

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel
Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar



Dissertação

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: Um estudo de caso no
município de Rondonópolis - MT

Juliana Aparecida Mateus Pereira de Jesus

Pelotas, 2019

Juliana Aparecida Mateus Pereira de Jesus

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: Um estudo de caso no
município de Rondonópolis – MT**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar da Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Agronomia.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Sacco dos Anjos

Pelotas, 2019

(Folha de aprovação assinada)

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

J58p Jesus, Juliana Aparecida Mateus Pereira de

O programa nacional de alimentação escolar : um estudo de caso no município de Rondonópolis - MT / Juliana Aparecida Mateus Pereira de Jesus ; Flávio Sacco dos Anjos, orientador. — Pelotas, 2019.

132 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar, Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Universidade Federal de Pelotas, 2019.

1. Agricultura familiar. 2. Políticas públicas. 3. Mercados institucionais. I. Anjos, Flávio Sacco dos, orient. II. Título.

CDD : 631

*Aos mais de 40 milhões de estudantes atendidos anualmente pelo PNAE,
e aos agricultores familiares que sustentam este país.*

Agradecimentos

AGRADECER – Saber agradecer é uma virtude, e ter pessoas com quem posso contar é uma dádiva que agradeço muito a Deus, que sempre foi tão generoso e está sempre a me zelar e a iluminar meu caminho. Foi pela fé n'Ele que tive forças para galgar caminhos que eu não conhecia, que guiou meus passos e me deu forças quando eu imaginava que não teria. Obrigada Deus, por tudo! Ainda agradeço, em sinal de devoção, a Nossa Senhora Aparecida, pela renovação de fé e força espiritual, a quem me apeguei e pedi intercessão nos momentos de tribulação, por me manter determinada, durante a realização desse sonho que um dia me pareceu tão distante.

Agradeço ao meu professor e orientador, prof. Dr. Flávio Sacco dos Anjos por sua paciência, dedicação e profissionalismo. Com sua experiência e sabedoria, me orientou e me ajudou a amadurecer como profissional, pesquisadora e indivíduo. Fez-me entender que a construção do trabalho requer o desenvolvimento de etapas cruciais em que precisamos nos apropriar e refletir sobre as ideias, e que tudo tem seu tempo.

Agradeço às minhas queridas professoras Dra. Nádia Velleda Caldas e Dra. Fernanda Novo da Silva, que sempre me transmitiram conhecimento, confiança, equilíbrio e experiência. Foi com vocês que aprendi muito sobre o dom e o amor à docência.

Agradeço aos professores do programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar, da Universidade Federal de Pelotas, que, com seus valiosos conhecimentos e suas diferentes vivências, contribuíram para minha formação acadêmica.

Aos meus colegas de pós-graduação, pelos momentos agradáveis, festivos e de enriquecimento pessoal, não é possível elencar todas as pessoas com as quais

troquei afetos, críticas e sugestões, no entanto, algumas se tornaram tão especiais que não poderia deixar de destacar, mesmo correndo o risco de ser injusta com as demais. Destaco, em especial, às amigas Dayane Lacerda por partilhar tantos momentos de angústia e a Sandra Wienke, que me acolheu como mãe, com trocas infinitas de aprendizado e colaboração em momentos de alegrias ou dificuldades. Levarei para sempre os ensinamentos transmitidos e minha admiração por vocês!

Agradeço ao meu porto seguro, minha família, meus pais, minha madrasta e minha irmã, pela fé que sempre intercederam junto a Deus, por mim, mesmo tão distante.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro, por meio de concessão de bolsa de estudos que imprescindivelmente me possibilitou a realização do mestrado.

Agradeço a todos os entrevistados que me receberam e que dedicaram parte do seu tempo para compartilhar suas percepções, contar suas trajetórias e abrir novas portas, contribuindo para o desenvolvimento desta pesquisa.

Por último, mas não menos importante, meu agradecimento especial ao meu noivo, Marcelo. Foi ele o principal incentivador para que eu fizesse o mestrado, que acreditou na minha capacidade e resiliência quando nem eu sabia que tinha. Obrigada pelo apoio incondicional, paciência e compreensão, que, mesmo nos momentos de ausência física, pela distância, não me deixou esmorecer nas dificuldades. Eternamente agradecerei por partilhar da sua vida, do seu dia-a-dia, e por me amar, me entender e muitas vezes me perdoar, continuando firme ao meu lado.

Minha mais sincera gratidão!

*“O saber a gente aprende com os mestres e os livros.
A sabedoria se aprende é com a vida e com os humildes.”*

Cora Coralina

Resumo

JESUS, Juliana Aparecida Mateus Pereira de. **O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:** Um estudo de caso no município de Rondonópolis - MT, 2019. Dissertação (Mestrado em Agronomia) – Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar, Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019. 132f.

As discussões sobre as políticas públicas, nas últimas décadas, adquirem uma maior notoriedade nas agendas governamentais, especialmente em virtude do reconhecimento de seu papel dentro dos objetivos da segurança alimentar e nutricional (SAN). Evidenciar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em meio a uma gama bastante abrangente de políticas públicas para a agricultura familiar e de combate à fome explica-se em razão do entendimento de que estes programas surgem como uma forma do Estado proteger, de alguma forma, as populações excluídas, tanto as que não têm acesso aos alimentos necessários, como as que têm dificuldades em colocar seus produtos alimentícios no mercado. Nessa perspectiva, podemos considerar que os mercados institucionais passam a ter um duplo propósito, por um lado, suprir com alimentos as populações vulneráveis e, por outro, auxiliar no escoamento de determinados produtos agrícolas ao compatibilizarem as necessidades dos sistemas agrários familiares e de demais segmentos da sociedade. Entende-se ainda que, no caso brasileiro, a reformulação desses programas constitui um marco importante, pois proporcionam a integração de iniciativas públicas no sentido de conciliar, ao mesmo tempo, os objetivos de promover a segurança alimentar e a inclusão social dos agricultores familiares, além de fomentar novas alternativas para a adequação e expansão dessas políticas em outros países. A presente pesquisa tem por objeto central investigar, à luz da perspectiva sociológica a implantação e operacionalização dos mercados institucionais, mais especificamente do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no município de Rondonópolis-Mato Grosso. O trabalho foi desenvolvido nesta localidade, situada na região sul do Estado de Mato Grosso, através da aplicação de entrevistas com roteiros semiestruturados com agricultores, técnicos da EMPAER e responsáveis pela execução do programa. Foram identificados os conhecimentos, precariedades, formas de organização e as expectativas que os atores sociais dos diferentes grupos - gestores, agricultores familiares e entidades beneficiárias possuem a respeito dessa política. Ademais, pudemos compreender de que forma se dá o protagonismo da agricultura familiar, em uma região que teve seu processo de formação voltado para o fortalecimento do agronegócio. Foi possível concretizar as hipóteses pré-estabelecidas a respeito da tese de que há um descrédito por alguns gestores em relação à agricultura familiar no que tange a ela protagonizar e assegurar o seu espaço na arena de decisão que rege o funcionamento do PNAE. Concluímos ainda que o programa precisa se articular melhor entre os setores públicos e as organizações da agricultura familiar. Essas articulações são

fundamentais, não somente por sua participação no PNAE depender de uma rede de atores, mas pelo tanto que essa rede movimentava vários aspectos em prol do desenvolvimento local.

Palavras-chave: Agricultura familiar, Políticas Públicas, Mercados Institucionais.

Abstract

JESUS, Juliana Aparecida Mateus Pereira de. **THE NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM:** A case study in the municipality of Rondonópolis - MT, 2019. Dissertation (Masters in Agronomy) – Graduate Program in Family Farming Production Systems, Faculty of Agronomy Eliseu Maciel, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2019. 132sh.

Discussions over public policy over the past decades have become more prominent on government agendas, especially in recognition of their role in food security and food security (SAN) objectives. Evidence of the National School Feeding Program (PNAE) amid a very wide range of public policies for family agriculture and combating hunger is explained by the understanding that these programs appear as a way for the State to protect, from excluded populations, both those who do not have access to the necessary food, and those who have difficulties in putting their food products on the market. From this perspective, institutional markets can be considered to have a dual purpose, on the one hand, to supply vulnerable populations with food and, on the other hand, to assist in the disposal of certain agricultural products by making compatible the needs of family farming systems and other segments of the population society. It is also understood that in the case of Brazil, the reformulation of these programs constitutes an important milestone, since they provide for the integration of public initiatives to reconcile at the same time the objectives of promoting food security and social inclusion of family farmers, besides fomenting new alternatives for the adequacy and expansion of these policies in other countries. The present research aims to investigate, in light of the sociological perspective, the implantation and operationalization of institutional markets, specifically the National School Feeding Program, in the municipality of Rondonópolis-Mato Grosso. The work was developed in this county, located in the southern region of Mato Grosso, through the application of semi-structured interviews with farmers, EMPAER technicians and those responsible for implementing the program. Knowledge, precariousness, forms of organization and the expectations that the social actors of the different groups - managers, family farmers and beneficiary entities - have had on this policy were identified. In addition, we were able to understand how the role of family agriculture is played out, in a region that had its training process focused on strengthening agribusiness. It was possible to concretize the pre-established hypotheses regarding the thesis that there is discredit by some managers regarding family farming in what it is about to lead and ensure its space in the decision arena that governs the operation of the PNAE. We also conclude that the program needs to be better articulated between the public sectors and family agriculture organizations. These articulations are fundamental, not only for the participation of the family

agriculture in the PNAE to depend on a network of actors, but for that reason that this network moves several aspects in favor of the local development.

Keywords: Family Farming, Public Policy, Institutional Markets.

Lista de Figuras

Figura 1 - Mapa dos Biomas do Estado de Mato Grosso.....	25
Figura 2 - Produção estimada da agricultura familiar no Estado do Mato Grosso.....	31
Figura 3 - Mapa ilustrativo. Localização da área de estudo.....	32
Figura 4 - Mapa ilustrativo. Localização do município de Rondonópolis de acordo com as duas principais rodovias do Estado.....	33
Figura 5 - Dinâmica dos limites entre as modalidades de compras do PAA.....	61
Figura 6 - Classe e idade do produtor rural no Brasil, segundo os dados preliminares do censo agropecuário.....	89

Lista de Quadros

Quadro 1 - Índice de Desenvolvimento Humano do estado de Mato Grosso e do município de Rondonópolis em 2010.....	35
Quadro 2 - Data das entrevistas com Diretores das Escolas, Gestor da Prefeitura e Nutricionistas.....	48
Quadro 3 - Data das entrevistas com os agricultores familiares.....	48
Quadro 4 - Principais Políticas Públicas nacionais voltadas para a Agricultura Familiar.....	57
Quadro 5 - Principais Políticas Públicas regionais voltadas para a Agricultura Familiar.....	58
Quadro 6 - O Programa de Aquisição de Alimentos e suas leis complementares.....	60
Quadro 7 - Alterações realizadas no Programa Nacional de Alimentação Escolar.....	63
Quadro 8 - Documentos necessários para a participação da chamada pública do PNAE.....	96

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Evolução da população urbana e rural em Mato Grosso e Rondonópolis.....	34
Tabela 2 - Recursos financeiros do PNAE no Brasil, de 2009 até 2015.....	67
Tabela 3 - Valores transferidos para o Estado de Mato Grosso para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE entre os anos 2011 a 2017.....	83
Tabela 4 - Valores transferidos para aquisição de gêneros alimentícios pela Prefeitura Municipal de Rondonópolis e da agricultura familiar para o PNAE entre os anos 2011 a 2017.....	93

Lista de Siglas

CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CEDRS - MT	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Mato Grosso
CGU	Controladoria Geral da União
CODEAGRI	Companhia de Desenvolvimento Agrícola
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
EMATER – MT	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMPAER	Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural
EMPA	Empresa de Pesquisa Agropecuária
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
MEC	Ministério da Educação
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PEAF - MT	Plano Estadual da Agricultura Familiar do Mato Grosso
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PPGSPAF	Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional

SAAF	Secretaria de Estado de Agricultura e Assuntos Fundiários
SEDER	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural
SEDRAF	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar
SEAF	Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso

SUMÁRIO

Apresentação.....	18
1 INTRODUÇÃO.....	20
2 O CONTEXTO EMPÍRICO DA PESQUISA.....	22
2.1 O Estado de Mato Grosso.....	22
2.2 O município de Rondonópolis.....	30
3 O PROBLEMA DE PESQUISA.....	38
3.1 Hipóteses.....	42
3.2 Objetivos.....	43
3.2.1 Geral.....	43
3.2.2 Específicos.....	43
3.3 Metodologia.....	44
4 A AGRICULTURA FAMILIAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	50
4.1 A Agricultura Familiar.....	50
4.2 Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e sua aplicação no Brasil.....	55
4.2.1 A criação dos Mercados Institucionais: PAA e o PNAE.....	59
4.2.1.1 O PAA.....	59
4.2.1.2 O PNAE.....	62
5 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS MERCADOS INSTITUCIONAIS.....	69
5.1 A construção dos mercados institucionais.....	70
5.1.2 O poder nas relações sociais.....	74
5.2 A contribuição dos Mercados Institucionais para o Desenvolvimento Rural.....	77

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	82
6.1 A trajetória do PNAE em Mato Grosso.....	82
6.2 O contexto organizacional da agricultura familiar em Rondonópolis....	84
6.3 A realidade do PNAE no município: Conversando com os atores sociais envolvidos.....	92
6.4 O PNAE nas escolas do município.....	101
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
Referências.....	111
Apêndice A.....	125
Apêndice B.....	127
Apêndice C.....	129
Apêndice D.....	130
Apêndice E.....	131

Apresentação

Para a elaboração de uma dissertação, o primeiro passo deve ser a escolha do tema. Minha escolha pelo universo complexo e dinâmico da agricultura familiar, das políticas públicas e ainda das relações imersas nessa conjuntura não foi somente pela relevância do contexto escolhido, mas reflete valores e experiências pessoais que marcaram minha trajetória.

Minha relação com o tema relativo à dinâmica da agricultura familiar vem de longe, confunde-se, inclusive com minha história de vida. Com avós agricultores, mãe e tios produtores de leite em pequena escala e pai professor do ensino fundamental, fui criada em uma comunidade tradicional chamada Gleba Cascata, localizada na zona rural (cerca de 40 km) da cidade de Rondonópolis, no sul do Estado de Mato Grosso. Vivendo na “roça”, frequentando a escola do campo, presenciei as dificuldades enfrentadas por quem reside na área rural: estradas ruins, falta de água, solos degradados, baixo preço de comercialização dos produtos, intempéries climáticas e incertezas, além do escasso alcance das instituições públicas em relação a essa região.

A formação em Engenharia Agrícola e Ambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e o trabalho como bolsista extensão e iniciação científica no laboratório de estudos da paisagem, geomorfologia e agricultura familiar fortaleceram os laços com o assunto e a vontade de ajudar, de algum modo, a promover a agricultura familiar. Apesar do desejo de trabalhar com a extensão rural, as oportunidades de trabalho nesse ramo são escassas na região de Rondonópolis, o que me voltou ao trabalho na indústria como coordenadora ambiental. Inquieta com o trabalho na manufatura e decidida a buscar a continuidade de minha formação, candidatei-me para a seleção do mestrado junto ao Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar (PPGSPAF) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Radiante com a notícia de que havia sido

selecionada, surgiu, posteriormente, um novo desafio: o de viver em outro estado e sob os efeitos de um clima radicalmente diferente de onde sempre vivi.

A escolha do mestrado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar, dentro da linha de pesquisa intitulada “Desenvolvimento Rural Sustentável”, teve como propósito ampliar meus horizontes e buscar novas orientações teóricas acerca das potencialidades da agricultura familiar. Sempre acalentei o desejo de construir alternativas técnicas e organizacionais que auxiliassem na melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais de minha região de origem.

O objeto dessa pesquisa está relacionado ao funcionamento de uma das mais relevantes iniciativas do governo federal em favor da segurança alimentar e nutricional e do apoio à agricultura familiar. Trata-se da implantação e operacionalização dos mercados institucionais, mais precisamente, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Como será abordado a seguir, o foco do estudo recai sobre o município de Rondonópolis, contexto social, político e cultural em que se desenvolveu a presente investigação.

1 INTRODUÇÃO

Em um primeiro momento apresentamos¹ os traços gerais que definem o recorte espacial da pesquisa e de aspectos que permitam vislumbrar o contexto da área de estudo. Em seguida, evidenciamos alguns estudos envolvendo a temática trabalhada, com contribuições concernentes aos conceitos de agricultura familiar, políticas públicas e a formação dos mercados, os quais guardam uma relação direta com o objeto da pesquisa – o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – em funcionamento numa localidade específica da geografia mato-grossense.

A tarefa da segunda seção é, portanto, descrever o contexto empírico da pesquisa, incluindo alguns traços gerais sobre o Estado de Mato Grosso e o município de Rondonópolis com base em trabalhos que analisam o processo de formação desta parte do país. A terceira seção apresenta a contextualização do problema de pesquisa, bem como as “hipóteses” e os “objetivos” norteadores da pesquisa. À continuação expomos o marco metodológico da pesquisa que ensejou a dissertação.

Já na quarta seção, procedemos à análise do processo de formação da agricultura familiar no Brasil até os dias atuais, além da evolução dos programas e políticas públicas voltadas para esse segmento da agropecuária nacional. A ênfase recai na criação dos mercados institucionais, quais sejam, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que integraram, até bem pouco tempo atrás, os alicerces fundamentais da estratégia brasileira de combate à fome e à desnutrição.

¹ Na primeira seção (apresentação) fez-se uso da primeira pessoa do singular para descrever o itinerário pessoal e acadêmico da autora e caracterizar a relação desta com o tema da dissertação. Doravante, far-se-á uso da primeira pessoa do plural por entender que se trata de um trabalho construído em conjunto com o Comitê de orientação e também para estabelecer uma interlocução direta e próxima com aqueles que irão ler este trabalho, incluindo a banca de avaliação.

A quinta seção tem como foco central a questão relativa à construção social dos mercados, as relações de poder que permeiam esse processo e ainda a contribuição dos mercados institucionais para o desenvolvimento rural. Finalmente, na sexta seção apresentamos e analisamos os resultados da pesquisa. Nessa etapa retomamos as questões norteadoras do estudo, bem como o alcance das hipóteses construídas na seção inicial da dissertação. Na última parte apresentamos as considerações finais.

2 O CONTEXTO EMPÍRICO DA PESQUISA

Nesta seção, buscamos apresentar alguns elementos de caráter geral acerca do processo de formação do Estado de Mato Grosso e do município de Rondonópolis, onde se desenvolveu a pesquisa. Não temos a intenção de explorar exaustivamente este tópico. Nosso propósito é apresentar como se deu a ocupação desta unidade federativa, situada na zona central do país. Elucidar esse recorte territorial se faz necessário, a fim de identificarmos os aspectos que nos parecem primordiais para entender de que modo Mato Grosso insere-se no cenário nacional.

Essa compreensão servirá tanto como fomento para as discussões que permearão os capítulos 4 e 5, sobre as relações de poder existentes no processo de formação dos mercados, a relação dos agricultores familiares e sua participação nas políticas públicas, como no que tange aos resultados apresentados e discutidos nas seções subsequentes.

2.1 O Estado de Mato Grosso

Localizado no coração do continente sul-americano e na região Centro-Oeste do Brasil, o Estado de Mato Grosso possui uma grande diversidade do ponto de vista físico, geográfico, e ambiental, apresentando vasta extensão territorial, sendo o terceiro maior estado do país, com 906.807 km².

No que tange a essa diversidade, podemos identificar em Mato Grosso três biomas: a Floresta Amazônica (53,6%) ao norte, o Pantanal (6,8%) ao sudoeste e o

Cerrado (39,6%) no restante do Estado (PIRES, 2016; STURZA, 2005), tal como se demonstra na Figura 1.

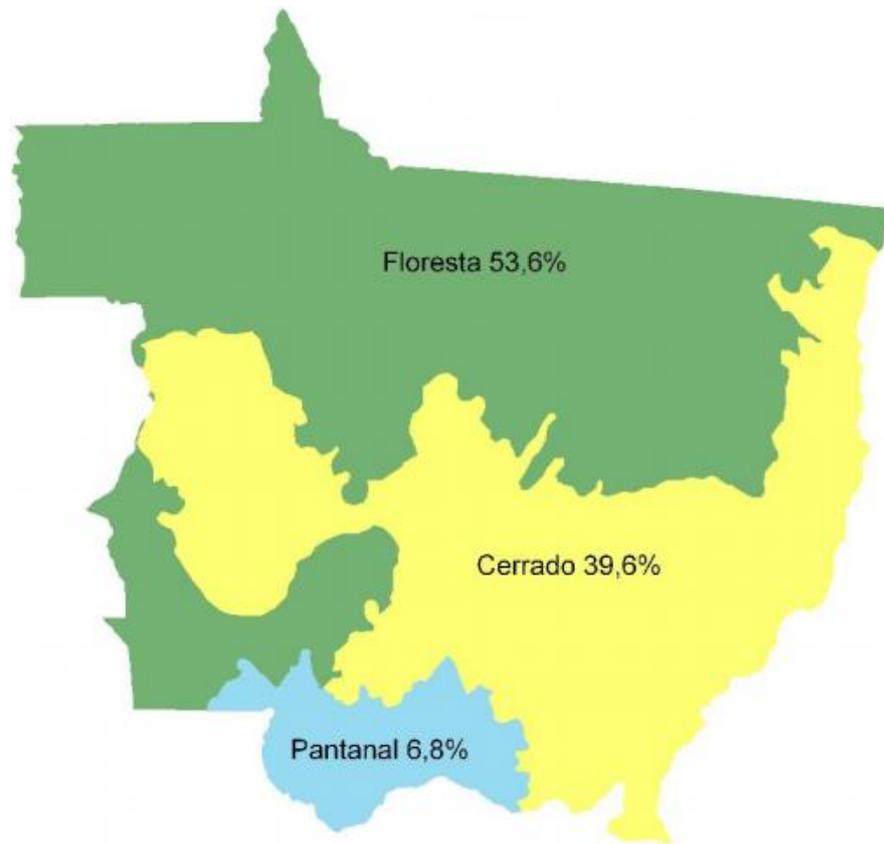


Figura 1 – Mapa dos Biomas do Estado de Mato Grosso.

Fonte: Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), 2014.

No contexto do agronegócio, ocupa um lugar de destaque na produção nacional, sendo o maior produtor de soja do Brasil. Em consequência disso, o tamanho das propriedades difere dos demais estados brasileiros, que, em sua maioria, são grandes estabelecimentos, incluindo latifúndios voltados para a exploração extensiva e intensiva dos recursos naturais (NEGRI, 2010).

De maneira concisa, podemos dizer que o processo de formação dessas grandes propriedades se intensificou a partir da política voltada para a ocupação do Centro-Oeste, a chamada “Marcha para Oeste²” que contemplava várias ações

²Realizadas no Governo Federal de Getúlio Vargas (1930-1945), baseavam-se em um modelo desenvolvimentista, com o intuito de incorporar os chamados “espaços vazios” à economia nacional através da ocupação dessas regiões, para diversificar a agricultura e evitar crises de superprodução, como estava ocorrendo com o café no Estado de São Paulo e Minas Gerais. E em 1947, o então governador do Estado, Arnaldo Estevão de Figueiredo, reforçou a política de colonização do território mato-grossense (LIMA, 2017; PIRES, 2016; PORTELA, 2016).

objetivando a ‘colonização’ das terras do Brasil Central. Nessa mesma época, o espaço rural regional assume a função de produzir matérias-primas para os centros urbanos e os locais industrialmente mais desenvolvidos do país (PIRES, 2016; DEMAMANN, 2011; LIMA, 2007; STURZA, 2005).

