretanto, mediante a necessidade de acesso ao benefício do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) devido a uma cirurgia, se viu obrigado a romper com seu posicionamento, já que dentre os documentos necessários foi exigido um extrato que comprove a comercialização do excedente da sua produção emitido por um sindicato reconhecido, que no caso de Campos dos Goytacazes seria o Sindicato dos Plantadores de Cana. Tal relato evidencia mecanismos que contribuem para a baixa diversidade produtiva do município já que pressiona os pequenos agricultores a serem produtores de cana-de-açúcar.

A respeito das dificuldades citadas pelos agricultores para manter a produção foram citados os seguintes aspectos: falta de apoio do poder público municipal; estradas precárias; o combate à pragas utilização veneno; falta de apoio de entidades como a Empresa de Assistência Técnica Extensão Rural (Emater), a Empresa Estadual de Pesquisa Agropecuária (Pesagro), a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e a UENF na realização de pesquisas sobre a composição do solo; falta de sinal de telefonia móvel; falta de uma escola “rural” (escolas voltadas para a educação do campo); e, dificuldades para acessar linhas de crédito, sobre tudo em função dos documentos exigidos.

Todavia, entre as adversidades citadas pelos produtores, tanto nas entrevistas realizadas, como na reunião ocorrida na UENF três devem ser destacadas, sendo elas: problemas com a irrigação, uma vez que foi relatada a utilização de água de poço de baixa qualidade, contendo “ferrugem” e a inoperância dos canais construídos pelo Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) que poderiam ser utilizados atualmente para a irrigação das lavouras, mas que segundo os entrevistados não recebem manutenção adequada há anos; falta de apoio do poder público municipal para a aquisição de sementes e máquinas, como batedeiras, colheitadeiras e arados. Segundo os relatos obtidos, a Prefeitura Municipal

tem contribuído de maneira insuficiente apenas com tratores. E, a inexistência de assistência técnica para orientá-los sobre a maneira correta de realizar o cultivo.

Entre as seis entrevistas realizadas, verificou-se que dois agricultores afirmaram que não gostariam de participar do programa, pois acreditam que sua produção seria insuficiente para atender a demanda do programa. Um deles chegou a mencionar ter medo de sofrer algum tipo de sanção caso as entregas não fossem cumpridas. Contudo, o terceiro agricultor que não participa do programa, reafirmou a importância do PNAE para a categoria em função da garantia do preço mínimo e da comercialização. Assim, a estabilidade que o PNAE oferece aos agricultores foi o principal aspecto positivo citados pelos fornecedores do programa, já que os preços são fixos e a venda é garantida.

A respeito da Declaração de Aptidão Pronaf (DAP), documento de enquadramento do agricultor como pequeno produtor e necessário para o acesso à diversas políticas públicas incluindo o PNAE, verificou-se que apenas um (a) produtor (a) declarou não ter. Nota-se que os produtores que fornecem para a merenda escolar afirmaram não terem encontrado dificuldades para a obtenção da DAP já que contam com a orientação do Sebrae e da Emater para realizarem os processos burocráticos para a emissão do documento. Já os outros dois agricultores que possuem a DAP mas não são fornecedores do PNAE, relataram que embora tenha encontrado algumas dificuldades, recebem o apoio e a orientação de outros produtores rurais que já passaram pela experiência de solicitar o documento.

Constata-se por meio das entrevistas dos fornecedores do PNAE que um (a) deles relatou não ter dificuldades para realizar a entrega dos alimentos (apesar de ter afirmado que a logística adotada atualmente é bastante ruim), pois conta com um grupo de apoio de cinco agricultores que se reúnem na varanda da sua casa para separar os alimentos por peso e escola como é solicitado pelo departamento de nutrição e dividir as despesas das entregas.

Já o outro fornecedor afirmou conseguir realizar as entregas, mas com certa dificuldade, pois o modelo atual de gestão não disponibiliza mais carros para o transporte dos alimentos, e como os assentamentos são distantes muitos produtores ficam impossibilitados de participar do PNAE.

Em relação à acesso a crédito financeiro, três entrevistados afirmaram que terem usufruído da política pública do Pronaf, sendo que um deles informou ter acessado o programa há 20 anos. Um destes produtores informou ainda ter acessado o Pronaf mais de uma vez, e também a linha de crédito Jovem Rural. Contudo, nenhum dos entrevistados declarou ter recebido algum incentivo financeiro proveniente da esfera municipal.

b) Utilização do recurso federal com a agricultura familiar

Nota-se que 30% dos recursos federais destinados ao PNAE devem ser gastos com a compra de alimentos da agricultura familiar. No caso do município de Campos dos Goytacazes verifica-se que de acordo com a RT, no ano de 2017 este percentual não foi atingido, mas que no ano de 2018 o município conseguiu alcançar a meta estabelecida pela legislação que regulamenta o programa. Ressalta-se que até o momento desta entrevista, o município ainda não tinha publicado o edital da chamada pública para a alimentação escolar, dificultando o alcance o cumprimento deste objetivo no ao de 2019, uma vez que mais da metade do período letivo já havia ocorrido.

Na tabela 3 é possível ver o desempenho do município de Campos dos Goytacazes em relação a destinação dos recursos federais do PNAE à agricultura familiar.