Após o esgotamento das minas de ouro³, os habitantes da região foram forçados a desenvolver outras atividades produtivas, principalmente a agropecuária. Ao norte, destacavam-se a extração de borracha e a produção de cana-de-açúcar para abastecer as usinas de açúcar, aguardente e álcool. Ao sul⁴, predominavam os pecuaristas e produtores de erva-mate (DEMAMANN, 2011).

Com o início da Revolução Verde, na década de 1960, o desenvolvimento da agricultura em Mato Grosso se deu de forma similar ao que ocorreu no restante do Brasil. Esse novo padrão proporcionou significativas alterações no mundo rural e na base técnica da agricultura, a partir da potencialização do uso de máquinas, insumos químicos e a utilização de tecnologias para impulsionar a produtividade nacional (PIRES, 2016; NEGRI, 2010).

Acompanhando essa mudança, houve também o incentivo do governo para a expansão da fronteira agropecuária no Estado, através da construção de rodovias que ligavam as regiões produtoras a outros Estados e regiões brasileiras (como o Norte e o Sul). A porção sul, devido à posição estratégica, se mostrava mais propícia à integração com os grandes centros consumidores e de escoamento da produção localizados na atual Região Sudeste em um momento que a urbanização do país intensificava-se indo ao encontro às exigências da política federal. Esse fato, privilegiou o município de Rondonópolis, tornando esta localidade um ponto engendrado tanto para a produção em si, quanto para o escoamento de matérias-primas (SILVA, 2010; PIRES, 2016.).

Para Lima (2007), no início da ocupação do território mato-grossense, os latifúndios tinham a finalidade especulativa ou destinavam-se à prática de pecuária extensiva. Atualmente, este modo de uso e ocupação do solo, em grande medida, foi alterado. Conforme Pereira *et al.* (2006, p. 73), essa alteração fez emergir um

[...] número elevado de latifúndios capitalizados, grande parte dos estabelecimentos então existentes se transformou em modernas empresas

³ Primeira atividade que despertou o interesse dos desbravadores das terras mato-grossenses.

⁴ Ressaltamos que “ao Sul” nesse caso, significa principalmente a região que hoje compreende ao Estado do Mato Grosso do Sul (desmembrado oficialmente de Mato Grosso em 1º de janeiro de 1979), e também a região sul do Estado do Mato Grosso.

capitalistas, diferenciando-se cada vez mais dos antigos latifúndios tradicionais. Essas empresas produzem bens dotados de alto valor comercial, como a soja, o algodão, o arroz e outros produtos de origem agropecuária.

Lima (2007), afirma ainda que, essa “*concentração de terras nas mãos de poucos é extremamente exagerada, comprometendo até a alimentação da população brasileira* (LIMA, 2007, p. 93)”, e que, justamente após o período de expansão dessas fronteiras agrícolas em direção à Amazônia, Mato Grosso foi tido como o maior palco de tensões sociais do Brasil⁵ (PIRES, 2016).

O desenvolvimento proporcionou um crescimento demográfico e econômico, mas também serviu para ampliar a concentração de terras, que é um dos fatores centrais para o aumento da desigualdade social no campo, principalmente quando se têm em mente as pressões exercidas sobre a agricultura familiar (LIMA, 2007).

Concomitante a essa realidade enaltecida do agronegócio – que tende a manter-se em um nível tecnológico elevado para acompanhar as inovações em escalas nacional e internacional –, está a agricultura familiar em toda a sua diversidade no Mato Grosso. Trata-se de um coletivo que demanda políticas públicas cruciais para assegurar condições mínimas, seja no que tange ao acesso às novas tecnologias e à assistência técnica, ou seja no que tange à questão da comercialização de seus produtos e construção de novos mercados.

O golpe militar em 1964, instaurado no Brasil interrompeu qualquer possibilidade de implantação de um modelo alternativo à estrutura agrária concentradora que vinha sendo aplicada desde a década de 1950, com a implantação de medidas que, por exemplo, visassem a reforma agrária. Ao revés, a atuação no período veio inserida em um contexto mais amplo, em um processo denominado “modernização conservadora” que, por meio de um amplo intervencionismo estatal, característico do regime ditatorial do período, fomentava com incentivos fiscais e intensificação de fluxos migratórios, com o surgimento de novas fronteiras agrícolas baseadas em um modelo mais concentrador e excludente (FEIX, 2001).

Assim, nas décadas seguintes, 1960 e 1970, assistem-se a uma forte ampliação das políticas de ampliação agrícola implementadas pelo governo federal em toda a região. Nesse período, as atividades governamentais passam a adotar

⁵ Pires (2016) confirma que, Mato Grosso ainda é o Estado brasileiro que possui o maior número de famílias envolvidas em conflitos por terras no Brasil.

uma política mais agressiva em relação ao desenvolvimento da agricultura mato-grossense, implantando vários programas específicos. Esses programas tinham como finalidade modernizar e dinamizar (além de concentrar) a produção agropecuária, com o crescimento exponencial da quantidade produzida e da área destinada à produção no território, recebendo a designação de novo celeiro do mundo (SILVA, 2010).

No período subsequente ao golpe militar, tem-se uma fase em é aprofundado o processo de ocupação territorial do estado do Mato Grosso e da região central do Brasil como um todo a partir de diversos programas levados a cabo pelo governo autoritário. Conforme Moreno (2005), no rol de ações protagonizadas pelo regime militar há que mencionar o Plano de Integração Nacional (PIN)⁶, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra), o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodeste), o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Poloamazônia), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro) e o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal (Prodepan). Em maior ou menor medida tais ações foram pautadas segundo a lógica perversa de favorecer a grupos econômicos nacionais e estrangeiros em detrimento de objetivos de natureza social e ambiental.

Conforme Martins (1985), durante o regime militar a orientação do governo federal foi no sentido de transformar a questão da terra em questão de segurança nacional. Nesse sentido, a criação de projetos de colonização pública e privada cumpre o propósito de desarticular movimentos sociais, sobretudo no caso dos estados meridionais do país que clamavam por justiça social no campo e pela reforma agrária. Com efeito, o sonho de conquistar a terra própria fez com que muitos produtores familiares do sul do Brasil embarcassem na aventura de desbravar o norte e centro-oeste do país.

Importante ressaltar que, segundo Demamann (2011) havia uma preferência por colonos oriundos da região sul do país, seja pelo seu suposto “desejo de progredir”, seja pelo capital inicial que, comumente, traziam. Iniciava-se assim, a consolidação de uma migração que, nas décadas seguintes, seria intensificada. Como bem descreve Souza (2012, p.35) em seu estudo:

⁶ O PIN foi criado durante o governo do General Médici, havendo sido concebido seguindo o lema “integrar para não entregar”, em meio à construção da rodovia transamazônica e da BR-163 – Cuiabá-Santarém, propondo o assentamento de colonos às margens das mesmas.

Um dos projetos de colonização oficial para atrair nordestinos para a Amazônia foi o de Altamira no Pará, às margens da Rodovia Transamazônica em 1970. Outro foi o projeto particular Canarana, criado em 1975 em Barra do Garças/MT. Em seguida no norte de Mato Grosso, o projeto particular Terra Nova – criado em 1978, às margens da Rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163), Peixoto de Azevedo em 1980 (organizado pelo INCRA e COTREL – Cooperativa Triticola Erechim/RS); Lucas do Rio Verde (INCRA) em 1981, este foi implementado como resposta militar à luta pela terra dos colonos da Encruzilhada Natalino/RS, todos às margens da mesma rodovia.

Muitas destas iniciativas redundaram em fracasso, sobretudo devido às precárias condições oferecidas aos colonos que vieram do sul para desbravar uma região nova e totalmente desconhecida. Ainda segundo Souza,

Para a região norte de Mato Grosso, mais especificamente às margens da BR-163, afluiu um grande contingente de migrantes vindos, a partir da década de 70, dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (que depois de 1975 sofreram catástrofes ecológicas de enchentes, geadas e secas consecutivas). Esses migrantes que passaram a ocupar esta região eram pequenos proprietários rurais, posseiros, sitiantes, que “vendiam” suas terras no Sul para se tornarem em Mato Grosso pequenos proprietários. (SOUZA, 2012, p.35-36; destaques no original).

A fase seguinte intensificaria o acesso da microrregião de Rondonópolis com a ampliação da estrada de terra que ligava Cuiabá a Campo Grande, o que dinamizou sua economia e, conseqüentemente, incentivou ainda mais os fluxos migratórios. Como afirma Feix (2001), nesse momento o processo é marcado pela entrada nas atividades agropecuárias do capital financeiro e industrial, o que significou a manutenção e intensificação de um modelo extremamente concentrador da estrutura fundiária brasileira, com o Mato Grosso não sendo exceção ao caso.

Somente em 1986 é que surgem as primeiras desapropriações de terras destinadas à Reforma Agrária no Estado (MORENO, 2007; DEMAMANN, 2011). A Secretaria de Agricultura do Estado de Mato Grosso foi instituída em 1979, mas apenas a partir da década de 1990 é que surgiram alguns incentivos à diversificação das cadeias produtivas, coincidindo com a criação da Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural (EMPAER), em 1992⁷ (MORENO, 2007).

Outras iniciativas dos poderes Executivo e Legislativo Estadual que não foram especificamente voltadas à Agricultura Familiar, também contribuíram para o desenvolvimento do setor no Estado. A Lei nº 6.753 de janeiro de 1996, propôs a municipalização da agricultura e dos serviços de assistência técnica e extensão

⁷ O serviço de extensão rural em Mato Grosso já existia, mas a fusão entre a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER - MT), a Empresa de Pesquisa Agropecuária (EMPA) e a Companhia de Desenvolvimento Agrícola (CODEAGRI), ensejou a criação da empresa que elegeu como prioridade a agricultura familiar.

rural, estimulando a criação das Secretarias Municipais de Agricultura, dos Conselhos e Planos Municipais de Desenvolvimento Rural e dos Fundos Municipais de Desenvolvimento (BRASIL, 1996). Já as leis nº 7.958/2003 e nº 8.410/2005, criaram o Programa de Desenvolvimento Rural de Mato Grosso (PRODER) e o Fundo de Desenvolvimento Rural (FDR), respectivamente; e, a Lei nº 8.697 de agosto de 2007, que instituiu o Programa de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso – MT REGIONAL, cuja finalidade é a diminuição das desigualdades regionais, a partir do desenvolvimento das potencialidades locais com a participação no mercado dos micros, pequenos e médios empreendimentos urbanos e rurais (BRASIL, 2007).

Em 1974, foi criada pelo poder Executivo a primeira secretaria voltada ao setor agrícola: a Secretaria de Assuntos Fundiários, que em 1979 se tornou a Secretaria de Estado de Agricultura. Em sua existência, foi renomeada para Secretaria de Estado de Agricultura e Assuntos Fundiários (SAAF) e posteriormente Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural (SEDER). Em 2010, foi alterada para Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (SEDRAF), ato que formalizou o compromisso do governo estadual com os agricultores familiares mato-grossenses (SEAF, 2017). Finalmente em 2015, esta foi transformada em Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários (SEAF), a qual se volta à promoção do desenvolvimento rural sustentável e da Agricultura Familiar mato-grossense (MORENO, 2007; DEMAMANN, 2011; PEAFF, 2017).

Através da mobilização da SEAF, foi criada a lei nº 10.516, de 02 de fevereiro de 2017, que instituiu a Política Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável da Agricultura Familiar, com o intuito de nortear a elaboração e a implementação do Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável da Agricultura Familiar. Apoiado então, por outras organizações⁸, foi elaborado em 2017, o Plano Estadual da Agricultura Familiar – MT (PEAF MT), o qual preconiza o fomento à Agricultura Familiar no Estado, estando pautado em diretrizes e estratégias para a construção de políticas públicas de forma participativa (PEAF, 2017). Segundo o próprio PEAFF (2017, p. 12),

⁸ Trata-se de parceria técnica e financeira com o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), o Instituto Centro de Vida (ICV) e a EMPAER-MT. A coordenação de elaboração e implementação do Plano são de responsabilidade do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS/MT.

É um instrumento orientador importante para revisão dos instrumentos de planejamento do governo a partir do reconhecimento da Agricultura Familiar como agente fundamental para o desenvolvimento rural sustentável. É, portanto o balizador de um processo de construção de políticas públicas e articulação institucional entre as secretarias e órgãos envolvidos, que deve ser acompanhado de perto pelas organizações sociais.

Em um levantamento realizado em 2017 pela SEAF e o IPAM, a participação da agricultura familiar no Estado é apresentada através dos dados apresentados na Figura 2.



Figura 2 – Produção estimada da agricultura familiar no Estado do Mato Grosso.
Fonte: SEAF, 2017.

Apesar de todos os esforços já realizados, esses registros sobre a produção da agricultura familiar e da produção gerada pelas cadeias produtivas exploradas em regime de economia familiar mato-grossense são bastante precários. Isso ocorre

devido à inexistência de pesquisas que discriminem esse tipo de produção. Nesses termos, a participação da agricultura familiar se mostra subestimada (SEAF, 2017).

De acordo com a EMPAER – MT⁹, Mato Grosso possui 188.560 mil estabelecimentos agropecuários sendo 140.201 de caráter familiar (o que corresponde a 74,35%) e 48.359 de caráter não-familiar (correspondente a 25,65%). Dentro do universo familiar, 90.046 (ou 64,2%) são assentados da Reforma Agrária, evidenciando a importância que esse segmento representa no estado do Mato Grosso. Além disso, devemos frisar que o módulo fiscal no Estado – diferentemente da maioria das propriedades familiares do Brasil, varia entre 30 a 100 hectares¹⁰, circunstância que impacta diretamente no modo de vida e produção que cada agricultor desempenha.

Esses fatos corroboram com a importância da criação e o desenvolvimento do PEAf MT, justamente no intuito de instaurar uma ação efetiva do Governo estadual na coleta e registro sistemáticos de dados de produção (e comercialização) da Agricultura Familiar. Além do mais, aguardamos com expectativa o desenvolver desse novo olhar para a agricultura familiar nessa unidade federativa brasileira. A próxima subseção reúne alguns traços gerais relativos ao contexto empírico da pesquisa, mormente, a realidade do município de Rondonópolis.

2.2 O município de Rondonópolis

Situado na região sudeste de Mato Grosso, o município de Rondonópolis dista 215 km da capital Cuiabá (Figura 3). Limita-se ao norte, com os municípios de Juscimeira e Poxoréo; ao sul, com os municípios de Itiquira e Pedra Preta; a leste, com os municípios de Poxoréo e São José do Povo; e a oeste com o município de Santo Antônio do Leverger (STURZA, 2005).

⁹ Escritório Regional de Rondonópolis – MT.

¹⁰ No município de Rondonópolis, o módulo fiscal equivale a 60 hectares, área bastante superior à que predomina, por exemplo, na região de Pelotas – Rio Grande do Sul, equivalente a apenas 16 hectares.

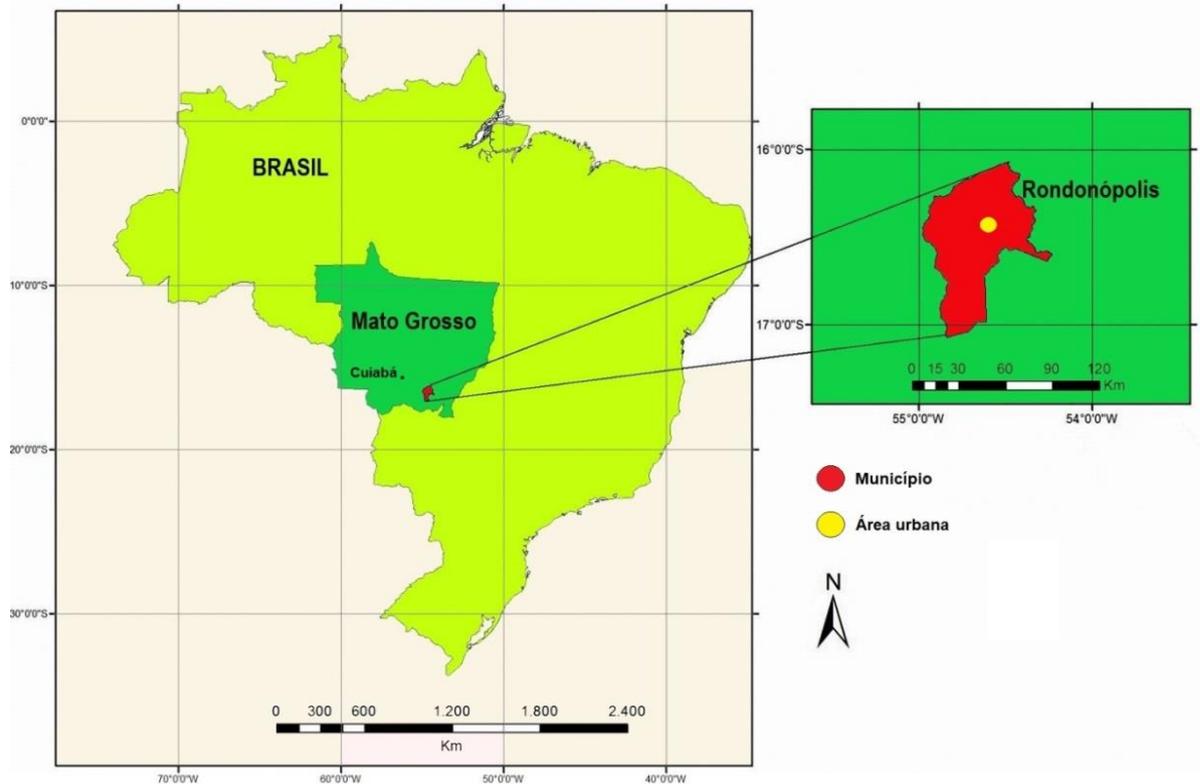


Figura 3 – Mapa ilustrativo. Localização da área de estudo.

Fonte: Base Cartográfica do IBGE 2015, adaptado pelos autores (2018).

O município está localizado dentro da área conhecida como bacia hidrográfica do Rio Vermelho, que é afluente do Rio Cuiabá e pertencente à bacia hidrográfica do Rio Paraguai. Tem ainda uma vegetação dividida em regiões de mata e cerrado, sendo que a área com vegetação nativa corresponde a aproximadamente 30% do total do município, e a maior parte da mata é pertencente à reserva indígena Tadarimana (STURZA, 2005; NEGRI, 2010).

Rondonópolis situa-se em uma importante localização geográfica, no entroncamento das rodovias BR-364 e BR-163 que interliga as regiões norte e sul do país (Figura 4). É através desse meio que escoam a produção agropecuária e industrial (do município e do Estado), a qual se destina aos grandes centros metropolitanos e portos do Brasil, sendo ainda considerado como o Portal da Amazônia.

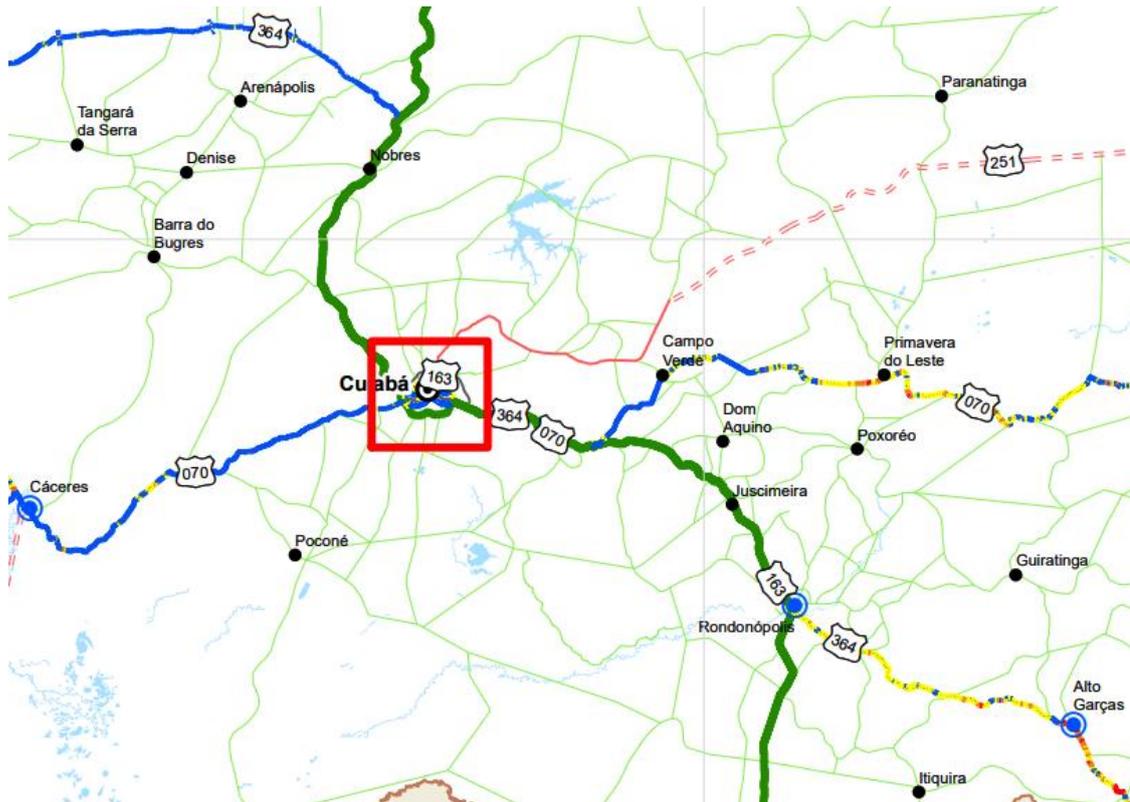


Figura 4 – Mapa ilustrativo. Localização do município de Rondonópolis de acordo com as duas principais rodovias do Estado.

Fonte: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, 2017.

Sua expansão urbana é resultado justamente desse entroncamento rodoviário somado à construção de rodovias no seu eixo locacional (PORTELA, 2016; STURZA, 2005).

Rondonópolis, devido ao seu processo de formação, foi marcada pelo impacto de diferentes atividades – mineradora, pecuária e agrícola – ao longo do tempo. Em relação à atividade agropecuária, há que ressaltar a diferenciação territorial marcada por um dualismo entre o sistema fundiário familiar e o patronal. Assim como muitos municípios de Mato Grosso, Rondonópolis passou por um processo de transformação acelerado por conta das diferentes atividades e formas de organização espacial da agricultura e da pecuária (LIMA, 2007).

Entrementes, esse arranjo espacial em seu espaço rural, espelha, de um lado, a forte concentração fundiária de Rondonópolis, com grandes propriedades dedicadas à agropecuária, e, no extremo oposto, o pequeno agricultor, que, em grande medida, foi excluído das políticas que o próprio Estado instituiu (LIMA, 2007).

Box 1 - O processo de formação do município de Rondonópolis

De acordo com o sítio arqueológico Ferraz Igreja, os primeiros sinais de vida em terras que hoje pertencem ao município, datam de pelo menos cinco mil anos atrás. Outrora reduto dos índios da etnia Bororo, as primeiras ocupações por imigrantes na região de Rondonópolis se deram às margens do Rio Poguba, que mais tarde ficou conhecido como Rio Vermelho. Com o objetivo de povoar as terras onde habitavam os bororos, passou-se a chamar o local de Povoado do Rio Vermelho (PORTELA, 2016; NEGRI, 2008; TESORO, 1993).

O processo de ocupação da região sudeste de Mato Grosso e da microrregião de Rondonópolis transcorreu em três etapas, caracterizadas pelas atividades econômicas desenvolvidas ao longo do tempo, onde destacamos primeiramente a mineração, depois a pecuária (em razão da decadência da atividade mineira), e por fim, a agricultura – mais recentemente a forma moderna e intensiva (PIRES, 2016; NEGRI, 2010; TESORO, 1993).

Em 1919 ocorreu a mudança do nome de Povoado do Rio Vermelho para Povoado de Rondonópolis, por ação do Major Otávio Pitaluga, que estava a serviço do Marechal Mariano Rondon, expandindo as linhas de telégrafo até a Amazônia (PIRES, 2016, PORTELA, 2016).

O efetivo povoamento de Rondonópolis intensificou-se a partir de 1950, com a chegada de novos aventureiros, migrantes principalmente nordestinos, paulistas e mineiros, os quais se fixaram e contribuíram para o desenvolvimento e fortalecimento das relações políticas e econômicas da região. Anos mais tarde, a expansão da atividade agrícola, atraiu o interesse dos habitantes do Sul do Brasil para essas terras. A datação de fundação da cidade corresponde ao dia 10 de agosto de 1915, mas sua emancipação político-administrativa ocorreu somente em 10 de Dezembro de 1953, pela Lei Estadual nº 666 (PIRES, 2016; NEGRI, 2008).

O crescimento urbano da cidade se deu a partir dos anos 1970, com a Política Nacional de Expansão das Fronteiras Agrícolas e o Programa de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (PRODOESTE). Em virtude das atividades agropecuárias, já foi considerada “Rainha do Algodão”, “Rainha do Arroz” e “Princesinha do Leste”. Tornou-se reconhecida nacional e internacionalmente pela grande produção de soja e de milho, voltando a se destacar novamente na produção de algodão (PORTELA, 2016; LIMA, 2007).

Após a década de 1980, houve um grande aumento populacional, incentivado pela intensificação das relações econômicas com grandes centros do país e do exterior. Nesse contexto, o processo de modernização do campo se deu de forma drástica e profunda. Nos anos 2000, houve um novo salto de crescimento econômico, incrementando as atividades da soja, pecuária extensiva e comércio, bem como a industrialização da região (PORTELA, 2016; LIMA, 2007; TESORO, 1993).

Sua história é contada de forma graciosa pelo poeta Gilberto Rodrigues:

“Rainha por natureza, majestosa por merecimento,
seu povo forte e aguerrido justifica seu crescimento.
Outrora um simples povoado em profunda decadência,
hoje nossa cidade está no auge e em constante evidência.
Nordestinos, paulistas, mineiros e sulistas unidos de mãos dadas
por um só ideal, alcançar o tão sonhado progresso social.
Dinâmica, pujante e peculiar, pois quem bebe dessa água jamais sai deste lugar.
Orgulho de Mato Grosso, honra para o Brasil,
de um povo unido e trabalhador que em outro lugar jamais se viu.
Nada se compara ao perfil dessa cidade,
pois recebe todo mundo com alegria e hospitalidade [...]”

Trecho da poesia “Rondonópolis 60 anos de beleza e poesia”, de Gilberto Rodrigues da Silva. Jornal A Tribuna, 10 de dez. 2013

Em 2006, o censo agropecuário indicava a existência de 2.132 estabelecimentos agropecuários, sendo 491 (23,0% do total) estabelecimentos

agrícolas não-familiares e 1.641 (77,0% do total) estabelecimentos de caráter familiar. A mesma fonte informa que os estabelecimentos familiares concentram apenas 16,72% da área agrícola total de Rondonópolis, dado que evidencia a desigualdade no acesso à terra numa região marcada por grandes propriedades.

A participação da agricultura familiar no valor bruto da produção agropecuária, segundo o censo agropecuário em 2017, corresponde a uma média de R\$335.779. No que tange à ocupação da força de trabalho rural, a agricultura no município possui 7.287 pessoas ocupadas em estabelecimentos agropecuários. Lamentavelmente o último censo agropecuário (2017) alterou a metodologia adotada, eliminando a distinção entre estabelecimentos familiares e não-familiares, o que impede de avaliar a evolução do quadro no período intercensitário.

Todo esse processo implicou em alterações substanciais na divisão social e territorial do trabalho, em termos locais e regionais, em meio ao aprofundamento do processo de urbanização do território mato-grossense (NEGRI, 2010).

Em 1960 a população total do município era correspondente a 22.302 habitantes, sendo 17.820 residentes no meio rural (79,9%) e 4.482 (20,1%) na área urbana (IBGE, 2010). Já na década de 1990 até o ano de 2010, de acordo com os censos demográficos do IBGE, houve uma inversão nesses valores, tanto no Estado de Mato Grosso quanto no município de Rondonópolis, como podemos observar na Tabela 1. Já no ano de 2018, o município alcança uma população estimada em 228.857 habitantes (IBGE, 2018).

Tabela 1 – Evolução da população urbana e rural em Mato Grosso e Rondonópolis.

População	Ano					
	1991	%	2000	%	2010	%
Mato Grosso						
Urbana	1.485.110	73.26	1.987.726	79.37	2.482.801	81.80
Rural	542.121	26.74	516.627	20.63	552.321	18.20
Total	2.027.231	100.00	2.504.353	100.00	3.035.122	100.00
Município de Rondonópolis						
Urbana	111.871	90.83	141.838	94.42	188.028	96.19
Rural	11.300	9.17	8.389	5.58	7.448	3.81
Total	123.171	100.00	150.227	100.00	195.476	100.00

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, adaptado pelos autores (2019).

Essa migração da população rural para as cidades, conhecida como êxodo rural, foi impulsionada principalmente pela introdução de novas tecnologias

poupadoras de mão de obra no campo, incluindo maquinarias agrícolas e os chamados insumos modernos (agroquímicos). Esse aspecto, associado à falta de fomento produtivo ao pequeno produtor rural, contribuiu significativamente para ampliar esse processo (PIRES, 2016).

Conforme o último censo demográfico do IBGE (2010), a superfície territorial (4.686,622 Km²) de Rondonópolis equivale a 0,48% da área total do estado, sendo 304 Km² de zona urbana e 3.855.122 Km² de zona rural. Desse modo, tal localidade possui uma densidade demográfica baixa (3,36 hab./km²) (STURZA, 2005, IBGE, 2010) se comparada com municípios do sudeste e sul do Brasil.

Em 2016, o Produto Interno Bruto (PIB) de Rondonópolis alcançou a cifra de R\$ 9,418 bilhões, o segundo maior do Estado, perdendo apenas para a capital, Cuiabá (com PIB de R\$ 22,2 bilhões). O PIB per capita, isto é, a soma da riqueza dividida pelo número de habitantes, chegou a R\$ 43.024,92 em 2016, superior, portanto, ao da capital mato-grossense (R\$ 37.930,34), conforme indicam dados recentes (IBGE, 2018).

Apesar de possuir indicadores econômicos favoráveis, tal índice (PIB per capita) se mostra refratário ao problema da desigualdade de renda da população evidenciada. Esse fato é comprovado a partir da análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) do Estado com índice em 0,725, e do município, que, em 2010 foi de 0,755, como podemos verificar no Quadro 1.

Quadro 1 – Índice de Desenvolvimento Humano do estado de Mato Grosso e do município de Rondonópolis em 2010.

	IDH(M)
Mato Grosso	0,725
Educação	0,635
Longevidade	0,821
Renda	0,732
Rondonópolis	0,755
Educação	0,698
Longevidade	0,823
Renda	0,749

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, adaptado pelos autores (2019).

Conforme observado no Quadro 1, o Estado e o município possuem indicadores em educação correspondentes a, respectivamente, 0,635 e 0,698,

dados estes que situam Mato Grosso em 11º no ranking nacional e Rondonópolis na 1440ª posição. Tal posicionamento mostra-se muito aquém do esperado se levamos em conta a renda per capita tanto do Estado quanto do município de Rondonópolis. A pujança econômica não é refletida nos indicadores de educação.

No censo escolar realizado pela Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), consta que Rondonópolis atendeu em 2016, 19.053 alunos, os quais estão distribuídos em 67 escolas municipais, sendo 18.235 deles em 53 unidades situados na zona urbana – entre CMEI (Centro Municipal de Educação Infantil); UMEI (Unidade Municipal de Educação Infantil); EMEI (Escola Municipal de Educação Infantil) e Escolas Municipais de Ensino Fundamental e 1.718 alunos em 14 Escolas Municipais Rurais.

De acordo com o Relatório de Informações Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em janeiro de 2019 o município possuía 38.286 famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico). O CadÚnico representa uma base de dados que auxilia o planejamento de ações e políticas de enfrentamento à pobreza. Ele funciona como um censo da população mais pobre do país e, em tese, todas as famílias com renda per capita de até 1/2 salários mínimos ou renda familiar total de até 3 salários mínimos devem estar cadastradas (BRASIL, 2019).

Dessas famílias listadas no município, 9.815 foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, dentre as quais 6.193 com renda per capita familiar de até R\$ 89,00; 5.467 com renda per capita familiar entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00; 10.495 com renda per capita familiar entre R\$ 178,01 e meio salário mínimo, e ainda 16.131 famílias com renda per capita acima de meio salário mínimo (BRASIL, 2019).

No município, há as famílias relacionadas aos grupos do meio rural cadastradas, dentre elas, 134 são de agricultores familiares e 92 são de beneficiárias do Programa Bolsa Família. Também estão inclusas, 167 famílias assentadas da Reforma Agrária e sete famílias que acessam o Programa Nacional de Crédito Fundiário. Um número expressivo é de famílias acampadas, são 1.606 famílias cadastradas no município.

Ainda de acordo com o CadÚnico, esses dados relativos à população rural, são importantes na medida em que mostram a situação de vulnerabilidade das famílias rurais, bem como pelo fato de serem essenciais para a formulação e gestão de políticas públicas e realização de estudos e pesquisas sobre essa matéria, e,

além disso, é o canal que as famílias podem ser beneficiadas pela consti
dessas políticas voltadas ao meio rural (BRASIL, 2007).

3 O PROBLEMA DE PESQUISA

As discussões sobre o alcance, objeto e natureza das políticas públicas, nas últimas décadas, adquirem uma maior notoriedade nas agendas governamentais, especialmente em virtude do reconhecimento de seu papel dentro dos objetivos da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (SOUZA, 2006; GELINSKI e SEIBEL, 2008). Nesta perspectiva, é possível mencionar diferentes políticas públicas em nível nacional voltadas aos agricultores familiares, incluindo o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dentre outras. Cada política pública tem sua singularidade e busca o bem estar do público alvo, sendo que para isso percorre diversas etapas – formulação, implementação e avaliação, mas também as reações e as expectativas dos atores que serão influenciados as quais serão diferentes em cada contexto de sua execução (SARAIVA, 2007).

O objeto da presente pesquisa está relacionado ao funcionamento de uma das mais relevantes iniciativas do governo federal em favor da segurança alimentar e nutricional e do apoio à agricultura familiar. Trata-se da implantação e operacionalização dos mercados institucionais, mais precisamente do PNAE.

Embora o PNAE seja uma das políticas alimentares mais antigas no Brasil (década de 1940)¹¹, foi somente na última década com a revisão de suas diretrizes em meio à criação da Lei nº 11.947 de 2009. Tal legislação determina a destinação de, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) dos municípios para a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar (BRASIL, 2015) existente no âmbito do município ou da região. Em virtude disso, os impactos do PNAE, mas também do PAA, tornaram-se objeto

¹¹ Ver a propósito Peixinho (2013)

de crescente interesse no sentido de avaliar tais programas como instrumentos de desenvolvimento rural a partir das compras públicas diretas de agricultores locais ou regionais (GRISA e SCHNEIDER, 2015). Além disso, a mesma lei determina que os cardápios da alimentação escolar priorizem os alimentos básicos (semielaborados e/ou frescos), respeitando a cultura e a tradição alimentar local, além de estar pautada na sustentabilidade e na diversificação agrícola da região (BRASIL, 2009).

Com essa reformulação, cresce o protagonismo da agricultura familiar nas diversas localidades do país onde o programa foi sendo implantado. A inclusão dos agricultores nas políticas públicas, como o PNAE, serve de apoio à comercialização, e, além disso, representa um importante canal de geração de renda com regularidade, assegurando, além do planejamento constante, a certeza de poder assumir compromissos futuros. Esses fatores contribuem para uma maior diversidade na produção de alimentos e para a geração de emprego e renda no meio rural, fortalecendo a relação entre as comunidades rurais, além de estimular a criação de associações e cooperativas e, ainda, proporcionando a permanência no campo (ANTUNES e HESPANHOL, 2011; PAULA, 2012).

Já para os municípios onde é implantada, significa apoio ao desenvolvimento local e agilidade na compra de produtos para a alimentação escolar. Isso porque a aquisição de produtos da agricultura para o PNAE pode ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório (de acordo com os termos do § 1º do art. 18 da Lei 11.947/2009), desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a política (BRASIL, 2009).

Logo, essa inserção de alimentos locais nas instituições de educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos matriculados em escolas de todo o país) propicia o desenvolvimento territorial, valorizando as cadeias curtas de comercialização, além de realizar a promoção da SAN, ao contribuir para o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade necessária às populações a que são destinados (BRASIL, 2009).

Apesar das condições favoráveis para a implementação do programa no âmbito municipal (vantagens de localização, porte e dinâmica), a cidade de Rondonópolis possui sua economia baseada no desempenho de *commodities* produzidas pelo agronegócio, com foco nas grandes propriedades rurais altamente

tecnificadas, fato que dificulta o apoio e desenvolvimento das cadeias produtivas voltadas para a agricultura familiar. Como revela Martins (2012, p. 01),

[...] o apoio e os incentivos que o setor do agronegócio recebe, via políticas públicas do Estado, é imensamente superior ao oferecido à agricultura familiar, que fica em segundo plano, marginalizada, e que muitas vezes sofre com a pressão vinda da agricultura capitalista.

Diante desse quadro, muitos desafios devem ser enfrentados pelos agricultores familiares, a saber: frágil organização social, escassa assistência técnica, problemas na escala e logística da produção, dificuldades na regulamentação dos processos artesanais de produção de alimentos e, principalmente, entraves burocráticos no acesso aos mercados (PAULA, KAMIMURA e SILVA, 2014; SCHNEIDER, 2010).

À luz dessa perspectiva, surge o seguinte questionamento: Em que medida o PNAE pode contribuir para reverter a situação de invisibilidade social, política e econômica da agricultura familiar em um Estado regido pelo peso descomunal do agronegócio? Como os atores envolvidos (agricultores, gestores e beneficiários do programa) avaliam esse processo? Como se dá a organização dos agricultores para participar do PNAE como beneficiário-produtores? Sob esse prisma também indagamos: como se apresenta, no município de Rondonópolis, a dinâmica de operacionalização e comercialização no âmbito regional? Sem dúvida, serão respondidas essas indagações, como também outras questões que surgiram no decorrer desta pesquisa.

Nesse contexto, considerando a agricultura familiar como um modelo de agricultura, bem como uma categoria social bastante heterogênea, as pesquisas a respeito dos desafios pela permanência no campo tornam-se indispensáveis na construção e na formulação e execução de políticas públicas para o setor (GRISA, 2012; SCHNEIDER e CASSOL, 2017). Admite-se que a importância da agricultura familiar é central na construção de novos caminhos em busca da equidade e do compromisso com a oferta qualificada de alimentos.

A relevância deste estudo está associada à crescente vinculação dos agricultores familiares aos mercados institucionais em nível nacional, bem como pela importância que esse tema assume como política pública para o desenvolvimento dos territórios onde foi implantada. Pesquisar sobre o desempenho do PNAE não é um assunto inédito. Porém para a região sul-mato-grossense, e, em particular, para o município de Rondonópolis, este estudo pode evidenciar um cenário pouco

valorizado pelas autoridades locais e pela população como um todo, além de dar voz aos agricultores intervenientes no processo.

Como lembra Spivak (2010), se os sujeitos excluídos (os chamados subalternos¹²), contidos em seus espaços periféricos de origem, começarem a falar por si mesmos e forem ouvidos, podem eles criar um campo discursivo e cultural próprio, alcançando uma nova dimensão e trilhando um percurso inovador. O poder e o protagonismo da agricultura familiar repousam na possibilidade de construir, por meio de um discurso cultural, uma imagem própria sobre estes espaços dentro dos quais se encontram predominantemente marginalizados.

A pesquisa ainda pode contribuir com informações e dados atualizados sobre a agricultura familiar e as relações sociais por ela contraídas, buscando valorizar os atores e suas interações microssociais, sem perder de vista a sua inserção em quadros relacionais mais amplos. Além disso, trata-se de potencializar o campo de acadêmico com informações a respeito da importância econômica da agricultura familiar para o desenvolvimento rural via democratização do acesso a políticas públicas. Essa fundamentação acadêmica pode, futuramente, servir de base para a adequação das políticas públicas existentes nessa unidade federativa, como por exemplo, o Plano Estadual da Agricultura Familiar do Mato Grosso (PEAF - MT) recém criado pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, o qual busca, ao menos em nível retórico, ampliar, de forma participativa, o espaço da agricultura familiar (SEAF, 2017).

¹²Para Spivak (2010), o sujeito subalterno é aquele pertencente “às camadas mais baixas da sociedade constituídas pelos modos específicos de exclusão dos mercados, da representação política e legal, e da possibilidade de se tornarem membros plenos no estrato social dominante (p.12)”.

3.1 Hipóteses

Entende-se que em relação às políticas públicas de apoio à agricultura familiar e de combate à fome, no caso brasileiro, a reformulação do PNAE constitui um marco importante, pois com certo ineditismo ele preconiza a integração de iniciativas públicas para conciliar os objetivos de promover, simultaneamente, a segurança alimentar da população e a inclusão social dos agricultores familiares. Nesse contexto, a presente pesquisa se fundamenta em torno das seguintes hipóteses:

- A implantação do PNAE em Rondonópolis – MT, a exemplo do que ocorre em outras localidades do Brasil, enfrenta diversas dificuldades, sobretudo diante do fato de tratar-se de uma região marcada pelo peso do grande agronegócio exportador e pela falta de protagonismo dos atores ligados à agricultura familiar;
- O descrédito em relação à agricultura familiar reflete-se na falta de interesse em assegurar o espaço dos produtores nas arenas decisórias que regem o funcionamento do PNAE nesse município brasileiro,
- Os agricultores familiares de Rondonópolis, por força das precariedades de suas estruturas de organização e de representação política, bem como do estado de desconhecimento sobre os objetivos do PNAE, exercem escassa influência na condução do programa e nos volumes comercializados por esse meio.

3.2 Objetivos

3.2.1 Geral

A presente pesquisa tem por objetivo central investigar, à luz da perspectiva sociológica, o funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Rondonópolis-MT.

3.2.2 Específicos

- Investigar a implementação e execução do programa, identificando os conhecimentos e as expectativas que os atores sociais dos diferentes grupos - gestores, agricultores familiares e entidades beneficiárias possuem a respeito do mesmo;
- Avaliar os vínculos e articulações entre a prefeitura e os agricultores, enfocando o comportamento dos gestores públicos envolvidos na coordenação do PNAE em nível local;
- Analisar de que modo os agricultores familiares se integram e participam da gestão e funcionamento das políticas públicas (sindicatos, cooperativas, grupos, etc.).

3.3 Metodologia

Apresentados os aspectos gerais da pesquisa, cabe agora explicitar os procedimentos metodológicos que acompanharam a sua execução. Desde a perspectiva teórica, sobressai o caráter multidisciplinar da pesquisa, com contribuições especialmente importantes da área das ciências humanas. Trata-se de uma investigação que pode ser definida como um estudo de caso que elegeu como recorte espacial o município de Rondonópolis, Mato Grosso.

Do ponto de vista metodológico, trata-se, segundo a classificação de Gil (2008), de uma pesquisa de caráter qualitativo. A coleta de dados e informações foi desenvolvida em duas etapas: a primeira delas envolveu o levantamento de dados e a pesquisa bibliográfica. A segunda ocorreu através da realização de trabalho de campo com ênfase na realização de entrevistas em profundidade mediante o uso de roteiro semiestruturado contendo questões abertas e fechadas.

A pesquisa bibliográfica centrou-se em estudos relacionados com o contexto empírico da pesquisa, bem como de trabalhos que abordam a questão dos mercados institucionais com ênfase no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em diversas localidades do Brasil. A revisão de literatura foi realizada com o intuito de evidenciar a importância da agricultura familiar, das políticas públicas e os processos que permeiam o assunto.

Nesse sentido, inicialmente foram reunidos e analisados diversos trabalhos acadêmicos (artigos, periódicos e banco de teses e dissertações da CAPES) e material publicado em sítios eletrônicos governamentais (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, Ministério da Educação – MEC, Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários – SEAF/MT, Prefeitura do Município de Rondonópolis, dentre outros) vinculados ao tema da dissertação. Além disso, foi realizado um levantamento pautado nas leis, resoluções, decretos e portarias que regem, particularmente, o programa investigado (PNAE).

Como aludimos anteriormente, trata-se de um estudo de caso, o qual foi levado a cabo em um município (Rondonópolis) situado na região sudeste do estado do Mato Grosso, a 223 km da capital dessa unidade federativa do Brasil. A escolha de Rondonópolis como contexto empírico da pesquisa que gerou essa dissertação de mestrado não é obra do acaso. Trata-se de localidade a que sempre estive ligada do ponto de vista pessoal, familiar e profissional, e sobre a qual pesavam meus grandes interesses em analisar uma questão que me despertava curiosidade. Filha de agricultores familiares, acredito que políticas públicas focalizadas como o PNAE, do qual tratarei com maior profundidade nessa dissertação, podem ser extremamente eficazes para combater as mais diversas fontes de desigualdades. Feita essa pequena digressão, voltamos agora à descrição da abordagem metodológica¹³.

O estudo de caso como método de pesquisa apresenta algumas características que devem ser sublinhadas. De um modo amplo, auxilia na obtenção de informações atualizadas e na descoberta dos fatores incidentes e condicionantes que determinam as características do problema que é o objeto de estudo. Segundo Fonseca (2002, p. 33),

Um estudo de caso pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social. Visa conhecer em profundidade o seu “como” e os seus “porquês”, evidenciando a sua unidade e identidade próprias. É uma investigação que se assume como particularística, isto é, que se debruça deliberadamente sobre uma situação específica que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico (aspas no original).

Desde nosso ponto de vista, o estudo de caso se assenta sobre aspectos destacados por Yin (2001), que a nosso juízo, são cruciais, como bem destaca em sua obra (p.27):

O estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes. O estudo de caso conta com muitas das técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta e série sistemática de entrevistas. Novamente, embora os estudos de casos e as pesquisas históricas possam se sobrepor, o poder diferenciador do estudo é a sua capacidade de liderar com uma ampla variedade de evidências – documento, artefatos,

¹³ Dentre as recomendações feitas pela banca de avaliação da dissertação constava que eu deveria explicar as razões que me levaram a escolher Rondonópolis como estudo de caso. Isso obrigou-me a fazer uso da primeira pessoa do singular. Doravante voltarei a usar a primeira pessoa do plural pelas razões expostas nas primeiras páginas da dissertação.

entrevistas e observações – além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional.