Tabela: 3 Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE no município de Campos dos Goytacazes: Exercício de 2011 até 2017

Ano	Valor transferido	Valor das aquisições da agricultura familiar	Percentual
2017	R\$ 5.762.222,00	-	0,00%
2016	R\$ 5.611.760,13	R\$ 668.354,79	11,91%
2015	R\$ 5.839.324,80	R\$ 281.290,25	5%
2014	R\$ 4.931.418,00	R\$ 674.392,38	14%
2013	R\$ 5.909.964,00	R\$ 1.231.977,10	21%
2012	R\$ 5.449.692,00	R\$ 81.458,00	1,49%
2011	R\$ 4.920.900,00	R\$ 42.580,00	0,87%
Total	38.425.280,93	2.980.052,52	-

Fonte: Dados colhidos no portal do Fundo Nacional e Desenvolvimento da Educação e sistematizados pela autora.

Por meio da tabela 3, não é possível confirmar se de fato o município de Campos dos Goytacazes realmente conseguiu alcançar a meta de destinação de 30% dos recursos para a agricultura familiar no ano de 2018 já que os dados ainda não haviam sido disponibilizados pelo portal do FNDE. Entretanto, observa-se que o município vem apresentando desempenho muito aquém da meta estabelecida, não conseguindo alcançá-la em nenhum dos

anos de análise. Destaca-se que em 2017, o FNDE não registrou destinação de recursos financeiros à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o município de Campos dos Goytacazes.

Além do município não realizar a compra de alimentos da agricultura familiar de forma satisfatória, observa-se que parte dos alimentos da merenda escolar são provenientes de outras regiões, como afirmou a RT, ao dizer que: embora os alimentos sejam “basicamente da região” quando o município não consegue realizar a compra dos produtores locais, os alimentos “vem de fora”. Assim, a RT também afirmou ter conhecimento de que no ano de 2018, uma cooperativa do estado do Espírito Santo ter fornecido alimentos para o PNAE do município.

A realização de compras dos alimentos da agricultura familiar provenientes de outras localidades pode ser confirmada por meio da publicação do diário oficial do município em dezembro de 2017, onde se verifica o extrato de dois contratos estabelecidos entre a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes e a Cooperativa Laticínios de Alfredo Chaves – CLAC e a Cooperativa Valorização, Incentivo e Desenvolvimento Agropecuário Sustentável, nos valores de R\$ 703.000,00 (setecentos e três mil reais) e 1.240.680,00 (um milhão, duzentos e quarenta mil, seiscientos e oitenta reais) respectivamente, para o fornecimento de alimentos da merenda escolar por seis meses.

Posteriormente, em maio de 2018, observa-se por meio de publicação no Diário Oficial do município que grande parte dos recursos destinados para a compra de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar foi destinada a cooperativas ou grupos ou do estado do Espírito Santo ou de municípios vizinhos. Desta forma, os vencedores da Chamada Pública realizada em 2018 podem ser vistos no quadro abaixo

Posteriormente, em maio de 2018, observa-se por meio de publicação no Diário Oficial do município que grande parte dos recursos destinados para a compra de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar, grande parte foi destinada a cooperativas ou grupos ou do estado do Espírito Santo ou de municípios vizinhos. Desta forma, os vencedores da Chamada Pública realizada em 2018 podem ser vistos no quadro abaixo.

Quadro 1: Fornecedores da Chamada Pública da PNAE do município de Campos dos Goytacazes no ano de 2018

Local	Modalidade	Fornecedor	Valor
Cariacica – ES	Grupo Formal	CAFC - Cooperativa da Agricultura Familiar de Cariacica	R\$154.838,67
Iconha – ES	Grupo Formal	CAFSUL - Coop. dos Agric. Familiares Sul Litorânea do Estado do Espírito Santo	R\$158.953,53
Araruama – RJ	Grupo Formal	COOPAFO – Cooperativa de Pescadores e Agricultores Familiares Organizados	R\$324.943,52
Piúma – ES	Grupo Formal	COOPERVIDAS - Coop. de Valorização, Incentivo e Desenv. Agropecuário Sustentável	R\$341.531,75
Linhares – ES	Grupo Formal	GARRAFÃO FRUIT - Cooperativa Agroindustrial de Garrafão	R\$214.995,40
Campos dos Goytacazes – RJ	Grupo informal	Assentamento Ilha Grande – Che Guevara	R\$50.401,77
Campos dos Goytacazes – RJ	Grupo informal	Assentamento Oziel Alves	R\$39.976,35
São Fidélis – RJ	Grupo informal	Representante Ricardo Correa de Pré	R\$134.139,12
São Francisco do Itabapoana – RJ	Grupo informal	Representante - Isaque Henrique da Silva	R\$85.395,58
Campos dos Goytacazes – RJ	Fornecedor individual	Almir Chagas Lima (Assentamento Antônio de Farias)	R\$19.999,86
Campos dos Goytacazes – RJ	Fornecedor individual	Sérgio Luiz da Silva (Assentamento Oziel Alves)	R\$8.159,58
Campos dos Goytacazes – RJ	Fornecedor individual	Rogério Almeida da Silva (Assentamento Zumbi dos Palmares)	R\$19.994,46
Vargem Alta – ES	Fornecedor individual	Aldo Canal - (Vargem Alta)	R\$4.918,14

Fonte: Diário Oficial do município de Campos do Goytacazes, maio de 2018.

Percebe-se que dos 13 fornecedores da merenda escolar no município de Campos dos Goytacazes sete, são de outros municípios, sendo que desses sete, cinco são do estado do Espírito Santo e apenas dois são do estado do Rio de Janeiro. Ao compararmos as compras realizadas entre os fornecedores do estado do Espírito Santos e do Rio de Janeiro, pode-se notar que foram destinados um volume maior de recursos para o estado vizinho, pois foram

gastos respectivamente R\$ 875.237,49 (oitocentos e setenta e cinco mil e duzentos e trinta e sete reais e quarenta e nove centavos) e R\$654.856,20 (seiscentos e cinquenta e quatro mil oitocentos e cinquenta e seis reais e vinte centavos).