Embora não se trate de uma pesquisa histórica, estamos diante de uma investigação que se debruça sobre uma realidade específica e dentro de um contexto claramente delimitado – o funcionamento de uma política pública numa localidade brasileira determinada, cujas características e processos podem se dar de forma similar ao ocorrido em outros municípios do país.

A realização de entrevistas é um dos pontos centrais desse estudo, a qual consiste na busca de informações em que o pesquisador pergunta aos entrevistados sobre aspectos de interesse tanto os de caráter geral como específico. A utilização das entrevistas pressupõe que os sujeitos entrevistados dispõem de conhecimentos e experiências prévias sobre as questões a serem estudadas (GIL, 2008; GERHARDT, 2009).

Não obstante, as informações geradas pelas entrevistas devem ter um mínimo impacto exercido pelo pesquisador em sua condução (GIL, 2008). Entretanto, concordamos que uma das características do conhecimento é o de buscar sempre a neutralidade axiológica entendida como reconhecimento de que a atividade científica há que se enfrentar com limites de ordem política, religiosa, econômica, cultural ou social que podem interferir no contexto de qualquer pesquisa (SACCO dos ANJOS, 2016). A intenção, sem dúvida, foi exatamente não interferir no ponto de vista do entrevistado, a fim de deixá-lo mais descontraído e confortável. Além disso, seguiram-se algumas recomendações, como ser paciente, não julgar as opiniões ou emitir juízos de valor sobre posições assumidas pelo entrevistado. Em outras palavras, há que demonstrar naturalidade e o máximo de imparcialidade diante das respostas recebidas, ainda que estas soem contrárias ou destoantes de nossa posição sobre os fatos.

Fizemos uso de um roteiro semiestruturado, intercalando questões¹⁴ abertas e fechadas. Em todas as entrevistas foi previamente solicitado o consentimento dos entrevistados para a gravação da conversa, as quais foram gravadas e posteriormente transcritas¹⁵. Todavia, não nos limitamos à utilização somente do gravador. Como ferramenta auxiliar empregou-se a caderneta de campo, a fim de

¹⁴ Os roteiros utilizados para as entrevistas podem ser consultados nos apêndices A, B, C, D e E.

¹⁵ Trechos das entrevistas são apresentados ao longo da discussão dos resultados obtidos na pesquisa, mantendo o sigilo e confidencialidade sobre os informantes, razão pela qual não serão mencionados seus respectivos nomes.

registrar informações acerca do comportamento ou de alguma ocorrência relevante captada pelo entrevistador e que não seria possível de ser descrita apenas com a gravação dos depoimentos. Paralelamente (quando permitido) realizamos fotografias com os entrevistados e dos locais onde essa atividade se realizou, as quais auxiliaram no tratamento dos dados e reconstituição do itinerário da pesquisa.

Em agosto de 2017 realizamos uma fase exploratória, momento em que conversamos informalmente com o gestor da prefeitura encarregado da execução do PNAE, a fim de entender, de forma básica, como vem sendo operado o programa em Rondonópolis. Além disso, esse primeiro contato serviu para identificar os atores envolvidos no processo, no caso, as nutricionistas da prefeitura e alguns agricultores participantes do programa como fornecedores de produtos, bem como daqueles que comercializam seus artigos em feira da agricultura familiar, a qual se realiza às quartas-feiras no período da manhã. De posse dessa informação em janeiro de 2018 realizamos uma visita à feira, e, em conversa com três agricultores, os mesmos foram consultados sobre sua disponibilidade para uma visita às suas propriedades.

Tendo em vista o entendimento da viabilidade da pesquisa no que se refere ao acolhimento à coleta dos dados, optamos por uma amostragem de tipo “não-probabilística”. A natureza do objeto justifica esta e outras escolhas. Com base nessa premissa, escolheram-se intencionalmente os entrevistados. Nas visitas na área rural, antes mesmo da entrevista, procurou-se conhecer a propriedade do agricultor, as áreas de cultivo, e as outras atividades por ele exercidas, a fim de buscar elementos para a entrevista e iniciar a aproximação com os entrevistados, visando criar uma atmosfera de naturalidade, confiança e credibilidade diante dos objetivos da pesquisa.

Na definição da amostra, optamos por excluir duas das oito famílias agricultoras contatadas anteriormente, diante de serem elas oriundas de outros municípios. Por outro lado, agregamos a esse grupo uma cooperativa de mulheres afrodescendentes e um produtor que não realiza entregas ao programa. Nesse caso, nossa intenção era incluir um entrevistado que pudesse nos ajudar a entender os motivos pelos quais ele não participa do programa, visto que produz e comercializa a própria produção. Assim sendo, totalizamos oito entrevistados na condição de produtores agrícolas.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de março e abril de 2018, incluindo os diretores de oito escolas e/ou creches, o gestor da prefeitura

responsável pela execução do programa e ainda com as duas nutricionistas responsáveis pela elaboração do cardápio para as escolas conforme indica o Quadro 2. Desse modo tem-se um total de vinte e uma (21) entrevistas realizadas no total, incluindo dois técnicos da EMPAER.

Devido ao período de chuvas (nos meses de janeiro a março, principalmente), um agricultor foi entrevistado no mês de março, retornando a pesquisa com os demais agricultores durante o mês de agosto. Os locais visitados foram de acordo com a proximidade de cada propriedade, onde o próprio agricultor definiu o dia para que ocorresse a entrevista, geralmente realizada no sábado, ou na quarta-feira no período vespertino, de modo a que não houvesse interferência na entrega de sua produção para o programa ou para a feira. O Quadro 3 indica os dias em que as entrevistas com os produtores ocorreram.

Quadro 2 – Data das entrevistas com Diretores das Escolas, Gestor da Prefeitura e Nutricionistas.

Nome	Data
Diretor 1	12/03/2018
Diretor 2	12/03/2018
Diretor 3	13/03/2018
Diretor 4	15/03/2018
Diretor 5	15/03/2018
Diretor 6	13/03/2018
Diretor 7	21/03/2018
Diretor 8	21/03/2018
Gestor da Prefeitura	29/03/2018
Nutricionista 1 da Prefeitura (manhã)	02/04/2018
Nutricionista 2 da Prefeitura (tarde)	02/04/2018

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quadro 3 – Data das entrevistas com os agricultores familiares.

Nome	Data
Agricultor 1	18/08/2018
Agricultor 2	10/03/2018
Agricultor 3	15/08/2018
Agricultor 4	11/08/2018
Agricultor 5	25/08/2018
Agricultor 6	29/08/2018
Representante - Associação	25/08/2018
Agricultor - Não entrega para o programa	04/09/2018

Fonte: Elaborado pelos autores.

No começo de setembro realizamos as entrevistas com dois técnicos da EMPAER-MT, do escritório regional de Rondonópolis. O intuito da realização destas entrevistas foi buscar informações acerca da comercialização agrícola dos assentamentos rurais e do serviço de assistência técnica e extensão rural no município, bem como diagnosticar a participação dos assentamentos rurais no PNAE, com fins de comparar as opiniões existentes sobre o programa entre os diferentes atores sociais envolvidos.

Concluída a coleta de dados por meio das entrevistas, deu-se início ao tratamento da informação reunida incluindo desde a organização do material até a interpretação propriamente dita dos depoimentos. Após a consolidação do banco de dados, deu-se início à fase de análise e inferência, o que supôs investigar o modo como o PNAE vem sendo implementado em Rondonópolis a partir do ponto de vista dos atores sociais envolvidos.

4 A AGRICULTURA FAMILIAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Neste capítulo serão tratados temas pertinentes à agricultura familiar enquanto categoria de análise, focalizando em seu desenvolvimento e importância social para o Brasil.

4.1 A Agricultura Familiar

O termo Agricultura Familiar foi sendo incorporado à cena política e acadêmica a partir da segunda metade dos anos de 1990. Até então, fazia-se o uso de diversas definições¹⁶ que refletiam as particularidades e aspectos regionais.

A definição utilizada pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), para a agricultura familiar considera essa uma forma de produzir peculiar, envolvendo produção florestal, pesqueira, pastoril e aquícola, gerida e operada por uma família e que depende principalmente de mão de obra familiar, incluindo tanto mulheres, como homens (FAO, 2014).

No Brasil, a lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, a qual considera o agricultor familiar ou empreendedor familiar como aquele que pratica atividades no meio rural e que apresenta, simultaneamente, os seguintes requisitos:

¹⁶ Dentre vários estudos, como afirma Neves (2007), podemos elencar a recorrência de uma diversidade dos termos nas alusões à agricultura familiar: *agricultor de subsistência* ou *baixa renda*, *camponeses*, *sitiantes*, *pequeno produtor* e *pequeno proprietário*, e ainda, as expressões de qualificação da dependência – *colono*, *meeiro*, *parceiro*, *arrendatário*, *posseiro*. A título dessa dissertação, trataremos de agricultor familiar, a partir dos termos adotados pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e pelo que estabelecem Sacco dos Anjos e Caldas (2009) em seu trabalho.

[...] I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 2006a).

Também são considerados agricultores familiares outras categorias tais como: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária. Ao interpretar a definição da lei, compreende-se que a agricultura familiar é um tipo de unidade de produção onde a terra, trabalho e a família estão intimamente ligados. Neves (2007, p. 265) ressalta que a agricultura familiar,

[...] corresponde a formas de organização da produção em que a família é ao mesmo tempo proprietária dos meios de produção e executora das atividades produtivas. Essa condição imprime especificidades à forma de gestão do estabelecimento: referencia racionalidades sociais compatíveis com o atendimento de múltiplos objetivos socioeconômicos; interfere na criação de padrões de sociabilidade entre famílias de produtores; e constrange os modos de inserção, tanto no mercado produtor como no consumidor.

Já Sacco dos Anjos e Caldas (2009), entendem que os agricultores familiares não são apenas produtores, mas sujeitos históricos, dotados de uma cultura e uma lógica peculiar de funcionamento, além de uma forma social de produção que prima pelo atendimento às necessidades da própria família.

Trata-se de um tema reconhecidamente complexo e que suscita grande polêmica, sobre o qual, diferentes autores vêm se debruçando (SACCO DOS ANJOS, 1995, ABRAMOVAY, 1998; GUANZIROLLI *et al.*, 2001; WANDERLEY, 2000; SCHNEIDER, 2009; DELGADO e BERGAMASCO, 2017), apenas por citar alguns exemplos. O enfoque das pesquisas volta-se, dentre outras questões, para as estruturas e formas de (re)produção social, a luta pela terra, as relações com o mercado, o exercício de pluriatividade, as perspectivas para o futuro, etc. De forma geral, tais trabalhos expressam a força e a capacidade que a agricultura familiar possui na geração de empregos, na distribuição de renda, no desenvolvimento local, sem falar de uma destacada presença nas produções destinadas ao mercado interno que abastecem a mesa do brasileiro, mas também para exportação (SABOURIN, 2007).

Schneider e Cassol (2017) asseveram que o surgimento e o reconhecimento da agricultura familiar no Brasil, além de muito recente, é fruto tanto da retomada do papel do movimento sindical após o fim da ditadura militar, quanto do papel desempenhado justamente por mediadores e intelectuais, especialmente por parte de cientistas sociais que incansavelmente têm-se debruçado sobre o tema desde o início da década de 1990. Nesse contexto,

A década de 1990 marca, portanto, o início de um conjunto de transformações sociais, econômicas e políticas no Brasil que criam espaço e condições favoráveis à emergência, legitimação e consolidação da agricultura familiar. (SCHNEIDER E CASSOL, 2017, p. 90)

Dentre os condicionantes em escalas macro e microeconômicas que configuraram um ambiente institucional favorável, Schneider e Cassol (2017) citam: as diretrizes da nova Constituição de 1988, propiciando a descentralização das políticas públicas e um maior espaço para a participação dos atores sociais junto à sociedade civil, além da estabilidade macroeconômica e o controle da inflação, com a criação do Plano Real em 1993.

Tautócrono a esses fatos há ainda a questão da retomada do papel do Estado na regulação e governança das políticas públicas, que, a partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995, provocou uma mudança no processo de intervenção estatal na agricultura, permitindo uma maior visibilidade a esse coletivo no contexto do mundo rural (SCHNEIDER e CASSOL, 2017; SACCO DOS ANJOS, 2004).

Outra mudança tem a ver com alguns avanços no âmbito da Reforma Agrária, através da qual surgem novos Assentamentos Rurais. Como afirmam, Leite *et al.* (2004, p. 258):

[...] a criação dos assentamentos possibilitou, para uma população tradicionalmente excluída e que enfrentava no momento anterior uma instável e precária inserção no mundo do trabalho rural/agrícola, uma importante alternativa e oportunidade de trabalho, especialmente para os segmentos de baixa escolaridade, como é o caso da população assentada, os assentamentos representam a possibilidade de centrar suas estratégias de reprodução familiar e de sustento no próprio lote, complementarmente lançando mão de outras fontes de renda e de trabalho fora do lote. Atuando como um amparo frente às agruras das formas por meio das quais vem se dando o desenvolvimento econômico, servem como proteção social, resolvem o problema de moradia e permitem a inserção no mercado de trabalho.

A argumentação sobre a perseverança da agricultura familiar brasileira em meio a tantas adversidades desde seu reconhecimento como categoria é recorrente em estudos que exaltam o espaço de manobra desses atores. Isso inclui a análise

sobre o papel do Estado e das políticas públicas, a questão da luta pela terra, o grau de integração aos mercados, bem como a diversidade das estratégias de produção dentro do modo capitalista de produção (THIES, 2015). Schneider (2010, p. 116), admite que

[...] A dinâmica socioeconômica dessas formas sociais no meio rural configura-se como uma projeção particular do conjunto das relações de produção e trabalho que existem e se reproduzem nos marcos de uma sociedade em que imperam relações sociais de caráter capitalista.

Para Piccin (2012, p. 119),

A forma de a agricultura familiar se integrar às sociedades com mercados cada vez mais internacionalizados se alterou, tendencialmente, nos últimos 30 anos. Se o processo de modernização produtivista da agricultura restringiu uma determinada caracterização do rural, os problemas ambientais, econômicos, sociais e as críticas a tal processo gestam (ram) outras representações desse espaço (...).

A diversidade de atividades econômicas no campo foram incorporadas por algumas políticas públicas, onde tradição, cultura e paisagem receberam novos valores. O perfil do agricultor foi radicalmente alterado: mudou sua maneira de encarar a natureza, em especial a terra – seu principal meio de produção – e a vida, além de sua maneira de trabalhar na terra e até a sua forma de morar e de viver (PICCIN, 2012).

É claro que essas mudanças contribuíram para que as famílias no campo passassem a ter novas necessidades ou novos objetivos além da simples manutenção da família. O desejo por apropriar-se de novas tecnologias que facilitassem o seu dia-a-dia fez com que buscassem a utilização de novos maquinários como uma ferramenta para obter uma produtividade maior e obter maior qualidade de vida da família como um todo, refletida nas condições de trabalho e na aquisição de novos bens e não somente a subsistência em si mesma.

Porém, ao longo dos anos, cresce a ênfase na especialização produtiva, o sacrifício reiterado das culturas e criações de subsistência, bem como outros desdobramentos. Elias (2003, p. 67-68) reconhece que:

As áreas, as culturas e os produtores que não foram de alguma forma incorporados ao processo de modernização exercem papéis periféricos na organização da produção agrícola que se processa nas últimas décadas. O espaço rural não se homogeneizou, porque foi desigualmente atingido pela difusão de inovações agrícolas. Construiu-se, assim, um espaço seletivo, com forte concentração territorial das formas resultantes do processo de modernização da agricultura.

Em função desses motivos, existe preocupação com o agricultor familiar e suas relações. O papel das políticas públicas em prol do fortalecimento da agricultura familiar é primordial para que ela participe do processo econômico, em condições mínimas para realizar transações comerciais necessárias para permanecer no campo, trabalhando a terra, mas, evidentemente, com qualidade de vida.

Sabourin (2007) alude ainda que a agricultura familiar possui grande potencial para o desenvolvimento rural e territorial, e isso está associado à existência de políticas públicas que favoreçam a reprodução socioeconômica das comunidades rurais dentro de condições minimamente satisfatórias.

Para compreendermos a dimensão da Agricultura Familiar no Brasil alguns dados são suficientes. Assim, de acordo com os resultados preliminares do censo agropecuário do IBGE, em 2017, havia 5.072.152 estabelecimentos rurais, que ocupavam uma área de 350.253.329,273 hectares (IBGE, 2017). Dentre esses estabelecimentos, aproximadamente 90% possuem até 100 hectares, compreendendo pequenas e médias propriedades no Brasil. Contudo, devemos levar em consideração que as alterações introduzidas a partir do último Censo Agropecuário (que é um dos poucos instrumentos de análise quantitativa do setor agropecuário no Brasil), não nos permitem discriminar a agricultura familiar da agricultura não familiar, impedindo cotejar a situação atual desse coletivo com a situação pretendida¹⁷.

Logo, apesar da sua dimensão e importância, muitos desafios ainda têm de ser enfrentados, dentre estes, há que mencionar a organização social dos agricultores, assistência técnica, escala da produção, regulamentação dos processos artesanais de produção de alimentos e, principalmente, o acesso aos mercados (PAULA, KAMIMURA e SILVA, 2014).

¹⁷ Atualmente, é restringida a estratificação segundo a condição do produtor, o grupo de atividade econômica e os grupos de área total dos estabelecimentos agropecuários.

4.2 Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil

Embora não exista uma única definição sobre o que seja política pública, Souza (2006) entende que em qualquer uma das tentativas de formular um conceito, serão guiadas para o *locus* onde se encontram os embates em torno de interesses, preferências e ideias, isto é, os governos. Para esta autora, mesmo optando por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva *“de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006, p. 25)”*.

Do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, que repercutem na economia e nas sociedades. Isso explicaria, a razão pela qual pesquisadores de diferentes disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – compartilhem um interesse comum na área, o que tem contribuído para avanços teóricos e empíricos. Souza (2006, p. 26) ainda admite que *“a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”*.

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos além dos governos se envolvam na formulação de políticas públicas (tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais), cada qual possui sua maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coligações que integram o governo (SOUZA, 2006).

Embora a agricultura familiar seja uma atividade produtiva antiga, as características econômicas destes produtores não eram consideradas relevantes para as políticas voltadas ao desenvolvimento rural. Muito menos para a soberania alimentar do país, sendo normalmente vista como um setor irrelevante, fadado ao desaparecimento devido ao atraso tecnológico e à irracionalidade da produção. Esse tipo de exploração sempre exerceu papel importante enquanto produtora de alimentos para o mercado interno. Não obstante, sempre foi alijado do acesso a

políticas públicas, as quais sempre privilegiaram as grandes propriedades, sobretudo para a produção voltada à exportação.

Para Palm (2012), no Brasil a crise econômica ocorrida no início dos anos de 1960 repercutiu numa recomposição do pacto econômico-político dominante, sustentado desde a década de 1930 com um projeto de desenvolvimento nacional centrado na industrialização. Nos anos em que perdurou a ditadura militar, os representantes da sociedade civil vinculados à agricultura familiar não tiveram qualquer espaço para discutir e construir em conjunto com os gestores públicos, novas políticas para esta categoria social (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

É somente em meados da década de 1980, que a temática do desenvolvimento rural recobra alguma importância com a ascensão de atores sociais e novas perspectivas em âmbito nacional (PALM, 2012). Conforme também afirma Delgado (2010, p. 29):

Com o processo de democratização da sociedade brasileira na década de 1980, revitalizou-se o movimento sindical, surgiram novos movimentos sociais no campo, complexificaram-se os personagens e as demandas do mundo do trabalho rural e começou a ser elaborada uma crítica contundente ao modelo de modernização agrícola adotado, conhecido internacionalmente como revolução verde [...].

O contexto da redemocratização e do debate da constituição de 1988 favoreceu a abertura de um espaço para a participação social da agricultura familiar. Os representantes do setor passaram a exigir a elaboração de políticas diferenciadas para a categoria, bem como a participação na construção da Lei Agrícola, além de reconhecer a diversidade dos agricultores brasileiros (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Devido a essas mobilizações sociais vinculadas à agricultura familiar, e de uma mudança paradigmática nos estudos rurais, houve a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (PRONAF) em 1996. Aquino e Schneider (2011, p. 312) advogam que ele passou a ser entendido como

[...] a mola-propulsora de uma estratégia nacional de valorização da diversidade social da agricultura familiar e do meio rural. Nestes termos, sua missão fundamental seria combater as desigualdades sociais e regionais que marcaram as políticas estatais tradicionais voltadas para estimular a modernização tecnológica da agricultura brasileira.

Inicialmente o Estado foi demandado no sentido de atender as necessidades de um tipo específico de produtor, aquele que estivesse em fase de transição, mas que tinha potencialidade para ser transformado em empresa familiar viável, sendo

isso propiciado através da injeção de crédito rural voltado à incorporação de tecnologia e portador de racionalidade econômica voltada para as demandas do mercado (AQUINO e SCHNEIDER, 2011).

A consequência da criação do PRONAF foi a emergência de outras políticas vocacionadas para o desenvolvimento rural (ver Quadro 4), bem como do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) em 2001. Tais órgãos acabaram por institucionalizar a dualidade da agricultura brasileira. Com isso, tem-se, de um lado, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, voltado aos interesses da grande produção e, de outro, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, destinado a operar os apoios à agricultura familiar, à reforma agrária e às mais diversas políticas dirigidas à diversidade de atores sociais do campo.

Quadro 4 - Principais Políticas Públicas nacionais voltadas para a Agricultura Familiar

Ano	Programas/Leis ou Decretos Nacionais
1996	Programa Nacional de Fortalecimento Da Agricultura Familiar (PRONAF). Decreto nº. 1.946/1996.
1998	Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Lei complementar 93/1998.
2000	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS). Decreto nº 3.508/2000.
2003	Programa Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Lei nº. 10.696/2003.
2003	Luz para Todos. Decreto nº. 4.873/2003
2006	Programa Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF). Decreto nº 5.996/2006.
2006	Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 – Estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais.
2009	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Lei nº. 11.947/2009.
2009	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária da Agricultura Familiar / Seguro da Agricultura Familiar (PROAGRO / SEAF). Lei nº. 12.058/2009.
2010	Política Nacional de Assist. Técnica e Extensão Rural (PNATER). Lei nº. 12.188/2010.
2011	Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Lei nº. 12.424/2011.
2011	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Tec. E Emprego (PRONATEC). Lei nº. 12.513/2011.
2017	Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017 – Dispõe sobre a unidade familiar de produção agrária, institui o cadastro nacional da agricultura familiar e regulamenta a lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Nessa mesma conjuntura, foi criado em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), sendo que o último sofre profunda reformulação em 2009. Ambos os programas visam articular a compra de produtos da agricultura familiar com ações de segurança alimentar destinadas a atender as demandas da população em vulnerabilidade social. Ainda cabe lembrar que, apenas em julho de 2006, foi regulamentada a Lei 11.326, que rege a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar, reconhecendo-a como categoria social específica (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Becker e Sacco dos Anjos salientam que a formulação de políticas públicas também pode ser analisada em relação aos seus resultados finais, partindo da premissa de que as ações governamentais convergem para alcançar a emancipação dos indivíduos e das coletividades (BECKER e SACCO DOS ANJOS, 2012). Esta união de esforços, ao longo do tempo, criou as condições para que, a agricultura familiar passasse a ser vista de forma positiva e relevante para a produção de alimentos e geração de empregos (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Observa-se que, em pouco mais de vinte anos, diversos programas que foram elaborados contribuíram, em maior ou menor medida, para ampliar a visibilidade da agricultura familiar na cena social e política brasileira. No Estado de Mato Grosso, foi somente em 2017 (Quadro 5) que se estabelece uma política estadual de desenvolvimento rural sustentável voltada à agricultura familiar, bem como a formação do núcleo técnico em mercados institucionais.