Chama a atenção ainda, o fato de que do total dos recursos utilizados na Chamada Pública, cerca de R\$1.530.093,69 (um milhão quinhentos e trinta mil e noventa e três reais e sessenta e nove centavos) apenas R\$ 138.532,02 (cento e trinta e oito mil quinhentos e trinta e dois e reais e dois centavos) foram gastos com compras de alimentos produzidos no município, o que representa apenas 9% dos recursos.

A baixa aplicação dos recursos do PNAE em virtude da legislação 11.947/2009 que regulamenta o programa, priorizar os grupos formais sobre os grupos informais, e estes sobre os produtores individuais. Como se pode perceber pelo quadro 1, nenhum dos fornecedores do município estudado está organizado em grupos formais, diferente dos fornecedores do Espírito Santo, onde dos cinco fornecedores quatro são cooperativas e apenas um é fornecedor individual.

c) Realização de ações que incentivaram a entrada de produtores regionais no PNAE

Nota-se que o município de Campos dos Goytacazes possui uma linha de crédito dentro do Fundo de Desenvolvimento de Campos denominada Fundecam Agricultura Familiar. Embora não tenha correlação direta com o PNAE, este programa tem por objetivo promover a agricultura e a pecuária local por meio da devolução do valor pago referente à taxa de juros aos agricultores familiares que participam do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Já com relação à incentivos diretos para a entrada no PNAE, pode-se perceber por meio das entrevistas realizadas tanto com a RT e com os agricultores, bem como, por meio de pesquisa documental de notas emitidas pela Prefeitura Municipal e ainda em observação participante em algumas reuniões promovidas por grupos de pesquisadores e pequenos produtores rurais, existe a prática de realização de reuniões com agricultores familiares para a orientação de como devem proceder para concorrer a chamada pública do PNAE e elaboração do Projeto de Vendas exigido no edital. Verifica-se que os produtores possuem grande dificuldades com a elaboração de tal Projeto e que em parceria com a Prefeitura, entidades como a Emater e o Sebrae vem desenvolvendo este trabalho.

Todavia, estas ações parecem que não estão sendo suficientes, uma vez que um dos agricultores entrevistados, afirmou não ter conseguido fornecer alimentos para a merenda

escolar por não ter tido orientação sobre os documentos e a forma de organização exigido na Chamada Pública.

Por meio das entrevistas e das reuniões foi possível perceber que um dos maiores gargalos, se não o maior deles, para a execução da política pública analisada é a logística da mesma. Como a entrega dos alimentos é de responsabilidade dos agricultores, e vide a extensão territorial do município de Campos dos Goytacazes, foi adotado desde o ano de 2018 a modalidade de lotes. Desta forma o município foi dividido em 8 áreas como forma de permitir que os produtores que atendem o PNAE realizem as entregas em localidade próximas a sua residência.

Segundo a RT do PNAE, o município de Campos dos Goytacazes apresenta especificidades como a extensão territorial, a distância entre as escolas, a grande quantidade de unidades escolares e de alunos. Esses fatores refletem na maior dificuldade para a gestão da política que seria “conciliar o lote com o agricultor”. Além disso, a baixa capacidade produtiva dos pequenos produtores e o limite de vendas estabelecido pela DAP também interferem de forma negativa a condução do programa.

Neste sentido, este novo modelo logístico foi proposto, pois em anos anteriores, a entrega dos alimentos foi centralizada em um galpão, de forma que o departamento de nutrição ficou responsável pela conferência das mercadorias recebidas, pesagem e separação dos alimentos e despacho de gêneros entregues às escolas, sendo necessário muitas vezes descolar nutricionistas e estagiários para o galpão. Desta forma, a divisão em lotes, também seria uma forma de otimizar o trabalho do departamento de nutrição.

Assim, a terceirização da merenda escolar no município de Campos dos Goytacazes, foi avaliada de forma positiva pela RT do PNAE, uma vez que a operacionalização do programa ocorre de forma descentralizada. Segundo a RT, atualmente cabe ao Departamento de Nutrição realizar as compras dos alimentos da agricultura familiar e cobrar das empresas a inserção destes alimentos no cardápio escolar. Desta maneira, a terceirização teria facilitado a gestão do PNAE, já que o Departamento de Nutrição passou a ocupar-se apenas com os fornecedores provenientes da agricultura familiar, e os demais fornecedores passaram a ser de responsabilidade da terceirizada.

Para a determinação de que 30% da verba destinada ao município seja utilizada na compra de alimentos da agricultura familiar, foram incluídos na chamada pública de 2019 (que até então ainda não havia sido divulgada) “alimentos básicos”, produzidos regionalmente e suco em polpa (alimento simples e prático na opinião da RT).

Contudo, constatou-se que o novo modelo logístico em operação desde 2018 (e que também será adotado na chamada pública de 2019) não foi bem recebido pelos produtores que atendem o PNAE, pois os lotes abrangem localidades muito distantes umas das outras e um elevado número de escolas, e, como os produtores devem realizar as entregas em cada uma delas de acordo com o calendário já estabelecido a logística tornou-se muito custosa. Assim, muitos produtores ficam inibidos de participar do programa já que precisariam de carros próprios ou arcar com os custos do frete.

Um (a) dos (as) agricultores (as), que fornece alimentos desde 2015 para o PNAE afirmou que no ano de 2015 a própria prefeitura buscava os alimentos e realizava as entregas nas escolas, já em 2017 as entregas eram feitas em transporte próprio até o galpão mencionado e a Secretaria de Agricultura realizava as entregas. Por fim em 2018, como as entregas passaram a ser feitas diretamente pelos agricultores de escola em escola, e ela atende 36 escolas, precisa dividir as entregas em 2 dias, mesmo que por muitas vezes a entrega seja pequena, devido a distância entre as escolas.

4.1.3- Subdimensão Eficácia Alimentar e Nutricional

Sobre a realização de testes de aceitabilidade dos alimentos fornecidos aos alunos, uma vice-diretora afirmou notar que os alimentos são bem aceitos pelos escolares já que observa que muitos repetem os pratos, mas não mencionou a realização de teste feitos por nutricionistas. Uma diretora e uma vice afirmaram que na escola onde atuam não são realizados testes de aceitabilidade, já que são os nutricionistas que preparam o cardápio. Apenas a diretora da escola localizada na área central do município afirmou já ter sido realizados testes de aceitabilidade na unidade escolar.

Todavia a RT do PNAE afirmou que os testes de aceitabilidade têm sido realizados com frequência bastante satisfatória, já que com a terceirização da merenda escolar, as supervisoras (que são nutricionistas) das empresas Nutriplus e Plural aplicam os testes mensalmente. Desta maneira, quando são registradas ocorrências de reclamações de um item servido nas escolas, o Departamento de Nutrição solicita o teste de aceitabilidade do item. Assim, o teste é realizado tendo sempre que possível, o acompanhamento de um dos nutricionistas do departamento. Posteriormente, as supervisoras encaminham os resultados tabulados para o Departamento de Nutrição.

Constatou-se que uma das vice-diretoras afirmou não ter recebido nenhum tipo de material de boas práticas, indicando como os alimentos devem ser preparados ou armazenados, já que a responsabilidade pela merenda escolar passou para as empresas

Nutriplus e Plural. Já as outras três afirmaram ter recebido orientações pelas supervisoras da empresa responsável pela merenda escolar e/ou pelas nutricionistas dos departamentos de nutrição sobre cuidados com as datas de vencimentos dos alimentos além de treinamento para as merendeiras sobre a forma de preparo das refeições. Nota-se que de acordo com a RT, coube às empresas Nutriplus e Plural a promoção de tais treinamentos.

Entre as quatro responsáveis pelas unidades escolares todas consideram a alimentação oferecidas nas escolas de qualidade. Os motivos citados foram: serem alimentos saudáveis, como frutas, legumes e verduras; preparo no mesmo dia em que os alimentos são servidos; utilização de pouco óleo no preparo; alimentos balanceados e variados; e, os pratos serem elaborados por nutricionistas.

Questionadas se há registros de desabastecimento nas unidades escolares, uma das responsáveis disse que não, que o que ocorre é a falta de alguns alimentos específicos que estão no cardápio, que são substituídos por outros que tenha na escola. Uma segunda entrevistada disse que no passado era comum faltar algum alimento ou os temperos por exemplo. Entretanto, atualmente, os alimentos não têm faltado já que a merenda escolar tem sido uma prioridade da gestão governamental. Uma terceira diretora afirmou já terem faltado alimentos previstos no cardápio, mas que também adota a estratégia de substituição por um outro gênero semelhante. Já a quarta diretora disse que embora esta seja uma situação rara, já ocorreu na escola em que é responsável falta algum item, como carne por exemplo, mas que a dispensa jamais ficou completamente vazia.

Nota-se que todas as diretoras ou vice-diretoras de escola entrevistadas afirmaram não possuir autonomia para a escolha dos alimentos, pois os cardápios já vêm elaborado pelas empresas responsáveis.

4.1.4- Subdimensão Monitoramento Alimentar e Nutricional

Em relação a visitas de equipes de nutricionistas para o acompanhamento do estado nutricional dos alunos, uma das responsáveis pelas unidades escolares afirmou não receber visitas de nutricionistas para este fim. Uma segunda afirmou já ter recebido este tipo de visita, entretanto, os nutricionistas eram vinculados ao Programa Saúde na Escola. A terceira entrevistada, afirmou que a escola recebe visitas das nutricionistas toda a semana, porém as visitas têm como objetivo acompanhar a elaboração do cardápio. A quarta entrevistada, assim como a terceira, informou que a escola recebe a visita das nutricionistas da empresa

terceirizada para a elaboração da merenda toda a semana, e ainda informou que as nutricionistas do Departamento de Nutrição visitam a escola a cada 15 dias.

Sobre a oferta de alimentos provenientes da agricultura familiar, a primeira entrevistada informou que a escola recebe os gêneros a cada 15 dias. A segunda, afirmou que antes da merenda escolar ser terceirizada, a escola costuma receber gêneros de origem da agricultura familiar, mas que atualmente as entregas não têm sido mais realizadas. A terceira entrevistada informou que recebe os alimentos uma vez por semana, e que esta tem sido uma prioridade para a empresa. Por fim, a quarta entrevistada, informou receber gêneros como banana, aipim e abóbora a cada 15 dias ou uma vez no mês.

Nota-se que todas as entrevistadas consideram positiva a obrigatoriedade de que parte dos alimentos distribuídos nas escolas sejam provenientes da agricultura familiar. Dentre os motivos para tal afirmação, foram citados: alimentos mais saudáveis visto que agricultura familiar prioriza a não utilização de agrotóxicos, alimentos mais frescos, a melhor qualidade dos produtos (uma das diretoras afirmou que era comum por exemplo as laranjas chegarem azedas e que com os alimentos da agricultura familiar este problema não ocorre), o estímulo aos pequenos produtores, a geração de empregos no campo e a possibilidade do município fazer as compras dos alimentos com preços mais baixos, já que são provenientes da região.