Quadro 5 - Principais Políticas Públicas regionais voltadas para a Agricultura Familiar.

Ano	Programas/Leis ou Decretos no Estado de Mato Grosso
2017	Lei nº 10.516, de 02 de fevereiro de 2017 – Institui a política estadual de desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar e dá outras providências.
	Portaria nº 33, de 17 de novembro de 2017 - Criação do núcleo técnico em mercados institucionais.
	Lei nº 10.638, de 6 de dezembro de 2017 – Estabelece a Política Estadual para compras governamentais da Agricultura Familiar e dos Empreendimentos Familiares Rurais – Compra coletiva/MT.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A criação dessas políticas de fomento à agricultura familiar, tanto como o PAA quanto o PNAE, por exemplo, ganham destaque na cena política mundial através de organizações internacionais¹⁸ que exaltam seu alcance. Ao longo do tempo, a estrutura política e institucional que foi sendo construída no Brasil têm sido replicada em outros países (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Nos Estados Unidos, Harris *et al.* (2012), descrevem a experiência com os programas *Farm to Institution* (FTI), que são iniciativas para fornecer alimentos frescos, de alta qualidade e de origem local para as pessoas que estudam, recuperam, visitam ou trabalham em instituições públicas e privadas. Todas as atividades são alinhadas com as diretrizes de saúde, segurança alimentar e sustentabilidade. Tem-se ainda o caso do Programa Nacional de Produção Orgânica (NPOP) que foi desenvolvido na Índia com o auxílio da FAO, onde o governo auxilia os produtores da região norte do país que não podem arcar com os custos de produção, a certificar as cadeias de produção de alimentos orgânicos locais para que os agricultores possam acessar os mercados regionais e comercializar seus produtos (GUPTA, 2016).

Entre outros programas desenvolvidos em diferentes países, o tema Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) se torna complexo, abrangente e remete a uma amplitude de ações por envolver diversas áreas do conhecimento que, por sua vez, englobam, dentre outros aspectos, a condição alimentar e nutricional de populações envolvidas.

4.2.1 A criação dos Mercados Institucionais: PAA e o PNAE

O PAA e o PNAE são programas federais que abrangem ações de políticas públicas voltadas à área de SAN, os quais conectam em torno de si diversos atores, além de possibilitar a formação de redes de inclusão social no âmbito municipal. Nesse contexto, Maluf (2013, p. 144) enfatiza que

¹⁸Podemos destacar notícias do ano de 2018, como “*Em Roma, Diretor da WFP destaca a alimentação escolar como estratégia essencial no combate à fome no mundo*”; “*Diretor-geral da FAO reforça a necessidade de ampliar o compartilhamento das experiências brasileiras*”; “*Programa de alimentação escolar brasileiro é destaque na Tunísia*”, entre outras (FNDE, 2017).

[...] a promoção da SAN requer o exercício soberano de políticas relacionadas com alimentos e à alimentação que se sobreponham à lógica mercantil estrita – isto é, à regulação privada – e incorporem a perspectiva do direito humano à alimentação. Desse modo, é estabelecida a conexão entre um objeto de ações e políticas públicas (segurança alimentar e nutricional) e um princípio (soberania alimentar) que o qualifica [...]. O enfoque da SAN busca ampliar o acesso aos alimentos e, ao mesmo tempo em que questiona o padrão inadequado de consumo alimentar, sugere formas mais equitativas, saudáveis e sustentáveis de produzir e comercializar os alimentos, e requalifica as ações dirigidas para os grupos populacionais vulnerabilizados ou com requisitos alimentares específicos.

Visto isso, podemos considerar que ambas as propostas possuem uma relevância especial, por se desenvolverem em um país como o Brasil, historicamente caracterizado pelo grande potencial em produção agrícola e, ao mesmo tempo, marcado por desigualdades socioeconômicas graves. A implantação desses programas implica um conjunto de decisões políticas para a concretização de objetivos de curto, médio e longo prazo. Mas se enfrenta a estruturas de poder já consolidadas. Vislumbra o fomento a articulações intersetoriais, visando transferência de renda, acesso aos alimentos e fortalecimento da agricultura familiar.

4.2.1.1 O PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003, pela Lei n. 10.696 como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, sofrido algumas modificações, como mostra o Quadro 6.

Quadro 6 – O Programa de Aquisição de Alimentos e suas leis complementares.

PAA – Programa De Aquisição De Alimentos		
Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003 - Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.	Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 – Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; Altera as leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006.	Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 – Regulamenta o art. 19 da lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o capítulo III da lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências.

Resolução do GGPAA nº 50, de 26 de setembro de 2012 - Dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução compra institucional, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA	Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015 – Estabelece, no âmbito da administração pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências.	Resolução do GGPAA nº 78, de 8 de setembro de 2017 - Estabelece as condições para a aquisição de produtos processados, beneficiados ou industrializados no âmbito do programa de aquisição de alimentos.
---	--	--

Fonte: Elaborado pelos autores.

O PAA dispõe de dois propósitos básicos: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para alcançar essas metas, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, àquelas atendidas pela rede socioassistencial e pelas entidades públicas de alimentação e nutrição. O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Por certo,

[...] o Programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e também redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o associativismo (BRASIL, 2012, p. 3).

Na concepção dessa classe de programa considera-se igualmente que a intervenção do Estado no auxílio à comercialização da produção cumpre um importante papel no âmbito da viabilização econômica de milhares de explorações de natureza familiar.

São objetivos do programa:

- garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias para atender as populações em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- contribuir para formação de estoques estratégicos; permitir aos agricultores e agricultoras familiares que estoquem seus produtos para serem comercializados a preços mais justos;
- promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar;
- abastecer o mercado institucional de alimentos, que compreende as compras governamentais de gêneros alimentícios para fins diversos, incluída a alimentação escolar. (BRASIL, 2010, p. 3).

A execução do PAA fica a cargo dos governos dos estados, dos municípios e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). São diversas as modalidades de aquisição previstas pelo PAA (Figura 5), bem como as fontes de recursos, os

limites pagos, os executores e as formas de aquisição dos alimentos. As aquisições dispensam licitações até um limite financeiro anual máximo de vendas por agricultor familiar, sendo que os preços pagos aos agricultores são estabelecidos pela média dos preços regionais ou pelo Grupo Gestor (GGPAA) (BRASIL, 2010; BRASIL, 2012).

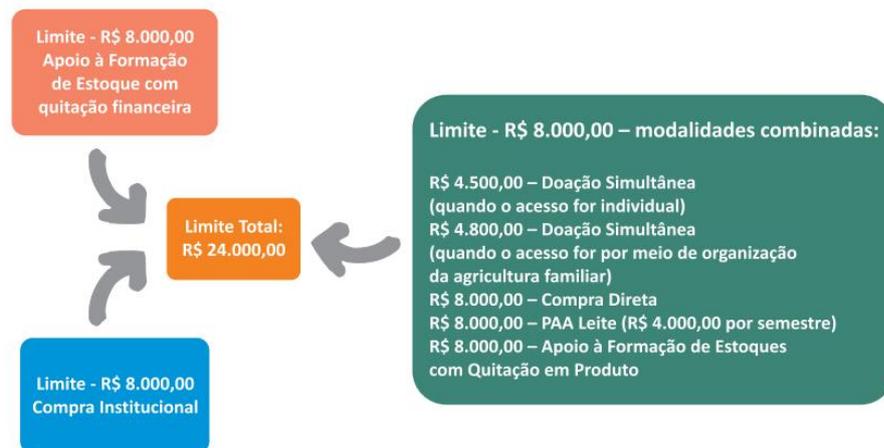


Figura 5 – Dinâmica dos limites entre as modalidades de compras do PAA.
Fonte: Brasil, 2012.

A modalidade Compra Institucional é voltada para o atendimento das necessidades regulares de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Compra Direta da Agricultura Familiar ou simplesmente Compra Direta consiste na compra de produtos definidos pelo GGPAA, com o objetivo de assegurar preços, atender as solicitações de programas de acesso à alimentação das redes socioassistenciais e constituir estoques públicos. A Compra com Doação Simultânea é a aquisição de alimentos diversos e doação simultânea à entidades da rede socioassistencial, e das instituições públicas de alimentação e nutrição e, em condições específicas definidas pelo GGPAA, à rede pública e filantrópica de ensino (RIBEIRO, 2016).

A modalidade Apoio à Formação de Estoques é composta pelo apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao poder público ou destinação aos estoques públicos. A categoria Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, resume-se na compra de leite que, após o beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores (exclusiva nas regiões norte e nordeste de Minas Gerais). Por fim, a modalidade Aquisição de Sementes que consiste na

compra de sementes de culturas alimentares das organizações de agricultores familiares. As sementes adquiridas pelo governo serão doadas à famílias que tenham Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), com prioridade para aquelas inscritas no CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal (RIBEIRO, 2016). É possível acessar mais de uma modalidade simultaneamente, mas sem extrapolar os limites pré-estabelecidos.

Podem participar do PAA agricultores individualmente, por meio de cooperativas a que estejam ligados, ou ainda por intermédio de outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado. Para a participação individual, os beneficiários que fornecem os alimentos necessitam da DAP física, um instrumento que qualifica o produtor como correspondente à categoria da agricultura familiar. Já as organizações e/ou cooperativas de agricultores, devem possuir a DAP Especial Pessoa Jurídica ou outros documentos definidos pelo GGPA (BRASIL, 2010; BRASIL, 2012).

4.2.1.2 O PNAE

Sendo uma das políticas públicas de promoção da segurança alimentar mais antigas do Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nasceu com o nome de Campanha de Merenda Escolar, em 1955, a partir de estudos pioneiros desenvolvidos pelo médico, nutrólogo e pesquisador pernambucano Josué de Castro (BRASIL, 2017). Hoje, o programa é conhecido mundialmente, sendo considerado pela FAO como um caso de sucesso que serve de base para a implantação de programas similares em outros países do planeta (BRASIL, 2017).

O PNAE experimentou diversas reformulações (Quadro 7) que incluem alterações na nomenclatura e na forma de gestão do programa, passando de um modelo centralizado para descentralizado. Tal programa está sob a coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), fonte esta, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), a qual é responsável pelos repasses de recursos da União aos estados, Distrito Federal e aos municípios (FNDE, 2017).

Quadro 7 – Alterações realizadas no Programa Nacional de Alimentação Escolar.

PNAE – Programa Nacional De Alimentação Escolar		
Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e dá outras providências.	Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 – Dispõe sobre o atendimento da Alimentação Escolar no âmbito do PNAE.	Resolução CD/FNDE nº 4, de 2 de abril 2015 – Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para o PNAE, avanços importantes foram verificados a partir dessas alterações, principalmente a revisão e o estabelecimento de critérios técnicos e operacionais visando maior flexibilidade, eficiência e eficácia na gestão do programa. Peixinho (2013) entende que a partir dessas modificações,

A alimentação escolar começou a adquirir um caráter mais efetivamente relacionado ao contexto do processo ensino-aprendizagem e assumir a dimensão de prática pedagógica, de ação educativa, visando à promoção da saúde e da segurança alimentar e nutricional (PEIXINHO, 2013, p. 913).

O marco da ascensão do programa, ainda para Peixinho (2013), foi com a lei 11.947, que universalizou o PNAE para toda educação básica, englobando desde a educação infantil ao ensino médio, além dos jovens e adultos. Além disso, definiu a educação alimentar e nutricional como eixo prioritário para o alcance dos objetivos do Programa. Outra importante modificação nessa mesma lei foi, a inclusão da obrigatoriedade do mínimo de 30% dos recursos para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, que priorizaram os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Atualmente, segundo a Resolução/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013, o PNAE tem por finalidade:

[...] contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricionais e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. (BRASIL, 2013).

E ainda, conforme o art. 2º da mesma lei, são as diretrizes do programa:

[...] I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em

conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; e

VI - o direito à alimentação escolar, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontrem em vulnerabilidade social. (BRASIL, 2013).

Na resolução do FNDE de 2015, o PNAE passou a dividir os projetos de seleção para venda em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País, além de exigir a divulgação de uma chamada pública por parte da Entidade Executora.

Ao abordar o mercado institucional de alimentos, em seu sentido mais amplo, é mister frisar que a operacionalização implicam três esferas governamentais (municipal, estadual e federal) nas operações de compra e distribuição de alimentos. A gestão pode se dar de diversas formas: centralizada, escolarizada ou descentralizada, semi-descentralizada e terceirizada. A centralização ocorre quando as secretarias estaduais de educação ou prefeituras executam o Programa em todas as suas fases, ou seja, recebem, administram e prestam contas do recurso federal, sendo responsáveis pela aquisição e distribuição dos alimentos e também pela elaboração dos cardápios (BRASIL, 2008).

Na modalidade chamada de escolarizada ou descentralizada, as secretarias estaduais de educação ou as prefeituras transferem os recursos diretamente para as creches e escolas pertencentes à sua rede, as quais passam a ser responsáveis pela execução do Programa. Na gestão semi-descentralizada, o município, estado ou Distrito Federal compra os alimentos não-perecíveis, e repassa o recurso para a escola adquirir os gêneros alimentícios perecíveis (nesse caso, as próprias instituições beneficiadas realizam as compras de parte dos alimentos que serão

utilizados na alimentação escolar). Na gestão terceirizada é o município, estado ou Distrito Federal que contrata uma empresa para fornecer a alimentação pronta às instituições. Nesse tipo de gestão, as compras dos gêneros alimentícios são realizadas pela Prefeitura ou pela Secretaria Estadual de Educação (BRASIL, 2008).

Dentre os princípios que regem o programa, ainda há uma preocupação a respeito aos hábitos alimentares e às práticas tradicionais de cada região. O incentivo às práticas alimentares saudáveis na alimentação escolar está presente na Portaria Interministerial nº 1.010, de 08 de maio de 2006, que foi elaborada pelo Ministério da Educação em conjunto com o Ministério da Saúde, onde são estabelecidos os dez passos para uma alimentação saudável na escola, a qual podemos destacar a formulação de estratégias para a participação da comunidade escolar e a inclusão da família como co-responsável, a capacitação dos profissionais responsáveis pela produção das refeições na escola, a fim de enfatizar o oferecimento de alimentos mais saudáveis e a restrição de alimentos com alto teor de gordura, sal e açúcares. E ainda:

- [...] VI - aumentar a oferta e promover o consumo de frutas, legumes e verduras;
- VII - estimular e auxiliar os serviços de alimentação da escola na divulgação de opções saudáveis e no desenvolvimento de estratégias que possibilitem essas escolhas;
- VIII - divulgar a experiência da alimentação saudável para outras escolas, trocando informações e vivências;
- IX - desenvolver um programa contínuo de promoção de hábitos alimentares saudáveis, considerando o monitoramento do estado nutricional das crianças, com ênfase no desenvolvimento de ações de prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e educação nutricional; e
- X - incorporar o tema alimentação saudável no projeto político pedagógico da escola, perpassando todas as áreas de estudo e propiciando experiências no cotidiano das atividades escolares. (BRASIL, 2006b).

Esta medida mostra-se antagônica, dentre outros aspectos, à realidade atual da alimentação das crianças¹⁹, não apenas no Brasil, mas em nível mundial, a qual revela um aumento do consumo de açúcares e gorduras, além um empobrecimento na dieta de outros nutrientes essenciais. Podemos frisar ainda que a prevenção dessas doenças relacionadas a hábitos inadequados poderia se dar através de uma alimentação saudável centrada no consumo de alimentos frescos, sobretudo frutas, verduras e legumes.

¹⁹Sobre o tema, é válido assistir ao documentário “Muito Além do Peso”, que retrata a influência da mídia juntamente com o interesse das grandes indústrias de gêneros alimentícios à incitação ao consumo de alimentos hiperprocessados.

A possibilidade de acesso aos mercados institucionais é uma das virtudes desse sistema, que visa aproximar o consumidor final à produção de base familiar. Como frisam Becker e Sacco dos Anjos (2012, p. 11):

O advento deste instrumento de política pública pode ser visto como uma via de desenvolvimento rural, a qual não contempla apenas o plano econômico, mas, sobretudo, a melhoria da qualidade de vida das populações rurais e o estabelecimento de novas relações com outros atores econômicos.

Para acessar essa política, os agricultores e agricultoras familiares precisam estar organizados em associações ou cooperativas. O governo federal reconhece o agricultor familiar e/ou suas organizações por meio da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Como aludido anteriormente, trata-se de um documento de identificação do agricultor, utilizado para acesso às políticas públicas direcionadas à agricultura familiar. Para o produtor representa um destino certo para escoar a produção da agricultura familiar, sem a interferência de atravessadores ou de outros agentes econômicos a exemplo de atacadistas.

Por sua abrangência, o PNAE é um programa que conta com ampla participação da sociedade civil, através de suas representações no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e nos Conselhos de Alimentação Escolar – CAE. O CAE tem um papel decisivo para o sucesso do PNAE, sendo responsável em acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do programa, acompanhar a elaboração do cardápio e sua execução, receber e analisar a prestação de contas do PNAE enviada pelas Entidades Executoras, e, após a análise, remeter ao FNDE.

Desde a reformulação em 2009, os recursos financeiros repassados ao PNAE até 2015 somam mais de 22 bilhões de reais, como visto na Tabela 2.

Tabela 2 – Recursos financeiros do PNAE no Brasil, de 2009 até 2015.

Ano	Recursos Financeiros (em bilhões de R\$)	Alunos Atendidos (em milhões)
2015	3,759	41,5
2014	3,693	42,2
2013	3,542	43,3
2012	3,306	43,1
2011	3,051	44,4
2010	3,034	45,6
2009	2,013	47

Fonte: FNDE (2017), adaptado pelos autores.

Se analisarmos o montante disponibilizado entre os anos de 2010 a 2015, o aumento do repasse foi mínimo, fato que pode afetar a operacionalização e a execução do programa em vários estados. Sem dúvida, mesmo com uma leve redução, o que também notamos é a expressiva quantidade de alunos atendidos pelo programa em todos os anos considerados.

Apesar dos indiscutíveis avanços logrados no campo alimentar e nutricional em particular, o Brasil permanece com uma deficiência incompatível com seu atual nível de desenvolvimento econômico. O país ainda possui um contingente significativo de pessoas abaixo da linha de extrema pobreza²⁰ e apresenta níveis de desigualdade entre os mais altos do mundo e milhões de famílias que ainda não têm acesso a políticas públicas como o PNAE.

²⁰De acordo com pesquisa da Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do IBGE, em 2017 havia uma parcela de 15,2 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da extrema pobreza.

5 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS MERCADOS INSTITUCIONAIS

Na seção precedente nossa atenção esteve orientada a mostrar como as políticas públicas PAA e PNAE propiciaram o surgimento de uma modalidade singular de mercados, quais sejam os mercados institucionais. Nesse sentido, partimos da premissa de que esta classe de mercado há que ser entendida como um espaço dinâmico, onde a conduta dos atores envolvidos é definida com base em crenças, valores e regras compartilhadas. Essas características tornam-se elementos cruciais na construção destes mercados. Não obstante, não se pode negar que eles constituem de espaços de disputa e de poder.

A motivação para a presente reflexão baseia-se na perspectiva de compreender o potencial que esses novos arranjos e configurações institucionais propiciam no sentido de ampliar as liberdades de escolha e de oportunidades de seus favorecidos – tanto os agricultores, quanto aos que recebem os alimentos, ou seja, os consumidores diretos, sejam eles alunos de escolas públicas, sejam pessoas em condição de insegurança alimentar e nutricional.

Um caminho possível para percorrer um melhor entendimento sobre a abordagem dessas políticas públicas é pensar em que medida elas podem induzir à construção social de mercados com vistas a gerar desenvolvimento em nível local ou territorial e ainda propiciar melhores condições de vida, incluindo às parcelas mais vulneráveis de nossa população. Acredita-se que um aprofundamento na compreensão de como vêm se encaminhando os processos alinhados a esses propósitos pode contribuir para o aprimoramento na formulação e implementação dessas políticas sociais. Em última instância, resta o interesse de interligar o tema ao desenvolvimento rural sustentável.

5.1 A construção dos Mercados Institucionais

Baseado na conexão existente entre as relações sociais e a economia no processo de formação dos mercados, podemos considerar que há um vínculo entre os fenômenos econômicos e o modo como se organiza a sociedade. A Nova Sociologia Econômica oferece diversas ferramentas para compreender e explicar esses fenômenos, incluindo a dinâmica complexa das relações de força dentro de um campo de poder e sua conexão com os demais aspectos da vida social (POLANYI, 2000; BOURDIEU, 2007). Desse modo, a Nova Sociologia Econômica se apresenta como uma corrente teórica que nos leva a (re)pensar as relações econômicas e o papel que os atores assumem em diferentes composições da sociedade.

Polanyi (2000) entende que um mercado é um local de encontro para a finalidade da permuta ou da compra e venda. E, a menos que essa formação esteja presente, pelo menos em parte, a capacidade à permuta não terá escopo suficiente: ela não poderá produzir preços. Para o autor “*A permuta, a barganha e a troca constituem um princípio de comportamento econômico que depende do padrão de mercado para sua efetivação (p. 76)*”.

Todavia, para que essa formação de um padrão para a existência de um mercado acontecesse, houve uma ruptura com a ordem social tradicional²¹, através da imposição da política mercantil e o surgimento da ideia de um mercado auto regulável²² (POLANYI, 2000). Este autor, ao discutir o paradoxo do capitalismo, considera que as relações sociais estão enraizadas no sistema econômico. Nesse sentido,

A descoberta mais importante nas recentes pesquisas históricas e antropológicas é que a economia do homem, em regra, está submersa nas suas relações sociais. Ele não age desta forma para salvaguardar seu interesse individual na posse de bens materiais, ele age assim para salvaguardar sua situação social, suas exigências sociais, seu patrimônio social. Ele valoriza os bens materiais na medida em que eles servem a seus propósitos. [...]. Cada passo desse processo está atrelado a um certo número de interesses sociais, e são estes que asseguram a necessidade daquele passo (POLANYI, 2000. p. 65).

²¹ Segundo ele, até o período feudal, a ordem na produção e distribuição era garantida pelos princípios da reciprocidade, redistribuição e domesticidade.

²² Esse “mercado auto-regulável” significa que o equilíbrio da economia somente seria alcançado através do mecanismo de preços de mercado (ou seja, dentro da própria esfera econômica).

Belik (1999, p. 9) acredita que o mercado se organiza de acordo com o autointeresse dos agentes em situações particulares, sendo apenas uma forma de arranjo institucional:

Existem inúmeras outras formas de coordenação entre transações que não tem o mercado neoclássico como base para a tomada de decisões. Estes arranjos institucionais partem da combinação de duas dimensões: a natureza da ação comum (autointeresse ou obrigatório) e a forma de distribuição do poder, ou seja, o modo de coordenação.

Garcia-Parpet (2003) ao estudar a formação de um mercado de morangos na França, também demonstrou que indivíduos dotados de interesses compatíveis e de uma perspectiva partilhada construíram um mercado específico. Tal fato decorre de mudanças na correlação de forças entre agricultores e comerciantes, e não de uma aparição espontânea de um mecanicismo liberador de energias econômicas que surgiria devido à racionalidade e à eficácia de seus processos.

Garcia-Parpet (2003) alega ainda que *“as práticas constitutivas desse mercado não são práticas mercantis (p.18-19)”*, por ter sua origem fora de uma prática mercantil preexistente. Logo, esse mercado há que ser considerado muito mais como um “campo de lutas” do que como objeto de leis mecânicas e obrigatórias arroladas na natureza do mundo social, embora possam ser estas desfiguradas por “fatores sociais”.

Essa nova trajetória da economia seria também uma consequência das transformações provocadas pela globalização da economia, das imposições do mercado, da própria constituição do Estado e da ação de grupos de interesse. Como lembra Polanyi (2000), *“embora os grupos nacionais e as instituições sociais tenham origens próprias, eles tendem a se acoplarem uns aos outros na sua luta pela sobrevivência (p. 45)”*.

A partir dessa premissa, entendemos que o funcionamento “perfeito” do mercado em questão, decorre do trabalho realizado por alguns indivíduos que possuem um interesse em comum, tendo a aceitação dos limites e das regras impostas a todos os membros participantes, que também obtêm os benefícios esperados (GARCIA-PARPET, 2003).

Polanyi (2000) contempla a ideia de que o Estado foi o responsável por uma *grande transformação*²³, tornando-se o mediador do processo de submissão da sociedade ao mercado, através de uma política altamente intervencionista. Sendo o

²³ Faz-se aqui referência à obra do mesmo autor, “A grande transformação: as origens da nossa época” publicada pela primeira vez em 1944.

mercado uma construção social, o Estado participou através da centralização e unificação do espaço econômico, organizando-o de acordo com o interesse dos agentes em situações particulares. Contraditoriamente, é disseminado que todo comportamento contrário àquilo entendido como racionalidade econômica do capitalismo, seria visto como uma intervenção externa, ao invés da percepção dos mercados como instituições naturais, que emergiriam espontaneamente em virtude das capacidades humanas.

Anos mais tarde, Granovetter²⁴ analisou os vínculos interpessoais, investigando como as redes em que predominam uma relação com laços fracos podem incidir sobre fenômenos sociais mais amplos como difusão, organização política, mobilidade e coesão social. Granovetter buscou aprofundar o conceito de enraizamento (*embeddedness*), concebido por Polanyi, atribuindo um significado teórico sobre como o sistema econômico está imerso em uma rede de relacionamentos sociais que influenciaria qualquer ação, assim como os seus resultados.

Para Maluf (1999), as ações públicas a partir da ótica do abastecimento seriam um dos principais pontos de confluência entre a construção de mercados com a questão do acesso aos alimentos. Mas Wilkinson (2003, p. 16) destaca que a modernização dos mercados teve como consequência maiores exigências em termos de eficiência, competitividade e qualidade:

Mesmo que as oportunidades de inserção nos circuitos principais de distribuição possam ser maiores que inicialmente imaginadas, um consenso se consolidou a partir dos anos 90 que a agricultura familiar precisava desenvolver estratégias alternativas de acesso aos mercados, não apenas contra as ameaças de exclusão, mas, sobretudo, para gerar um “valor agregado” suficiente para enfrentar as novas condições de cidadania (aspas no original).

O surgimento dos Mercados Institucionais significou, então, a adoção de um valioso instrumento para os agricultores familiares enfrentarem os gargalos existentes entre o acesso aos mercados e a comercialização de seus produtos. (MALUF, 1999).

Grisa (2010) afirma que nos últimos anos, houve um crescimento no número de trabalhos acadêmicos que abordam os Mercados Institucionais e a dinâmica da

²⁴ O autor publicou artigos como “*The Strength of Weak Ties*” (traduzido em “A força dos laços fracos”) em 1973, publicado no *The American Journal of Sociology* e ainda artigos como “*Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*” (traduzido como “Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão”) publicado em 1985, que contribuíram com novas teorias existentes nas relações sociais.

agricultura familiar a eles ligada. Grisa ainda ressalta o papel estratégico do Estado no processo de criação dos mercados institucionais:

Por “mercado institucional” designa-se uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem uma estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado geralmente assume um papel central, notadamente através de compras públicas (GRISA, 2010, p. 103; aspas no original).

Maluf (1999, p. 3) evidencia igualmente a importância dos mercados institucionais para a sociedade:

Destaque especial deve ser feito ao chamado mercado institucional, que engloba as compras governamentais de alimentos para serem utilizados em programas e organismos públicos (alimentação escolar, hospitais, presídios, distribuição de cestas básicas, etc.). As prefeituras municipais passaram a gerenciar uma parcela importante desses programas e das compras correspondentes. Alguns deles, como a alimentação escolar, têm papel central no acesso aos alimentos por uma parcela vulnerável e numericamente expressiva da população.

Além disso, ao beneficiarem agricultores, assentados da reforma agrária, comunidades remanescentes de quilombos, pescadores artesanais, dentre outros atores da realidade rural brasileira, tais políticas públicas (tanto o PAA quanto o PNAE) despertam a necessidade de organização dos envolvidos. Isso se deve ao incentivo dos programas aos processos de cooperação, associativismo e ainda do fortalecimento das redes locais de comercialização, a fim de garantir a participação enquanto “beneficiários produtores” (SACCO DOS ANJOS; BECKER, 2014).

Becker *et al.* (2009, p. 5) aludem que,

O advento deste instrumento de política pública pode ser visto como uma via de desenvolvimento rural singular, a qual, em sua essência, não contempla apenas o plano econômico, mas, sobretudo, a melhoria da qualidade de vida das populações rurais e o estabelecimento de novas relações com outros atores econômicos. Ações neste sentido, podem contribuir para que os agricultores familiares enfrentem os desafios do mundo contemporâneo, à medida que oportunizam a inserção no mercado e a geração de trabalho e renda junto aos beneficiários.

Logo, um dos grandes desafios para o desenvolvimento é a criação de condições para a participação dos produtos dos pequenos produtores no intercâmbio econômico. Para Sen (2010), o próprio desenvolvimento deve estar relacionado com a melhoria da qualidade de vida, atrelado à equidade social. Contudo, o rumo tomado pela sociedade contemporânea produz desafios às políticas públicas, pois há a necessidade de interações entre vários atores sociais,

podendo haver conflitos por parte de determinados grupos em busca de programas e ações que defendam apenas os seus interesses.

5.1.2 O poder nas relações sociais

O poder é um tema amplo e complexo que tem sido discutido nos estudos organizacionais, bem como em diversas outras disciplinas das ciências sociais. Comumente é assumido como a capacidade de um determinado indivíduo de impor sua vontade a outros, a fim de defender aos seus próprios interesses. Entender essa noção de poder pode contribuir para problematizar o tema das relações sociais e das estruturas organizacionais da sociedade.

Buscando evidenciar as relações de poder inscritas na realidade social, ou em um campo social, Bourdieu²⁵ (2007) revela as formas implícitas de dominação que são utilizadas pelas classes sociais nas sociedades capitalistas, defendendo a tese de que a classe dominante não domina completamente e não força seus dominados a se condescenderem com a dominação.

O autor ainda fala de uma “alquimia simbólica” resultado de um trabalho de socialização e de apreciação de todo um grupo (ou de uma crença) que permite perceber as obrigações inseridas implicitamente em uma situação, ou em um discurso, e os obedecer sem pestanejar. Ou seja, o poder seria invisível, e só é exercido quando os seus sujeitos não querem ou não sabem disso.

O capital simbólico (o prestígio, o nome de família) então, seria uma estratégia da sociedade tradicional para acumular o capital de honra e prestígio – que se pode adquirir via casamentos ou confrontos políticos, e que se reconverteria facilmente em capital econômico, constituindo uma forma preciosa de acumulação em uma sociedade que necessita de um trabalho coletivo (BOURDIEU, 2007).

Essa conversão rápida de um capital simbólico em econômico consiste em parte da economia pré-capitalista, onde produz e assegura a crença nos valores de

²⁵ Em suas diversas obras, o sociólogo francês Pierre Bourdieu elegeu como objetos de análise as sociedades tribais, os sistemas de ensino, os processos de reprodução e as lógicas de distinção. Com trabalhos sempre voltados para os fenômenos de percepção social, produção simbólica e relações informais de poder, desenvolveu ainda conceitos importantes das ciências sociais como a noção de *habitus*, capital simbólico e campo.

seu produto. Mas para que isso aconteça eficientemente, Bourdieu (2002) pondera que é indispensável uma estruturação das mentalidades em seu processo de constituição, ele ainda expande a definição de capital – até então restrita ao capital econômico – formulando uma noção de capitais, que ao invés de encontrarem-se objetivados na forma de posses materiais, encontram-se incorporados, na maneira de ver e ser dos sujeitos, o que ele chamou de capitais sociais e culturais incorporados conscientemente, mas também, de maneira inconsciente.

Podemos entender a partir dessa ideia, que as diferentes classes sociais estão envolvidas, aparentemente, em numa luta simbólica para estabelecerem o mundo em conformidade com seus interesses, formando um campo das posições sociais. Bourdieu (2002) traz também a noção de campo social, sendo um importante meio para compreender as relações de poder. Essa compreensão de campo significa basicamente um “lugar” de forças impostas aos agentes que se encontram em um campo de lutas. Cada um estaria lutando com meios e fins diferenciados, conforme sua posição social nesse campo e possuindo uma estrutura e lógica própria. Com isso, são criados mecanismos de poder, incapazes de serem percebidos facilmente, que só podem ser entendidos por meio da análise empírica.

A concepção de campo ainda tem o objetivo de compreender a constituição de um espaço que apresenta uma autonomia relativa do resto da sociedade, com uma lógica singular, mas que se relaciona de uma forma similar em relação aos outros campos. Bourdieu (2007) defende que entre as características da sociedade, há ainda o campo econômico, onde o Estado se torna importante ao estruturar a relação de forças que caracteriza tal campo. Pode, portanto, através de suas políticas públicas (como os mercados institucionais) ser um significativo estimulador macroeconômico.

Grisa (2010, p. 110) ao abordar as teorias sociológicas de Fligstein e de Bourdieu, considera que intrínseco ao mercado há um campo, e este é constituído por atores detentores e desafiadores:

Os primeiros são os atores dominantes: são as maiores empresas que, além de conhecerem seus principais concorrentes, influenciam as ações destes. Os segundos, os dominados, são as empresas menores que moldam suas ações a partir das ações das maiores e sua experiência é a de um mundo dado por adquirido, pois não possuem controle nenhum.

A estrutura do campo econômico é determinada pelo volume e estrutura dos diversos tipos de capitais – social, cultural, econômico, simbólico, tecnológico,

jurídico e informacional e comercial – dos atores envolvidos. O capital social de Bourdieu (2007) distingue-se das definições da sociologia e economia americanas porque leva em conta, além das redes de relações, os recursos que permitem estimular vantagens indiretas para os envolvidos.

Porém, o Estado também estaria envolvido nessa teoria como o responsável pela organização das regras formais (constituição e leis) e informais (práticas), possibilitando aos atores envolvidos nos mercados se organizarem e desenvolverem entre si relações de competição e cooperação. Esse poder do Estado em intervir em determinados setores, pode variar conforme as ferramentas públicas existentes, assim como pela coordenação de ações, por exemplo, criando normas para que elas sejam cumpridas (no caso, as leis, decretos, etc.) e oferecendo novas oportunidades a determinados atores sociais ou regiões (GRISA, 2010).

Nesse sentido, verifica-se que a esfera das políticas públicas envolve uma infinidade de atores, diferentes níveis de poderes e interesses, necessidade de articulação, conflitos, etc. Quando falamos em implementação de uma política pública, por exemplo, muitas dessas características se destacam e podem impedir a eficiência de seus objetivos iniciais. Além disso, os arranjos adotados em cada programa podem se diferenciar muito de um local para outro, pois fatores como os descritos anteriormente, variam de local para outro.

Logo, as intervenções do Estado buscam, a princípio, promover o desenvolvimento através das políticas públicas, porém nem sempre os resultados esperados são alcançados, dada a heterogeneidade dos sujeitos que compõem essas políticas governamentais, sejam os executores ou os beneficiários (MALUF, 1999). Algumas dessas iniciativas valorizam o potencial de geração de ocupações e de renda no meio rural, como já mencionado, os mercados institucionais.

Considerando o exposto, pode-se imaginar que as políticas públicas que instituem os mercados institucionais podem ser abordadas como instrumento para o desenvolvimento rural. Para Rosa e Sacco dos Anjos (2014), este novo enfoque de desenvolvimento rural busca romper com os limites impostos pela abordagem convencional praticada ao longo dos anos no Brasil.

5.2 A contribuição dos Mercados Institucionais para o Desenvolvimento Rural

Apesar de ser um tema amplamente discutido e utilizado, a noção de desenvolvimento rural é complexa e multifacetada, capaz de ser abordada por diferentes perspectivas teóricas (SCHNEIDER, 2004). A fim de conceituar o desenvolvimento rural, Schneider (2004, p. 97- 98) pondera que:

[...] o desenvolvimento rural foi então definido como um fenômeno intrinsecamente local e regional. As localidades e regiões que melhor conseguissem desenvolver-se seriam aquelas que apresentariam maior capacidade de organizar os fatores endógenos, direcionando-os para o fortalecimento da organização social, para o aumento da autonomia local dos atores na tomada de suas decisões, para a capacidade de reter e reinvestir capitais em nível local, enfim, para promover a inclusão social e o aumento da capacidade de regenerar e conservar o meio ambiente.

Para o propósito de nosso estudo, podemos considerar que o desenvolvimento rural é definido como um conjunto de ações articuladas que incentivam mudanças socioeconômicas e ambientais no espaço rural, visando a melhoria de renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais.

Schneider (2004, p. 94) ressalta quatro elementos que fundamentam as discussões teóricas nas agendas mundiais sobre o desenvolvimento agrícola: *“a erradicação da pobreza rural, a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação central com a sustentabilidade ambiental”*. A partir dessa premissa, podemos entender que o desenvolvimento rural articula-se com o desenvolvimento territorial e vice-versa. Leite *et al.* (2010, p. 330) destacam que:

[...] o debate atual sobre o desenvolvimento territorial rural fundamenta-se, em primeiro lugar, na observação da persistência interligada da pobreza rural e da desigualdade regional, e se enquadra na discussão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade.

No Brasil, o modelo de desenvolvimento rural que foi construído caracteriza-se por processos de ocupação e uso do espaço agrário que contribuíram fortemente para o elevado grau de desigualdade social, aliado ao desinteresse sobre o debate da dimensão espacial dos fenômenos econômicos e sociais (TARTARUGA, 2008). Ao lado disso, agravou-se o problema ambiental em virtude do padrão de modernização da agricultura nacional, o qual é sustentado por políticas públicas que favorecem ao agronegócio exportador, centrado no uso intensivo de agroquímicos e

elevada mecanização (MARTINS, 2012; GOTUZZO, 2009; PALM, 2012; TARTARUGA, 2008).

Ao colocarmos em pauta a relação entre a agricultura familiar, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural e territorial e as inovações que possibilitem acesso aos mercados, vários aspectos pertinentes à vida social, à produção, comercialização e ao meio ambiente são suscitados, já que o processo de produção e comercialização dos produtos de origem familiar é complexo, em virtude da interferência das necessidades da família (estilo de vida) com as exigências da atividade com fins comerciais (DALCIN *et al.*, 2010).

Como apontam Zimmermann *et al.* (2014, p. 542-543)

No que concerne especialmente ao meio rural, algumas inovações institucionais importantes que contribuem à redução da pobreza rural merecem ser destacadas. Citam-se: o reconhecimento político e institucional da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais e as políticas públicas e ações específicas direcionadas a estes segmentos; a previdência e as transferências sociais, a exemplo da aposentadoria rural e do Programa Bolsa Família; e, a implementação de políticas territoriais que abriram novas perspectivas ao protagonismo dos atores sociais, à articulação de políticas públicas e ao enfrentamento das desigualdades.

As políticas de desenvolvimento rural são orientadas para atender aos agricultores familiares não integrados aos complexos agroindustriais (leite, aves, suínos, frutas, fumo, entre outros), que se encontram em situação de fragilidade social e não dispõem de meios para acessar as políticas agrícolas. Sendo assim, podemos considerar que o território ocupado pela agricultura é fundamentalmente um espaço definido e delimitado a partir de relações de poder, como já discutimos antes (HAESBAERT, 2008).

Neste sentido, Dalcin *et al.* (2010) constaram que nas organizações da agricultura atual há uma tendência para o surgimento de associações, cooperativas e cadeias de produção como mecanismo para facilitar as relações de compra e venda no intuito de obter maiores ganhos, além de permitir um rearranjo nas estruturas de poder instauradas na agricultura contemporânea.

Desse modo, políticas públicas a exemplo do PAA e o PNAE ganham relevância, não somente porque primam pelo abastecimento alimentar da população, mas por promover um desenvolvimento equilibrado em termos sociais, pois carregam em suas diretrizes um imenso potencial de transformação social e de emancipação para grupos e indivíduos espalhados por todo o país (SODRÉ, 2016).

Com efeito, Sacco dos Anjos e Becker (2014, p. 93) lembram que:

[...] os mercados institucionais representam uma oportunidade singular de realizar a inclusão social, com o qual os pobres e/ou os setores mais frágeis da sociedade devem ter o direito de exercer sua cidadania através da possibilidade de comercializar o fruto do seu trabalho e/ou de sua produção.

O nosso entendimento é que os programas representam uma forma de garantia em relação às incertezas na produção agropecuária, como é o caso do preço dos produtos, do acesso ao crédito agrícola, bem como da existência de atravessadores na venda do produto. O auxílio à formação de cooperativas e organizações assume um papel importante no sentido de ultrapassar os impasses existentes, sobretudo porque os produtores familiares, em geral, estão muito atomizados no espaço rural. Todavia, a construção de estratégias inovadoras produção está condicionada a fatores sociais, culturais, econômicos e políticos que acabam por impedir ou obstaculizar a livre associação.

Comprovando essa ideia, Delgado *et al.* (2005) constatou o aumento, a diversificação e a melhoria da qualidade da produção não só para o autoconsumo, mas para a produção também para o comércio local após a vinculação aos programas governamentais.

Mas, nem tudo pode ocorrer como o esperado, apesar de abarcarem um abrangente planejamento governamental para a agricultura familiar, que deveria ser dirigido de modo a garantir um encadeamento estratégico entre todos os tipos de políticas, o fato é que o histórico das políticas públicas como os mercados institucionais, alocados para o espaço rural brasileiro revela um conjunto de interesses bastante diversificados e conflitivos - quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço (HAESBAERT, 2008).

Isso, sem falar em outros entraves na operacionalização desses programas, como a dificuldade por parte dos agricultores em assegurar produção com regularidade, qualidade e na quantidade requerida; a necessidade de formalização da produção: burocracias, falta de conhecimento; falta de assistência técnica adequada e apoio dos órgãos públicos; dificuldades de logística, entre outras diversas fragilidades que podem comprometer a permanência das famílias rurais no campo em condições dignas a médio e longo prazos (SODRÉ, 2016; FLORIAN, 2014; SANTANA, 2014; NORONHA, 2013).

Ainda assim, Ploeg (2014, p. 14) nos propõe que:

O fortalecimento das organizações e dos movimentos rurais é, igualmente, uma medida de suma importância. Devemos ter em mente que a agricultura familiar, onde quer que se encontre, está tentando descobrir e desenvolver novas respostas para situações difíceis. Portanto, a identificação de

iniciativas exitosas, construídas com base em práticas inovadoras, a sua disseminação para outros lugares e outras famílias agricultoras, bem como a sua articulação em processos dinâmicos de transição devem ser temas centrais da nossa agenda. Em suma: há muito a ser feito. A boa notícia é que cada passo nesse sentido, não importa o quão pequeno, será sempre útil.

Para além da manutenção do PAA, do PNAE e de outras políticas que venham a contribuir nesta direção, é indispensável discutir essas dinâmicas com o propósito de apontar outras possibilidades de articulação, através de maior discussão entre setores do governo, movimentos sociais, organizações não-governamentais, e principalmente entre os próprios produtores. E, no sentido de que isso ocorra, faz-se necessário um vigoroso processo de transição para um modelo de desenvolvimento tanto rural quanto territorial, fundamentado na valorização do patrimônio natural e cultural de cada região, além do aproveitamento da capacidade de trabalho e criatividade da agricultura familiar.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O foco central dessa dissertação, e da pesquisa como um todo esteve dirigido à análise sobre a participação da agricultura familiar no PNAE, no município de Rondonópolis. Nesse estudo, nossa atenção também esteve posta sobre a dinâmica desta política pública no âmbito local.

6.1 A trajetória do PNAE em Mato Grosso

Os recursos federais repassados às escolas municipais e estaduais do Brasil são de responsabilidade do FNDE e seguem a Resolução nº 1 de 8 de fevereiro de 2017, que determina os valores *per capita* repassados em cada modalidade de ensino. O cálculo do repasse anual é feito com base nesses valores *per capita* por modalidade de ensino, o total de alunos e os dias letivos. O governo do estado de Mato Grosso optou pela gestão descentralizada, e o repasse tem como base o número de alunos matriculados na educação básica e na Universidade Aberta do Brasil, de acordo, respectivamente, com dados do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no ano anterior e com dados coletados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – CAPES.

Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno corresponde a: R\$ 1,07 para creches; R\$ 0,53 na pré-escola; R\$ 0,64 para escolas indígenas e quilombolas; R\$ 0,36 para o ensino fundamental e médio; R\$ 0,32 para educação de jovens e adultos (EJA); R\$ 1,07 no ensino integral; R\$ 2,00 no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, e R\$ 0,53 para alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contra turno (FNDE, 2017).

Todos os estados e municípios recebem os recursos federais para a alimentação escolar, e anualmente devem prestar contas desses valores recebidos. O FNDE analisa as prestações de contas dos municípios e faz um registro, disponibilizando em sua plataforma *on line* uma planilha para cada ano, com o valor total repassado para a Secretaria de Educação de cada Estado e de cada município e ainda o valor das aquisições oriundas da agricultura familiar.

Baseado nesses dados, podemos analisar quanto cada município e estado recebe de recursos federais para alimentação escolar e quanto gastam com alimentos da agricultura familiar. É necessário lembrar ainda que, cada município deve complementar os recursos para que as entidades beneficiárias possam realizar as compras.

Com base nesses registros do FNDE, relativos ao ano 2017, dos 141 municípios de Mato Grosso, 39 deles não fizeram compras de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar. Ainda assim, de acordo com a Tabela 3, houve um pequeno aumento no repasse federal para o Estado e nos gastos com a aquisição de alimentos da agricultura familiar nos anos de 2011 até 2017.

Tabela 3 - Valores transferidos para o Estado de Mato Grosso para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE entre os anos 2011 a 2017.