Verifica-se que, três das diretoras ou vice-diretoras informaram não receber alimentos orgânicos. Já a diretora 4, afirmou não ter conhecimento sobre a distribuição de alimentos orgânicos na escola em que atua.

Sobre a elaboração de cardápio diferenciados para alunos com restrições alimentares, ou alunos de origem indígena ou quilombolas, todas as entrevistas afirmaram não haver dificuldades para solicitar cardápios especiais de acordo com a especificidade dos alunos. Apesar de todas terem afirmado não haver casos de alunos indígenas ou quilombolas nas escolas em que atuam, e de atualmente, não haver alunos com restrições alimentares matriculados, em experiências anteriores, sempre que solicitado, o Departamento de Nutrição forneceu os alimentos diferenciados.

Assim, a RT do PNAE explicou que dentre as vertentes do programa está a obrigatoriedade de se elaborar cardápios especiais em casos de crianças com alguma particularidade alimentar, como intolerância, alergia ou patologia associada. Para tanto, é necessário que as unidades escolares encaminhem para o Departamento de Nutrição um laudo médico, que após ser avaliado e verificado, é enviado para a empresa responsável para que ela possa providenciar os alimentos indicados para cada caso. Posteriormente é feito um

acompanhamento para avaliar se o que está sendo fornecido para aos alunos está de acordo com as suas necessidades.

Destaca-se que de acordo com a RT, o município de Campos dos Goytacazes conta com um sistema de intranet, onde as diretoras das escolas podem acompanhar os cardápios por unidade escolar. Nesta intranet também fica disponível informação sobre os alimentos especiais e como as escolas devem proceder em caso de alunos com necessidades alimentares específicas.

Por fim, a respeito da terceirização da merenda escolar, constatou-se que de modo geral as diretoras e vice-diretoras consideraram positiva. Entre os aspectos citados para tal avaliação, encontram-se: melhor organização do programa, maior variedade dos gêneros servidos, maior presença das supervisoras (nutricionistas das empresas Nutriplus e Plural) nas escolas e o fato de não terem mais que conferir receber e conferir os alimentos. Entretanto uma das diretoras afirmou que no início da terceirização a experiência foi negativa em função da queda da qualidade dos alimentos, mas que observou que gradativamente a operacionalização do PNAE vem melhorando.

Já para a RT, a terceirização da merenda escolar “está em processo” e assim contém “aspectos positivos e negativos”. Como aspecto positivo foi destacado a maior dinamismo na gestão do programa, uma vez que a terceirização diminui os procedimentos burocráticos para a realização dos ajustes necessários. Quanto aos aspectos negativos, a RT afirmou que existem “várias questões”, mas que não gostaria de comentar sobre. Assim, afirmou ser “a favor da terceirização, desde que ela seja bem respaldada em edital”.

4.1.5- Atuação pedagógica para a alimentação saudável

Sobre a realização de práticas de Educação Alimentar Nutricional (EAN), uma responsável por uma unidade escolar afirmou que as nutricionistas, que seriam as responsáveis pelo desenvolvimento deste tipo de atividade, realizam visitas nas escolas com pouca frequência atualmente, e que as visitas costumavam ocorrer com maior periodicidade. Uma segunda entrevistada se limitou a informar que este tipo de atividade é de responsabilidade das nutricionistas do programa. Uma terceira entrevistada afirmou não terem sido realizadas nenhuma atividade relacionada à EAN na escola em atua. E apenas a quarta entrevistada afirmou já ter recebido estagiários do departamento de nutrição da SMECE com este intuito.

Destaca-se que todas as diretoras e vice-diretoras afirmaram que as escolas não possuem horta pedagógica como é recomendado pelas diretrizes do PNAE. Contudo, uma das diretoras afirmou que a própria escola desenvolve atividades de EAN, e que há um projeto de aproveitar manilhas que foram abandonadas próximas às escolas e criar uma horta nas escolas onde cada aluno teria a responsabilidade de cuidar da plantação.

A respeito da inserção do tema alimentação e nutrição no projeto político e pedagógico da unidade escolar, a primeira diretora respondeu que não, mas que os professores buscam “incentivar os alunos a comer salada”. A segunda entrevistada afirmou já ter havido uma parceria com o Serviço Social de Comércio (SESC) onde foram desenvolvidas atividades do programa Educação em Saúde que dentre os temas abordados foi discutido a “Alimentação Saudável”. Além disso, esta entrevistada também afirmou que a escola pela qual é responsável já foi contemplada com o programa do Governo Federal Saúde na Escola (PSE), que visa a articulação entre a escola e a rede básica de saúde. A terceira entrevistada informou que cabe as empresas responsáveis pela merenda escolar e o departamento de nutrição seriam os responsáveis por inserir o tema de alimentação e nutrição no projeto político e pedagógico da unidade escolar. Por fim, a quarta entrevistada afirmou apenas que sim, mas não deu maiores esclarecimentos de que maneira o tema Educação e Alimentação Nutricional estaria sendo desenvolvido na unidade escolar.

Todavia, as respostas obtidas com as diretoras e vice-diretoras contrasta com a fala da RT do PNAE que afirmou que o Departamento de Nutrição elabora as diretrizes e as unidades escolares têm autonomia para desenvolver as atividades propostas. Desta forma, durante o ano de 2019 foi lançada a Jornada de Educação Alimentar e Nutricional. Entre as atividades a serem desenvolvidas estariam as hortas escolares e as avaliações nutricionais.

De acordo com a RT do PNAE as escolas estariam comprovando a realização das atividades por meio do envio de fotos. Contudo, a mesma reconhece que o desenvolvimento da jornada estaria prejudicado em função do departamento contar atualmente com um quadro reduzido de funcionários, visto que os contratos dos estagiários foram finalizados e não foram contratados outros funcionários, e os estagiários auxiliariam no trabalho de educação e avaliação nutricional e nos testes de aceitabilidade.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou contribuir para a operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Campos dos Goytacazes, de forma a evidenciar os desafios a serem superados para uma gestão eficiente, eficaz e efetiva do programa. Desta forma, em um primeiro momento, mostrou-se os avanços da construção desta política pública até que ela alcança-se o status que adquiriu atualmente como o maior programa de merenda escolar do mundo e de fundamental importância para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional.

Além da garantia do direito humano à alimentação adequada, o PNAE recentemente assumiu como objetivo secundário (mas não menos importante) de promover o desenvolvimento local sustentável ao atribuir parte da compra dos gêneros alimentícios aos produtores familiares locais. Esta diretriz incorporada ao programa a partir do ano de 2009, tem como finalidade permitir que os alunos por ele atendidos tenham acesso a uma alimentação mais saudável e condizente com seus hábitos alimentares, e ainda, contribuir para a superação da pobreza rural, uma vez que estimula a geração de emprego e renda no campo em função da criação de um mercado sólido.

Todavia, percebe-se que de modo geral, os municípios brasileiros possuem dificuldades em geri-lo, pois de acordo com os dados colhidos no portal do FNDE, após quase uma década de vinculação dos repasses do governo federal aos agricultores familiares, os municípios do país ainda não conseguiram atingir a meta estabelecida em lei, entre eles, Campos dos Goytacazes.

Vide a complexidade do PNAE, buscou-se compreender os motivos que impedem que o município estudado cumpra com tal exigência. Deste modo, analisou-se o processo de formação econômica e social de Campos dos Goytacazes. O município em questão possui a sua história fortemente ligada produção de açúcar já tendo sido considerado o maior produtor do Brasil. Em consequência do modelo de desenvolvimento econômico adotado na região de produção em sistema de monocultura, o município assumiu como características a concentração de terra, baixa diversidade produtiva, baixa capacidade técnica e a desigualdade social. Desta maneira, a agricultura familiar foi um segmento que sempre se manteve à margem do processo produtivo do município de Campos dos Goytacazes.

Essas características explicam em partes o desempenho tímido do município de Campos dos Goytacazes ao analisarmos nos últimos anos o percentual gasto com gêneros alimentícios da agricultura familiar. Destaca-se que entre os anos de 2008 e 2017 a produção

agrícola do município apresentou uma vertiginosa queda, tanto em relação às lavouras permanentes quanto as temporárias, e este fato também seria um dos fatores determinantes para o desempenho ruim do PNAE em Campos dos Goytacazes.

Contudo, não se pode esquecer que o município possui grande potencial produtivo, como apontam muitos estudos, ao levarmos em conta o expressivo número de família residentes nos assentamentos e acampamentos da reforma agrária. Campos dos Goytacazes possui cerca de 7.000 estabelecimentos agrícolas. Sabe-se que aqueles cujo os proprietários são agricultores familiares, caracterizam-se pelo pequeno tamanho dos lotes, o que limita a escala de produção, pela baixa escolaridade dos produtores, pela pouca utilização de equipamentos e máquinas e o baixo acesso a linhas de crédito.

Além disso, chama a atenção o baixo grau de associativismo dos produtores, já que de acordo com os Resultados Preliminares do Censo Agropecuário de 2017 o município possui apenas 1 cooperativa. O fato de não estarem organizados em grupos formais também contribui para que os produtores do município não consigam fornecer seus produtos para a agricultura familiar, visto que a própria lei de estabelece o PNAE determina que se priorize os grupos formais. Desta forma, cooperativas de outras regiões ficaram responsáveis pelo fornecimento da maior parte dos gêneros distribuídos nas escolas, indo de encontro com um dos objetivos do programa que é o desenvolvimento local.

Apesar disso, não foi percebido entre as entrevistas responsáveis pelas unidades escolares reclamações sobre os gêneros ofertados. Todas elogiaram a qualidade dos alimentos oferecidos pela agricultura familiar. Como ponto positivo da gestão do programa, deve-se mencionar também a maior presença de nutricionistas nas escolas, embora estes profissionais sejam vinculados às empresas terceirizadas contratada para o preparo dos pratos. As diretoras e vice-diretoras afirmaram ser bastante positivo a presença das mesmas, uma vez que o maior contato lhes permite um feedback mais assertivo.

Também deve-se destacar os frequentes treinamentos oferecidos às merendeiras, a elaboração dos cardápios, que priorizam a oferta de verduras, legumes e frutas, e ainda, a oferta de alimentos com necessidades alimentares especiais sempre que necessário.

Constatou-se, ,entretanto, que um dos pontos a serem melhorados na gestão do programa é maior presença das nutricionistas do Departamento de Nutrição da Secretaria Municipal de Educação Cultura e Esportes nas escolas. De acordo com a RT do PNAE, uma das maiores carências do departamento é a falta de um veículo disponível para o setor para a realização de visitas. Deste modo, os testes de aceitabilidade dos alimentos e o

acompanhamento do estado nutricional dos alunos ficam bastante comprometidos. Além disso, foi relatado a necessidade de contratação de mais servidores para o departamento.