Ano	Valor Transferido (R\$)	Valor de Aquisições da Agricultura Familiar (R\$)	Percentual
2011	29.079.840,00	2.042.211,02	7,02
2012	31.943.088,00	2.632.935,23	8,24
2013	33.098.571,20	4.036.366,95	12,0
2014	33.052.464,00	4.298.021,65	15,0
2015	32.277.206,40	4.909.434,92	15,0
2016	34.881.692,22	3.388.226,30	9,71
2017	33.013.059,60	3.909.616,41	11,84

Fonte: FNDE (2017), adaptado pelos autores.

Porém, como podemos observar, o percentual das compras providas da agricultura familiar, de 2011 a 2017 foi muito inferior, ao mínimo que estipula a Lei 11.947 de junho de 2009. Devido a esse fato, no ano de 2017 foi aberta uma investigação pelo Tribunal de Contas da União (TCU), sobre os motivos pelos quais o Estado não cumpriu o percentual mínimo de 30% do total dos recursos financeiros

repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios mediante chamada pública.

Em estudos realizados em diversos pontos do país (CASTRO, 2014; BARBIZAN e BAMPI, 2014; PAULA, KAMIMURA e SILVA, 2014; MORAES, 2017) são identificados diferentes obstáculos no acesso a esse mercado institucional. A exemplo dos entraves burocráticos, da falta de assistência técnica, das condições precárias de logística, do atraso no pagamento e da má vontade dos gestores em fazer funcionar satisfatoriamente esta política pública, aspectos estes que podem evidenciar o porquê de um percentual tão baixo.

No Mato Grosso, Lima e Zomer (2011) apontam que uma das dificuldades encontradas é que os agricultores, em boa medida oriundos de outras regiões do país, nem sempre conseguem aplicar as mesmas práticas e técnicas agrícolas que utilizavam outrora em suas regiões, sendo que, em algumas situações tem-se a desistência da atividade agrícola e a introdução da criação de gado de corte. Outras pesquisas (MELLO, 2011; SILVA e ALMEIDA, 2012; MENDES *et. al.*, 2013; SILVA e NEVES, 2014) confirmam as semelhanças com a realidade nacional: as situações de baixo índice econômico, a falta de assistência técnica e os entraves no acesso aos mercados (tanto o PAA quanto ao PNAE).

Dessa forma, os esforços para que o programa se desenvolva adequadamente nos municípios, não devem estar concentrados apenas na atuação do governo, é fundamental uma participação ativa de todos os agentes implicados, incluindo, também, a representação dos produtores, além da comunidade escolar.

6.2 O contexto organizacional da agricultura familiar no município de Rondonópolis

O processo histórico de formação do estado de Mato Grosso revela um protagonismo exacerbado do que se convencionou chamar “agricultura patronal” em detrimento da agricultura familiar. Soma-se a esse fato, os subsídios recebidos desde o início da mecanização das lavouras no estado, seja do ponto de vista fiscal, seja do ponto de vista creditício. Sturza (2005), ainda argumenta sobre a paisagem natural onde se situa o município de Rondonópolis, que indica um alto grau de

antropização sobre áreas de vegetação nativa a que está submetido nos dias atuais e à falta de políticas públicas para sua preservação e conservação.

Segundo entrevista realizada com técnicos²⁶ da EMPAER-MT, podemos identificar três grupos distintos de estabelecimentos familiares em Rondonópolis: as pequenas propriedades tradicionais, cuja aquisição se dá por meio da compra ou herança de família, os assentamentos criados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e os Assentamentos do Banco da Terra (provenientes através do Crédito Fundiário). De acordo com o IBGE (2017), há 2.337 estabelecimentos rurais no município, que estão divididos entre vinte e sete comunidades tradicionais, e oito projetos de assentamentos rurais, sendo quatro estruturados através de ações do INCRA e quatro assentamentos via crédito fundiário (Banco da Terra).

Conforme o técnico T1 que trabalha na empresa há mais de 40 anos, o Estado possui uma produtividade representativa da agricultura familiar:

Então, mas assim.... Considerando o tamanho aqui médio das propriedades, isso não foi um processo que teve um início recente, não. Ele é resultado de vários anos de trabalho nosso, que permitiu ao produtor desenvolver uma base econômica mais forte para crescer e também ser valorizado, né? (Informação verbal²⁷).

Ressaltamos que o estado de Mato Grosso, apesar de receber parcela significativa dos migrantes da região Sul, os quais influenciaram os sistemas de uso da terra, a implantação de políticas de apoio ao agricultor familiar não foi semelhante ao que ocorreu nos estados de origem desses migrantes. Vale lembrar que o sul foi marcado pelo processo de colonização que ensejou o surgimento de uma agricultura familiar dinâmica na relação com os mercados e em acessar políticas públicas a exemplo do PRONAF, PAA e PNAE.

Quanto à origem dos agricultores entrevistados, um veio de Minas Gerais, dois da Bahia, um do Paraná, três são do próprio estado de Mato Grosso, sendo que a representante da Associação conta que também nasceu na Bahia. O universo da agricultura familiar mato-grossense, e principalmente da região de Rondonópolis, é bastante heterogêneo e boa parte da produção está voltada ao autoconsumo das famílias. O predomínio da produção para subsistência está associado às dificuldades historicamente enfrentadas pelos agricultores familiares para manter e

²⁶ Como foram dois técnicos, vamos adotar a denominação T1 e T2 para diferenciá-los.

²⁷ Entrevista realizada em outubro de 2018.

potencializar a produção de alimentos. Tais dificuldades estão relacionadas ao histórico da política agrícola (e agrária) difundidos no Brasil, como mencionado anteriormente.

O tamanho das propriedades dos agricultores entrevistados é variado. No grupo de quatro agricultores, que são oriundos de assentamentos, a dimensão das áreas varia entre 15 e 22 hectares. No caso dos outros dois agricultores que residem em comunidades tradicionais, as propriedades correspondem a, respectivamente, 50 e 65 hectares.

Em relação à produção das unidades visitadas, identificou-se que todos produzem frutas, verduras e legumes, em grande medida, para subsistência. Todos os entrevistados criam frango caipira ou outro tipo de criação (como suínos e peixes). Em todas as propriedades é praticada a pecuária de corte e/ou leite, fato que corrobora com os dados da realidade do Brasil, onde no Centro-Oeste, as propriedades de agricultura familiar são as que mais trabalham com a pecuária leiteira (VILELA *et al.*, 2016).

Normalmente, os agricultores se concentram nas opções de cultivo de curto prazo, muito embora as unidades produtivas apresentem plenas condições para cultivar, por exemplo, frutas o ano todo. Neste caso, os agricultores preferem não correr riscos num processo de produção mais demorado e com safras anuais, uma vez que não têm garantia de que o mercado irá absorver toda a produção, mesmo entregando seus produtos ao PNAE. A opção por priorizar a produção de hortaliças e verduras está relacionada à dificuldade de planejamento da produção e a maior facilidade de comercialização desses produtos, como lembra o Agricultor²⁸ A6:

[...] já tem mais de 10 anos que eu trabalho com as hortaliças aqui. Eu acho que produz rápido né? Eu pego e já vendo. Você pode ver aqui, tem alface, tem coentro, cebolinha, couve, tem almeirão, tem rúcula [...]. Eu levo pra feira porque a gente precisa de um dinheiro mais rápido, e quando tem pedido pra escola, eu entrego também (Informação Verbal²⁹).

Também em relação à produção, seis agricultores entrevistados não usam agrotóxicos em seus cultivos agrícolas. Estes produtores dizem ter consciência de que o uso desses produtos causam impactos ambientais e repercutem na relação da população com o ambiente e com a qualidade do produto, mas não consideram sua produção como orgânica ou agroecológica, apenas dizem ser um produto 'natural'.

²⁸ Como foram seis agricultores, adotaremos para cada um a titulação A, seguido no número sequencial em que se realizou a entrevista, por exemplo, agricultor A1, A2 até A6.

²⁹ Entrevista realizada em agosto de 2018.

Já o produtor que não entrega para o PNAE, e possui um pouco mais de acesso a tecnologias para a produção de bananas, confirma a utilização de tais produtos.

Os produtores ainda enfrentam problemas ligados à limitação dos recursos naturais, como nascentes degradadas – e com isso a falta de água para utilização da família e para uso agropecuário. Além disso, mencionam o efeito do desmatamento, principalmente no caso dos assentamentos, pois as antigas fazendas que foram desapropriadas, já vinham sofrendo um processo de degradação do meio ambiente. Reiteram as dificuldades de solos pouco férteis e áreas de topografia acentuada. De fato, ao considerarmos estas condições existentes no município, a realização de atividades para a produção e geração de renda para as famílias é bastante afetada.

O sistema cooperativista não mostra-se como adequado para boa parte dos agricultores familiares mato-grossenses. Há uma acentuada falta de confiança nesse regime e de interesse de participar. Segundo o técnico T1:

A nossa cultura aqui é diferente. Aqui juntou mineiro, baiano, gaúcho, sabe [...]. O sul é tradicional a agricultura, aqui, o nosso aqui, é incutido com o boi [a pecuária]. Mesmo que seja na agricultura familiar (Informação verbal³⁰).

Por essa razão, a formação de uma associação é dificultada em boa parte das comunidades rurais no Estado de Mato Grosso, segundo o técnico T1, diferentemente da região sul do Brasil, que possui tradição na prática cooperativista enquanto forma de organização social e produtiva. É sabido que o cooperativismo poderia ser uma possibilidade de enfrentar o problema de mecanização no âmbito da agricultura familiar, isso porque poderia otimizar operações de preparo do solo e outras atividades correlatas (calagem, nivelamento dos solos, etc.). Individualmente, os agricultores familiares não têm condições suficientes de investir o valor necessário na compra de um maquinário. De forma coletiva ou associada, homens e mulheres que labutam em explorações familiares poderiam otimizar o uso de equipamentos. Lembremos ainda que, o próprio PRONAF possui linha de crédito para máquinas e equipamentos, o PRONAF Mais Alimentos.

Nas entrevistas, foi citada essa questão, que evidencia a desconfiança dos produtores em relação ao associativismo. Muitos aludem o fato de que decisões coletivas prescindem da aquiescência de todos os participantes, o que nem sempre acontece. A resistência para participar dessas organizações é também uma das

³⁰ Entrevista realizada em outubro de 2018.

dificuldades apontadas pelo gestor do programa no sentido de uma adequação na execução do PNAE. No nosso entendimento, as dificuldades de planejamento e a irregularidade de produção são reflexos diretos da insuficiência da Assistência Técnica junto a esses produtores. Tal atividade fica a cargo da EMPAER, porém, segundo os entrevistados faltam investimentos em pessoal e infraestrutura para que se possa atender aos os agricultores familiares participantes.

Para o técnico T2, um dos motivos que deixam a desejar é justamente o reduzido quadro de técnicos da instituição. Atualmente a média é de um técnico para cada 400 famílias, sendo assim impossível desenvolver essa função com qualidade e eficiência que o segmento merece:

Nós, nem sempre podemos atender da maneira que o agricultor necessita. Pra você ver, nós temos seis técnicos aqui em Rondonópolis para atender todo o município, e, sem falar que cada um tem uma área específica de trabalho, eu, por exemplo, sou nutricionista de formação, mas como gosto muito de trabalhar com a agricultura familiar, ajudo na elaboração da DAP, de projetinhos [...], mas tenho colega [...] que ele trabalha com a piscicultura, outro com a pecuária [...] (Informação Verbal³¹).

Essa deficiência só seria amenizada com a realização de concurso público para admissão de novos servidores nesse órgão. Porém, em janeiro de 2019, o atual Governador do Estado propôs a extinção da EMPAER na reforma administrativa que já tramita na Assembleia mato-grossense. Atualmente, a EMPAER mantém escritórios em 133 dos 141 municípios de Mato Grosso.

Sobre as fontes de renda dos agricultores entrevistados, todos possuem outras rendas além da venda dos produtos oriundos da sua propriedade. Isso acontece porque os sete agricultores entrevistados (incluindo aqui o agricultor que não realiza as entregas para o PNAE) contam com o recebimento de aposentadorias. Com efeito, somente a representante da associação não se encontra nessa condição, mas complementa a renda com a venda de cosméticos. Na entrevista, o técnico T1, comentou que há um envelhecimento da população rural do município:

E aí de uns anos pra cá... não sei se foi o desmonte que teve... Mas o conceito de família rural mudou muito. O jovem foi todo embora, e só tá lá entre aspas, os coroaos assim de 50, 60 anos. Então isso teve uma influência muito grande, muito grande. [...] e isso não aconteceu só nos tradicionais não, isso já é coisa mais recente, da Reforma Agrária. [...] e aí, como produzir? Não é que eles são preguiçosos não! É que não tem como mesmo (Informação verbal³²).

³¹ Entrevista realizada em outubro de 2018.

³² Entrevista realizada em outubro de 2018.

Essa realidade aparece configurada nos dados do último censo agropecuário do (IBGE, 2017), conforme consta na Figura 6. Podemos observar que a participação de idosos de 65 anos ou mais no gerenciamento de suas próprias explorações passou de 17,5%, em 2006, para mais de 21% em 2017. Esse fato é resultado das mudanças trazidas pela Constituição Cidadã (1988) que corrigiu algumas das injustiças cometidas em relação ao tratamento dado pelo Estado e pela sociedade brasileira à população rural.

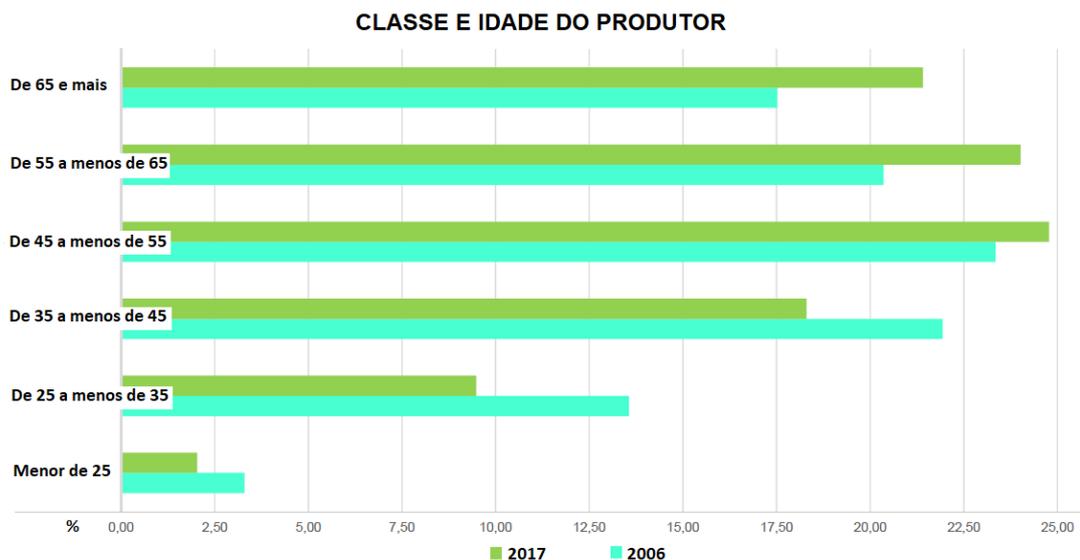


Figura 6 – Classe e idade do produtor rural no Brasil, segundo os dados preliminares do censo agropecuário. Fonte: IBGE, 2017, adaptado pelos autores.

Observa-se o reflexo dessa ação até a atualidade, pois muitos agricultores, que não têm condições de produzir em função da idade, não precisam sair do campo, pois a renda está garantida, oportunidade que os agricultores do passado não tiveram (CALDAS, 2008). Sendo assim, a participação da agricultura familiar na dinâmica de políticas públicas como o PNAE, responde, em certa medida, ao intuito de complementar a renda familiar.

Mato Grosso, segundo o IBGE (2017), possui 3,3% de produtores rurais com 50 anos ou mais. Já no município de Rondonópolis, essa porcentagem equivale a 0,93%. No grupo de produtores rurais com faixa etária entre 25 a 49 anos, o Estado possui 6,65% e o município 1,4%, segundo a mesma fonte.

Em entrevista, também pudemos observar a questão da mão de obra rural, como revelou o agricultor A4, o qual reitera dificuldades na disponibilidade de braços para auxiliar no plantio e colheita da produção,

Olha, assim, eu tenho 6 filhos. Mas só o mais novo tá aqui comigo, os outros tudo foram pra cidade né, estudar, trabalhar. Agora só vem no fim de semana, que aí eu até vejo meus netinho [...] e a casa fica cheia! (Risos, percebe-se a emoção do entrevistado) [...] O mais novo tá aqui ainda porque faz o fundamental, mas quando for pra mais... ele também vai [pra cidade] (informação verbal³³, parênteses nossos).

Essa informação é recorrente em outros estudos, assim como nos dados censitários (IBGE, 2017), havendo um duplo movimento de aumento de esperança de vida e de redução da proporção de jovens rurais³⁴. Os jovens, logo que terminam o ensino médio, vão para a cidade, em busca de emprego ou de dar continuidade aos estudos. O problema já se tornou um dos grandes desafios para a manutenção e o fortalecimento da agricultura familiar no campo.

A respeito do conhecimento sobre o PNAE, cinco agricultores disseram que conheceram o programa através de reuniões promovidas pela EMPAER, como lembra o agricultor A6,

Olha [pausa], tem muitos anos já. Eu acho que foi num encontro para falar sobre o crédito [agrícola], na época a gente ainda mexia com o PRONAF e tudo. Mas quem geralmente promovia esses encontros era a EMPAER mesmo, daí explicaram como funcionava... a gente ficou animado pra participar [...] (Informação Verbal³⁵)

Outro agricultor disse que ficou sabendo da existência do PNAE através de um vizinho, o qual participou de uma reunião organizada para informar sobre o funcionamento do programa e a necessidade de apresentação da DAP para qualificá-los enquanto produtores familiares. O agricultor que foi entrevistado, mas que não mais entrega para o programa, disse que já conhecia o PNAE, mas que entrega a sua produção para os mercados da região, e que possivelmente, o mesmo produto seria vendido às escolas depois. Questionado se ainda não tinha interesse em participar, o mesmo relatou que já teve, mas sabia de algumas dificuldades que alguns conhecidos seus tiveram no programa, e que ainda espera melhorias principalmente na questão dos preços, que segundo ele, são baixos. Segundo ele, obtém-se preços maiores entregando no comércio local.

A Associação escolhida foi por ser a única organização constituída por agricultoras familiares no município de Rondonópolis com o objetivo de operar a comercialização. Ela está formalizada, com documentação regularizada, o que a deixa apta a participar de chamadas públicas destinadas à compra da merenda

³³ Entrevista realizada em agosto de 2018.

³⁴ A propósito, ver o artigo "Sem renovação, população rural brasileira envelhece", disponibilizado pela EMBRAPA em 2018.

³⁵ Entrevista realizada em agosto de 2018.

escolar tanto pelo PNAE, quanto em outros programas governamentais. Segundo a representante da Associação entrevistada, a ideia surgiu em uma antiga associação de costureiras, que ainda se reuniam, esporadicamente, desde 2007. Como algumas das mulheres já comercializavam seus produtos na cidade, mas enfrentavam as mesmas dificuldades – transporte, logística e locais de comercialização, decidiram se associar para participar das chamadas públicas e entregarem para outros mercados.

A Associação ainda não possui sede própria, mas utiliza a casa de uma das associadas para realizar as reuniões e as entregas das mercadorias. Contam com uma produção de ovos, frango de corte, horticultura, mandioca in natura e a farinha. Além disso, realizam a fabricação de especiarias, molhos, temperos, conservas, polpas de frutas e condimentos, além de produtos de padaria e confeitaria. A representante disse ainda que a ideia é construir um abatedouro para pequenos animais.

Quando a agricultora representante da associação foi questionada sobre o que significa participar do PNAE, para ela e para a associação, assim se manifestou:

É importante, porque a gente mora tão perto e ainda pode ganhar um dinheiro a mais, e certo, que é importante pro crescimento da associação também. [Pausa]. Mas sabe o que a gente queria mesmo? É que nós [mulheres] fôssemos reconhecidas pela nossa gente, para os nossos filhos sentirem orgulho do que fazemos e não quererem ir embora né? (Informação Verbal).

Esse comentário evidencia que o PNAE significa muito mais do que uma simples opção de comercialização para quem produz. É notória a oportunidade de geração de trabalho e renda que o PNAE pode proporcionar às mulheres rurais, dando a elas autonomia e influenciando a que elas cresçam como trabalhadoras e gestoras da família e da propriedade, e com isso, ampliar a renda das famílias que permanecem no campo.

6.3 A realidade do PNAE no município de Rondonópolis: Conversando com os atores sociais envolvidos

No município de Rondonópolis a gestão do programa reproduz os mesmos entraves políticos e administrativos existentes no restante do estado. Soma-se a

essa dificuldade a questão do desempenho da agricultura familiar, a participação dos beneficiários e dos demais atores intervenientes nos processos. A eficácia ou a ausência dela é fruto de diversos fatores, mas especialmente do nível de implicação dos distintos agentes.

Do total de recursos disponibilizados pelo FNDE para compra de merenda escolar, as escolas municipais de Rondonópolis têm recebido uma dotação de acordo com o censo da educação do ano anterior, a qual sofreu poucas variações, com um pequeno aumento no último septênio. A tabela 4 demonstra o quanto foi repassado para a esfera municipal, assim como quanto desse valor deveria ser investido na compra da agricultura familiar.

Tabela 4 - Valores transferidos para aquisição de gêneros alimentícios pela Prefeitura Municipal de Rondonópolis e da agricultura familiar para o PNAE entre os anos 2011 a 2017

Ano	Valor Transferido (R\$)	Valor de Aquisições da Agricultura Familiar (R\$)	Percentual
2011	1.238.040,00	4.050,28	0,33
2012	1.523.436,00	4.934,13	0,32
2013	1.697.532,00	-	0,00
2014	1.557.702,00	85.077,12	5,00
2015	1.953.686,00	7.475,10	0,38
2016	2.841.274,96	58.283,99	2,05
2017	2.374.462,40	88.632,49	3,73

Fonte: FNDE (2017), adaptado pelos autores.

Os dados disponibilizados pelo FNDE e demonstrados na tabela 4 indicam que no período aludido (2011-2017), os valores destinados às compras da agricultura familiar chegaram a um máximo de 5% em compras da agricultura familiar, estando, portanto, muito aquém do percentual (30%) estabelecido pelo governo federal.

Segundo a informação fornecida pelo gestor da prefeitura responsável pela compra dos alimentos, o município sempre participou do programa, mas o fato de que nunca conseguiu alcançar os 30% mínimos exigidos por lei, é porque não há produto suficiente na região para atender a demanda das escolas:

Desde o início que tem a merenda escolar, que vem o recurso exclusivo para a alimentação escolar. [...] Desde que eu entrei aqui, o município participa do PNAE, aí a gente realiza a chamada pública, que tem a

validade de um ano. Aqui não temos cooperativa, é associação. Quem participa é uma só [...]. A aquisição de produtos é de mercados, de fornecedores, feita de supermercados, que fornecem os estocáveis, a carne, a verdura, que a gente faz a cotação de preços e eles entram na licitação. [...]. O pequeno produtor aqui não tem produto, não, não, não... [...]. Nós compramos o hortifruti do produtor, mas também do supermercado. [...]. Tem abóbora, abóbora madura e verde, tem mandioca, mas é tudo temporário. Tem umas que produzem pão, mas o pão fica muito caro, aí as escolas não compram, aí compra do mercado. [...]. Ah, tem cheiro verde, alface, couve quando tem. (Informação verbal³⁶).