Outro importante ponto a ser considerado na condução do PNAE, é a realização de práticas voltadas para a Educação Alimentar e Nutricional. Para a maioria das gestoras das unidades escolares entrevistadas, pareceu não estar claro que cabe também às unidades escolares desenvolverem este tipo de ação, e não ao Departamento de Nutrição, que deve na realidade lhes orientar. Assim, apenas em uma entrevista foi constatada um projeto para a criação de uma horta escolar, porém de maneira autônoma, sem a coordenação do departamento. Porém, segundo a RT do PNAE, teria sido lançada no ano de 2019 uma Jornada de Alimentação Escolar para estimular hábitos alimentares saudáveis, e as escolas do município estariam desenvolvendo das atividades propostas.

Já por meio das entrevistas realizadas com produtores locais, observou-se uma série de aspectos que devem ser tratados com maior atenção por parte do poder público municipal. Considera-se como um dos maiores entraves a gestão do programa, o modelo logístico adotado atualmente. Em virtude da vasta extensão territorial do município, mesmo este tendo sido dividido em lotes, fica inviável para muitos produtores participarem do PNAE, uma vez que as entregas dos alimentos devem ser feitas pelos próprios produtores em veículos próprios ? nas escolas, de acordo com um calendário estabelecido.

Como o modelo anteriormente adotado em que os produtores entregavam suas mercadorias em um único galpão se mostrou viável para os mesmos, porém de difícil condução para o departamento de nutrição em função do elevado volume de alimentos, sugere-se como forma de solucionar tal questão, a criação de “centrais de abastecimentos” dentro de cada lote estabelecido, de forma que os agricultores possam fazer suas entregas em um único ponto e que o volume de alimentos recebidos seja reduzido. Sabe-se que a adoção desta sugestão demandaria uma maior quantidade de recursos financeiros e humanos por parte do poder público municipal, mas acredita-se que esta seria uma boa estratégia para estimular a participação de mais agricultores no PNAE.

Além da logística para a entrega dos alimentos, também é necessário que a gestão do PNAE se atente para a sazonalidade dos alimentos. Percebeu-se que o planejamento das Chamadas Públicas tem sido realizado de forma equivocada uma vez que não tem sido levado em consideração o período necessário para o plantio e a colheita dos alimentos. Soma-se a isso, o fato de que os editais não possuem uma data definida para serem divulgados, de forma que muitas vezes são publicados de forma repentina e tardiamente. Desta forma, sugere-se também a fixação de datas prévias para a realização Chamada

Pública e a divulgação de mais de edital no ano, como forma de que os agricultores possam meio de fornecer seus alimentos ao longo de todo o ano letivo.

Outros pontos importantes a serem tratados com maior atenção pelo poder público municipal é a realização de obras para a criação e manutenção dos canais para a irrigação das lavouras, de políticas e de apoio à aquisição de sementes e máquinas, de assistência técnica para orientação das formas mais adequadas de cultivo, bem como, de políticas públicas de acesso ao crédito financeiro.

Sabe-se que o município conta com uma linha de crédito própria para o segmento da agricultura familiar, tal política apresenta caráter bastante limitado uma vez que trata apenas da devolução do valor pago de taxa de juros dos agricultores familiares que obtiverem financiamento do PRONAF e o tiverem quitado em dia. O que se percebe, é que as políticas públicas adotadas no município de Campos dos Goytacazes para a agropecuária local sempre privilegiaram a agroindústria canavieira, estimulando a manutenção das formas tradicionais de cultivo decorrente dela.

Diante do exposto, e, levando-se em consideração que os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade relacionam-se respectivamente com a utilização dos recursos, os objetivos propostos e a mudança social experimentada através da política e programa em questão, pode-se concluir que a gestão do PNAE no município de Campos dos Goytacazes embora eficaz, ocorre de forma ineficiente e não efetiva.

Isso porque em primeiro lugar, o município tem apresentado um desempenho aquém da meta estabelecida pela Lei 11.947 de 2009 de destinação de 30% dos recursos repassados pelo FNDE para aquisição de alimentos da agricultura familiar, de forma que a gestão da política está sendo feita de forma ineficiente.

Entretanto pode-se considerar que o desempenho do PNAE é eficaz, visto o cumprimento do seu objetivo central que é a distribuição regular de alimentos saudáveis nas escolas, o que como já foi dito é de fundamental importância para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional dos alunos.

Porém não se pode dizer que a gestão do programa ocorre de forma efetiva, visto que não foi possível perceber de maneira clara a realização de atividades de Educação Alimentar e Nutricional nas unidades escolares. Além disso, como constatou-se que as compras dos gêneros alimentícios são provenientes de outras regiões, não sendo possível perceber as mudanças sociais esperadas a partir da gestão da política no município.

Percebe-se então que muitos aspectos a serem desenvolvidos na condução do PNAE em Campos dos Goytacazes. Embora esta pesquisa tenha mostrado que o objetivo central do

programa tem sido atingido, duas importantes diretrizes na qual o programa se apoia não têm sido alcançadas. Isso reforça a necessidade de políticas públicas locais que atuem como mecanismos de apoio para política do programa. É necessário por tanto, uma maior aproximação do poder público municipal tanto dos agricultores familiares, quanto das comunidades escolares para a criação de mecanismos que atendam de forma concreta as demandas.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. de. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-55.

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, IlmaKruze Grande. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. Revista Brasileira Saúde Maternidade Infantil, Recife PE. Jul. / Set., 2007.

BARRETO, Thaíssa. Rafael Diniz lança linha de crédito para produtores de cana. Disponível em: << https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=52674 >> Acessado em: 11/08/2019

BEZZERA, José Arimatea Barros Educação alimetar e nutricional: articulação de saberes / José Arimatea Barros Bezerra. – Fortaleza: Edições UFC, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 02 de Setembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF, 17 jun. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação; Conselho Nacional dos Procuradores Gerais do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e da União. Cartilha Nacional da Alimentação Escolar. Brasil, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conheça o Plano Safra da Agricultura Familiar 2017/2020. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/plano-safra-da-agricultura-familiar-20172020>> Acesso em: 15 de Setembro de 2018.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, Secretaria Municipal de Educação Cultura e Esportes. Aviso de Chamada Pública da Agricultura Familiar, nº 001/2018. Março de 2018.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Agricultores recebem orientação sobre Chamada Pública da Educação. Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=43703> Acesso em: 13 de Setembro de 2018.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Extrato de Contrato. Diário Oficial do Município. Campos dos Goytacazes, RJ, 20 Dezembro de 2017.

CAMPOS DOS GOYATACAZES. Homologação e Adjudicação Chamada Pública nº 001/2018. Disponível em: << <https://www.campos.rj.gov.br/arquivos/DO/Mai-2018/DiarioOficialEletronicoEdicao-126.pdf> >> Acessado em 13/10/2019

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei nº 7829, de 26 de junho de 2006. Dispõe sobre a linha especial de financiamento para revigorar a lavoura de cana de açúcar e dá outras providências. Campos dos Goytacazes, RJ, 26 de junho de 2006.

CARVALHO, Camila Maranha Paes de. Proposta de avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar para municípios do estado do Rio de Janeiro. Dissertação. (Mestrado em Alimentação, Nutrição e Saúde) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro RJ, 2012.

CARVALHO, R. L.; KATO, K. Novas perspectivas para as atividades de base agropecuária no município de campos e seu entorno. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 2009.

DRAIBE, Sonia Miram. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. de. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

FRANCISCO, Quésia de Souza A agroindústria canavieira de Campos-RJ e os royalties do petróleo a partir da percepção dos atores / Quésia de Souza Francisco -- Campos dos Goytacazes, RJ, 2009.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 34ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007

GABRIEL, Cristine Garcia *et al.* Proposta e aplicabilidade de modelo para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro, RJ, 2014.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil In: Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19-52.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Tema em destaque - Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. Estudos em Avaliação Educacional. São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014

LOPES, Bruno De Jesus. Análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE a partir de instrumentos de avaliação de políticas e fiscalização de programas governamentais. Tese. (Doutorado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, MG 2017.

MARIA, Thaís de Azevedo. O Programa Nacional de Alimentação Escolar sob o enfoque da Participação e Controle Social: O Caso do Conselho Municipal De Alimentação Escolar em Campos Dos Goytacazes/RJ. Monografia (Bacharelado em Administração Pública) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes, RJ 2016.

MATTEI, Lauro. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. Rev. Econ. NE, Fortaleza, v. 45, suplemento especial, p. 83-91, out./dez., 2014.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <<<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>> Acessado em: 01/10/2019

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Apresentação Institucional. Disponível em: <<

[file:///C:/Users/thathaekarol/Downloads/apresentacao_institucional_sobre_pnae%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/thathaekarol/Downloads/apresentacao_institucional_sobre_pnae%20(1).pdf)

>> Acessado em 18/10/2019

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2013, vol.18, n.4, pp.909-916. ISSN 1413-8123.

PONCIANO, N. J. ; SOUZA, P. M. ; MATA, H. T. C. ; VIEIRA, J. R. ; MORGADO, I. F. . Análise de viabilidade econômica e de risco da fruticultura na região Norte fluminense. *Revista de Economia e Sociologia Rural* , Brasília, v. 42, n.04, p. 597-617, 2004.

PRADO JUNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

REAL, L. C. V. ; SCHNEIDER, S. . O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa de alimentação escolar. *Estudo & Debate (UNIVATES. Impresso)* , v. 18, p. 57-79, 2011.

ROZENDO, Cimone; BASTOS, Fernando; MOLINA, Wagner de Souza Leite. Desafios institucionais para a inclusão da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cronos: Revista do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFRN. Natal. RN*, v. 14, n.2, p.23 - 35 jul./dez. 2013.

SANTANA, Cynara Martins; BELO, Diego Carvalhar; PEDLOWSKI, Marcos Antônio. Os principais desafios para a institucionalização do PAA nos assentamentos de reforma agrária no Norte Fluminense. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, v. 10, n. 20, p. 62-87, jul., 2015.

SARAMAGO, Luísa Barreto. Efeitos do PRONAF na sustentabilidade agrícola. O caso dos agricultores familiares de Campos dos Goytacazes-RJ. Dissertação. (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes, RJ, 2012.

SCHWARTZMA, Flavia *et al.* Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. *Caderno Saúde Pública* 2017.

SILVA, Roberto Cezar Rosendo Saraiva da; CARVALHO, Ailton Mota de. Formação econômica da Região Norte Fluminense. In: PESSANHA, Roberto Moraes; SILVANETO,

Romeu e (Orgs.). Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo. Campos dos Goytacazes, RJ: WTC Editora, 2004. p. 27-75.

SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICO (SIBRA). Censo Agropecuário de 2017 - Resultados Preliminares. Disponível em: << <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>>>

Acessado em: 26/08/2019

32. SOUZA, Fernanda Medina de; FERREIRA, Glaucia Souza; LIMA, Jhones da Silva. AGRICULTURA FAMILIAR E MERCADOS INSTITUCIONAIS: Incentivando a construção social de mercados para os produtos agrícolas na região de Campos dos Goytacazes/RJ. VIII Simpósio Internacional de Geografia Agrária e IX Simpósio Nacional de Geografia Agrária. Curitiba PR, 2017.