O município realiza compra junto a agricultores associados e de agricultores não associados, de forma individual. O gestor ainda complementa que, para a prefeitura, seria mais viável trabalhar somente com associações. Desse modo, o pedido de entrega com as quantidades de alimentos necessários a cada instituição e dia, seria entregue pelo ente coletivo, o qual se organizaria para cumprir essa missão com maior eficiência enquanto grupo formal. A bem da verdade, tal prática é incentivada na própria mecânica do PNAE. Porém, como só há uma associação que fornece ao município, ela não consegue suprir sozinha a demanda das instituições, e já que há agricultores individuais no município não associados e com interesse em fornecer para o PNAE, a inclusão destes é necessária para a garantia da oferta de alimentos.

Para garantir a entrega regular e adequada às necessidades das instituições, conforme o gestor explica na entrevista, a prefeitura compra alimentos da associação e dos agricultores individuais, elaborando o cronograma de entrega segundo a quantidade de alimentos que cada agricultor fornecedor irá entregar, independente de ser associado ou não, buscando fazer uma distribuição justa entre os fornecedores.

Como exigido na resolução nº 26 de 17 de junho de 2013, o preço de aquisição dos produtos será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados. Na chamada pública realizada para o ano de 2018, foram feitos os orçamentos principalmente com a Associação entrevistada, um supermercado de Rondonópolis e a Associação Central das Cooperativas de Agricultores Familiares – ASCOP, de Cuiabá. Entre os produtos possíveis da agricultura familiar para compor o cardápio da merenda escolar da rede municipal de ensino, somente cinco foram comprados diretamente dos agricultores do município.

³⁶ Entrevista realizada em março de 2018.

O restante dos produtos solicitados, via chamada pública, tiveram que ser comprados junto às redes de supermercados da cidade, pois os agricultores familiares fornecedores não dispunham da quantidade proposta. A comercialização seria afetada pela falta de produção e sazonalidade, que resulta em dificuldade de fechar contratos, por não poder garantir a entrega das quantidades acertadas. Mas o gestor ainda complementa que

Muitos produtos são de fora... mas também tem da região [outros municípios] Tá, os mercados compram também da região. Que aí o problema que ele tem que participar lá ele tem que ter documentação, tudo aquilo ali, então ele prefere não ter esse incômodo, ele carrega a camionete dele e vai lá e entrega no mercado [...]. Todos os mercados daqui participam da licitação, e a gente sabe que muitos compram do pequeno produtor (Informação Verbal³⁷).

Ainda segundo o gestor, além dos produtores terem problemas na produção, há graves problemas na logística, pois o Estado não investe nessa área, bem como no assessoramento do produtor rural familiar:

Eles ficam preocupados em plantar soja, algodão, e não investe no pequeno produtor. Que se Mato Grosso investisse, porque eu assisto a ASCAR e a EMATER lá do Rio Grande do Sul, lá eles investem, que lá eu vejo a produção da merenda chegar a 95%. A escola compra tudo da agricultura familiar! (Informação verbal³⁸).

Para fornecer alimentos para o PNAE, os agricultores familiares precisam apresentar as documentações referidas no Quadro 8. Podemos observar, pela quantidade de documentações exigidas, que os agricultores familiares só conseguiriam acessar os editais estando organizados em cooperativas ou associações, para estarem aptos a cumprir todas as exigências.

Por um lado, esses requisitos protegem os agricultores, pois algumas das documentações exigidas comprovam que são realmente grupos (ou indivíduos) procedentes da agricultura familiar. Mas por outro lado, essa variedade de documentações também dificulta para o agricultor que não dispõe de documentos. Esse é o caso da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que é um documento obrigatório para a participação no PNAE. O processo para a emissão da DAP é considerado simples pelos técnicos da EMPAER, e eles mesmos realizam. Trata-se de documento que funciona como uma espécie de identidade dos agricultores familiares, que eles precisam para ter acesso às políticas públicas desenhadas com

³⁷ Entrevista realizada em março de 2018.

³⁸ Entrevista realizada em março de 2018.

o objetivo específico de fortalecimento da agricultura familiar³⁹. Nesse contexto, chama a atenção o número de DAPs (disponibilizado pela Secretaria Especial de Agricultura e do Desenvolvimento Agrário – SEAD), que no município de Rondonópolis equivale a 1.549 registros. Não obstante, 1.199 estão inativas, sobrando apenas 350 DAPs ativas. Não sabemos se este fato é consequência da falta de documentação da terra ou insuficiência na comprovação da condição do produtor rural, mas consideramos um número baixo, haja vista a quantidade de estabelecimentos familiares no município.

Quadro 8 - Documentos necessários para a participação da chamada pública do PNAE.

Grupos formais	Grupos informais	Fornecedor individual
Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;	Prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF	Prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF
DAP jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 60 dias;	DAP física de cada agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias;	DAP física do agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias;
Prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;	Projeto de venda com assinatura de todos os agricultores participantes	Projeto de venda com a assinatura do agricultor participante
Cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente;	Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda	Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção própria, relacionada no projeto de venda;
Projeto de venda assinado pelo seu representante legal;	Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso;	Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso;
Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados/cooperados;		
Declaração do seu representante legal de responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda de seus cooperados/associados		
Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso;		

Fonte: FNDE (2016), adaptado pelos autores.

³⁹A DAP permite o acesso das famílias agrícolas em pelo menos 14 diferentes políticas públicas, tais como: financiamento (Pronaf), créditos da reforma agrária (assentamentos do Governo Federal), programa de habitação rural, certificações de produtos (selos), cursos profissionalizantes (Pronatec), comercialização de alimentos em escolas (merenda escolar), hospitais e instituições militares, entre outros (MDA, 2018).

Para a o acesso ao PNAE, também há uma constante necessidade de adequação de infraestrutura do ponto de vista do processamento, armazenamento e atendimento aos requisitos da legislação sanitária, sem falar no transporte das mercadorias por parte dos agricultores. Segundo um dos técnicos da EMPAER, quando os agricultores esbarram na burocracia da logística ou precisam fazer investimentos para adequar as exigências sanitárias, eles desistem do processo. Isso é resultado da falta de condições para realizar tais investimentos ou mesmo da dificuldade de compreender a necessidade de realizar tais adequações.

Na entrevista o técnico T2 relatou:

Justamente a falta de interesse é assim, porque quando a gente vai explicar toda a logística, [...] o projetinho de venda que a gente faz é limitado, é só 20 mil reais, aí ele vai olhar lá e fala: nossa, mas só 20 mil? Se eu for produzir a alface, por exemplo, em 3 meses acabou a minha cota. Aí eu vou fazer um compromisso com a escola... fica difícil [...]. E aí eu vou produzir só alface? Não, eu produzo outras coisas, aí eu não posso vender porque ultrapassa o valor (Informação verbal⁴⁰).

O limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP Familiar/ano/entidade executora (FNDE, 2016). Como visto, segundo o técnico T2, os agricultores do município consideram esse valor insuficiente. A questão a se pensar é que, como o próprio técnico já advertiu, se no sul do país o programa é bem desenvolvido e o valor limite de venda é o mesmo e os produtores ainda assim entregam os alimentos, por que seria pouco tal valor para a agricultura familiar em Rondonópolis?

Outra fragilidade unânime do programa evidenciada pelo gestor, pelo técnico e ainda pelos agricultores entrevistados, é o pagamento em atraso por parte da Entidade Executora. Como relata o técnico T2 da EMPAER:

Além disso, é a questão do pagamento. Muitas vezes tem atraso no pagamento das escolas. É dinheiro público, que tem que fazer os repasses. Às vezes tem o recurso, mas o diretor com 'n' atividades, às vezes ele atrasa a prestação de contas, e se ele atrasa aí só vai vir no outro repasse... é muita coisa envolvida (Informação Verbal⁴¹).

Encontramo-nos diante de uma situação paradoxal. De um lado, tem-se a questão da garantia de geração de renda que tanto anseiam os agricultores

⁴⁰ Entrevista realizada em outubro de 2018.

⁴¹ Entrevista realizada em outubro de 2018.

fornecedores do PNAE; de outro, um desafio quanto ao pagamento em dia a esses atores, os quais acabam se sentindo inseguros para operar no âmbito dos mercados governamentais. Ademais, a produção agrícola envolve custos, sendo a principal fonte de renda para muitas famílias no campo. A instabilidade no pagamento, além de outros problemas, gera desalento e falta de interesse em atender a esse tipo de mercado. Paralelamente, foi colocado pelos agricultores que, no período de férias e greves, não pode ser realizada a comercialização, situação que gera a incerteza quanto à comercialização do que produzem. Segundo o agricultor A3,

Assim eu vou lá e produzo pra eles [para o PNAE], né? Aí acontece a greve. E eu fico como com minha produção? [...] então é mais fácil eu ir vender na feira né, porque lá eu sei que vende sempre, nem que faz chuva, eu sei que o povo vai pra comprar (Informação verbal⁴²).

Dentro do município, ainda surgiram propostas para a participação dos produtores familiares e a organização do processo, havendo sido realizadas reuniões a fim de solucionar alguns problemas. Não obstante, até aqui nada foi feito. Segundo o agricultor A1:

A gente foi lá, foi convidado pelo deputado pra ir na reunião [...] tem proposta, tem. Mas nada foi feito não [...]. Eles falam que vai fazer um CEASA aqui, mas essa conversa tá pra mais de 20 anos, não sai do papel (Informação verbal⁴³).

Para alguns produtores, o programa é, sim, uma alternativa viável, mas há problemas, desde a formação de associações, que eles não têm mais interesse em participar, pois já tiveram dificuldades. Nesse sentido, para o agricultor A2, o mais velho entre os entrevistados,

É o seguinte, nós não é procurado, é tudo natural, é tudo do sítio, e aí é o seguinte, nós tem muitos lá que tem uns 5 anos que não entrega nada pra nenhum local [para as políticas públicas] [...] Teve um ano que a gente tava com uma DAP, mas tava com mais de ano sem receber nada, na época a gente tava com uma associação, aí com DAP valendo e a gente sem entregar nada e sem receber nada. Pegaram o número da DAP lá e sumiram, e passava pra outro... pra mercado, não sei o que fizeram. Aí quando o homem veio lá mesmo, a gente falou que não, que tem quatro anos que não entrego, desde quatro anos já que entreguei só 42 kg de banana [...] aí a associação acabou de uma vez (Informação Verbal⁴⁴).

Ou ainda, sobre a compra dos produtos, o produtor encontra dificuldades devido ao que é solicitado, pois sobram produtos cultivados, e, se não venderem para a feira, por exemplo, perdem o produto. Segundo o agricultor A5:

⁴² Entrevista realizada em agosto de 2018.

⁴³ Entrevista realizada em agosto de 2018.

⁴⁴ Entrevista realizada em março de 2018.

Tinha que ter uma normativa certa, a gente leva pra feira, entrega pra prefeitura, mas a mercadoria nossa ainda que a gente sobra, se nós não arruma pra quem doar, a gente perde. [...] Vai fazer o que? Se não quiser perder... doa. É uai. [...] Ó, eu trabalho com feijão, abóbora, agora tô aumentando mais, aí aumentei mais banana, leite, porco e frango [...] (Informação verbal⁴⁵).

Há ainda o fato de que as grandes redes de indústrias e supermercados atuam junto aos agricultores familiares da região impondo preços, quantidades e prazos de pagamentos. As condições são invariavelmente desfavoráveis aos produtores familiares, aniquilando a produção local. Conforme o agricultor A6:

Eu acho uma boa alternativa [o programa], é uma renda que não tô contando no fim do mês, é ótimo! Me ajuda muito, porque aí eu posso até investir em outra coisa né [risos]. [...] Mas assim, é complicado, tem férias, tem greve... [...] eu também vendo na feira, vendo cheiro- verde, o preço é maior, e quando eu entrego lá [no programa] o preço é diferente, porque eu sei...[pausa] eu sei que vem produto do mercado que fica muito mais barato do que o nosso aqui, e eu nem entendo isso, aí como que a gente faz? A gente tem que colocar o preço que a gente trabalha, tem custo, sabe? [...] mas eu não quero deixar de entregar (Informação verbal⁴⁶).

Podemos observar, a partir do trecho transcrito, a importância do PNAE para o agricultor, e a diferença que a renda incorporada ao fim do mês propicia. Como alude o agricultor acima, nem sempre o valor estipulado é interessante para a comercialização, ainda assim, é uma alternativa viável. O técnico T2, acrescenta que

Se a gente for pensar... são tantos entraves, [...] e assim, é o sonho da gente que esse agricultor pudesse utilizar de todas essas vendas institucionais pra vender o seu produto, pra que esse aluno tivesse uma merenda de melhor qualidade, que ele tivesse, esse agricultor, que ele se sentisse satisfeito por aquilo que ele está recebendo, né? Incrementasse essa renda dele. Isso é um sonho que a gente não consegue concretizar. Tem dificuldades na assistência técnica, lá na escola que recebe o produto, lá no agricultor que depende dessa logística... [...] é toda uma engrenagem que não está sincronizada [...] é necessária uma ação em conjunto! (Informação verbal⁴⁷).

Entrementes, foi possível identificar que, para todos os agricultores entrevistados (e para a Associação), pela participação no PNAE, houve um aumento da renda, além do aumento da produção, principalmente porque os agricultores atendem ao programa e às feiras da cidade.

A respeito da necessidade de mudanças no programa, existe consenso de que a agricultura familiar deve ter maior protagonismo nos processos que envolvem esta classe de mercado institucional. Um dos gestores argumenta:

⁴⁵ Entrevista realizada em agosto de 2018.

⁴⁶ Entrevista realizada em agosto de 2018.

⁴⁷ Entrevista realizada em outubro de 2018.

Nunca vai ter outro programa não. Mas a produção a tendência é cada vez aumentar [...] tem um pessoal unido, mas é de Pedra Preta [município vizinho]. De Rondonópolis, não tem, não sei se tem interesse (Informação verbal⁴⁸).

Visto isso, constatamos um certo desânimo por parte do gestor em relação à ampliação do programa, e ainda uma descrença em relação à participação futura no formato de associações e cooperativas por parte dos agricultores. Perguntado ainda o que deveria ser melhorado, o gestor acrescenta:

Logística e incentivo maior pela Secretaria de Agricultura em relação ao pequeno produtor. Acompanhar mais, da produção, incentivo, preparo do solo, distribuição de sementes, um compromisso maior da secretaria de agricultura. A gente tem que melhorar sempre, manter essa interação, manter contato... pra atender esse pequeno produtor. E ter essa compreensão sobre a realidade dele, a gente tem que ter esse entendimento. (Informação verbal⁴⁹).

A falta de organização da agricultura familiar e de articulação entre gestores e agricultores também apareceu em muitas das respostas constantes nas entrevistas. Neste quesito é possível observar discordâncias de opinião entre gestores públicos e agricultores familiares. Os gestores citam a falta de organização, planejamento, documentação dos agricultores, ao passo que estes acusam as prefeituras de falta de apoio para ajudá-los. O que se pode observar, no entanto, é a necessidade de maior diálogo entre as partes. Tanto gestores quanto agricultores demonstram não ter conhecimento dos gargalos enfrentados pela outra parte, sendo que muitos desses gargalos poderiam ser minimizados se houvesse maior diálogo e cooperação.

Quando perguntados sobre o que é necessário para melhorar o desempenho do programa no município de Rondonópolis, algumas respostas foram recorrentes entre os agricultores: ações na área de capacitação e assistência técnica, bem como de melhorias na infraestrutura das propriedades. Em segundo lugar, consta a necessidade de maiores incentivos à produção e menos burocracia para acesso ao crédito (PRONAF), assim como de melhores condições para o transporte (estradas). Outro ponto que merece destaque é o reconhecimento da necessidade de maior diálogo entre os agentes envolvidos.

Ainda são muitas as dificuldades para que o PNAE possa ser executado de forma ideal. O fato é que muitos produtores familiares enfrentam barreiras para se

⁴⁸ Entrevista realizada em março de 2018.

⁴⁹ Entrevista realizada em março de 2018.

integrar ao programa ou mesmo não se interessam em participar em função das limitações e exigências a cumprir.

Frisamos ainda que proporcionar aos agricultores familiares do município a possibilidade de acesso ao PNAE vai além de atender somente a legislação. A questão é garantir a segurança alimentar de centenas de alunos, permitindo uma forma de comercialização, de “empoderamento” da mulher rural e de um aumento na renda dos produtores que, por conseguinte, movimentam a economia do município.

6.4 O PNAE nas escolas do município

O contato com as escolas se desenvolveu de forma amistosa, desde o início, e, já na primeira tentativa foi possível marcar horários para as entrevistas com os diretores. Em todas as escolas, a entrega dos produtos provenientes da agricultura familiar é realizada toda terça-feira, por um caminhão próprio da prefeitura que recolhe os produtos em um determinado local da cidade, fazendo a redistribuição dos alimentos para as escolas.

Para que a entrega seja feita na terça-feira, os agricultores colhem os alimentos na segunda-feira, pois se colherem antes, os alimentos perdem qualidade em função de não haver estrutura para o armazenamento. Segundo o gestor da prefeitura, às vezes não é possível entregar o produto no dia estipulado, sendo entregue um ou dois dias depois.

Como evidenciado pelo gestor e, posteriormente, por alguns diretores das escolas, os agricultores familiares enfrentam diversas dificuldades, incluindo a concorrência imposta pelos supermercados, os quais oferecem produtos importados de outras regiões e/ou produzidos por grandes produtores beneficiados, como é sabido, por subsídios financeiros e creditícios. Segundo o diretor D6⁵⁰,

Eu compro da agricultura familiar, mas assim, é caro. O valor que a gente recebe do programa, é pouco, a gente faz a cotação no supermercado, e fica muito mais barato. E também é mais fácil, se faltar produto, tá ali mais perto (Informação verbal⁵¹).

⁵⁰ Para os diretores entrevistados adotamos o mesmo procedimento usado no caso alusão aos agricultores e técnicos. Nesse sentido, os primeiros serão referidos com a letra D, seguida do número sequencial em que se realizou a entrevista.

⁵¹ Entrevista realizada em março de 2018.

O diretor comenta a questão relativa à falta de produto porque já houve ocasião em que os agricultores não puderam realizar a entrega na data estipulada e a escola dele não pode dispor, havendo sido necessário comprar de um mercado da cidade. De certo modo, entendemos esse fato como uma falta de planejamento por parte da administração dos recursos pela escola.

No caso dessa escola, por exemplo, foi relatado que ela atende cerca de 210 crianças em dois turnos. A direção da escola, juntamente com o conselho de gestão escolar, recebeu, do FNDE, um valor correspondente a R\$ 2.035,00 e a complementação da Prefeitura de R\$ 546,00, totalizando um valor equivalente a R\$ 2.581,00. Se dividirmos esse valor pelos 20 dias de aula de um mês, teremos o total de R\$ 129,05 por dia, mas considerando dois períodos de atendimento, chegaremos a R\$ 64,52 para cada turno de aproximadamente 100 crianças, ou seja, uma merenda escolar que alcança a cifra de R\$ 0,64 diários por criança, valor insuficiente para assegurar uma alimentação de qualidade para cada criança. Se considerarmos ainda que muitas crianças (segundo o próprio diretor) vão para a escola pela manhã sem ter comido nada em casa, vemos como a questão ganha relevo.

Sobre a questão do valor dos produtos, a situação é idêntica na fala de outros diretores. Na verdade, alguns ainda não se voltaram contra o preço, mas sim contra o valor que é estipulado para a compra, que, como visto acima, não é suficiente para a aquisição de todos os produtos devido limitações orçamentárias. Contudo, na questão dos preços praticados, vale pontuar que, segundo a resolução atual, a formação de preços de referência é de responsabilidade da prefeitura e deve ser baseada em pesquisas feitas em três mercados locais.

Vale frisar que, em 2017, algumas escolas tiveram que fechar as portas durante alguns dias por falta de merenda escolar. Sobre a questão do repasse de recursos, o gestor entrevistado considera:

É pouco né, eu acho muito bem que o federal podia muito bem passar um valor maior né, porque o município não tem condições de arcar com tudo isso, ele paga funcionário, paga merendeira, paga escola... (Informação verbal⁵²).

Um caminho adotado pelo diretor D3 baseou-se no que reza a resolução nº 38 de julho de 2009, do FNDE, que prevê ações concretas que colaborem para a formação dos alunos na compreensão do que seria uma alimentação saudável, como por exemplo, a implantação e manutenção de hortas nas escolas, a inserção

⁵² Entrevista realizada em março de 2018.

do tema alimentação saudável no currículo escolar e a realização de oficinas culinárias experimentais com os alunos. Assim surgiu uma horta na escola responsável pela obtenção de cheiro verde e outros condimentos, permitindo 'economizar' para a compra de outros produtos. Outros três diretores entrevistados decidiram adotar o mesmo procedimento.

Na maioria das escolas visitadas é feita a apresentação sobre o que é alimentação saudável. Todavia, não se constatou ações que informassem que os produtos são provenientes da agricultura familiar. De fato, todos os diretores conheciam a Lei que determina a compra de no mínimo de 30% dos produtos da agricultura familiar, mas em grande parte, isso não acontece. Conforme o diretor D1:

Nós compramos o que dá, o que for mais barato na realidade, porque temos que seguir um cardápio também, mas a escola não tem condições de comprar com o recurso, [...] sabemos da importância de uma alimentação de qualidade, [...] se der pra ser da agricultura familiar é melhor, é mais saudável... mas é difícil (Informação verbal⁵³).

No caso do estado de Mato Grosso foram escolhidos 25 cardápios por cada escola e município, dentro destes, 21 tipos diferentes de refeições e quatro tipos de lanches, encaminhados via e-mail para as Assessorias Pedagógicas. Com relação ao que deve ser servido na alimentação escolar, essa deve respeitar os cardápios construídos pelas nutricionistas responsáveis, conforme a Lei 11.947 determina:

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada. Parágrafo único. Para efeito desta Lei, gêneros alimentícios básicos são aqueles indispensáveis à promoção de uma alimentação saudável, observada a regulamentação aplicável.

Embora o cardápio seja elaborado levando em consideração uma alimentação saudável, a diversificação e sazonalidade agrícola da região (obrigatoriedade descrita por lei), a nutricionista⁵⁴ N1, informou que não há um mapeamento atualizado que informe os produtos, quantidade disponível e época da colheita da agricultura familiar local, principalmente porque, segundo ela, os agricultores familiares não realizam um planejamento da própria produção.

A nutricionista N2 alega ainda que:

O cardápio elaborado, muitas vezes é de acordo com a verba que a escola tem. Porque a princípio, a gente chegou aqui querendo colocar o cardápio

⁵³ Entrevista realizada em março de 2018.

⁵⁴ As nutricionistas entrevistadas são referidas como N1 e N2.

modelo né, o que o FNDE recomenda [...] e quando foi na realidade, as escolas não conseguiam executar, porque tinha um custo. [...] a realidade é que o município deveria arcar com mais recursos, porque eles não entendem que a verba do FNDE não é a principal (Informação verbal⁵⁵).

Logo, percebemos que as coisas, na prática, não acontecem como determina a legislação. Os motivos expostos, tanto pelos diretores, quanto pelas nutricionistas entrevistadas para não seguir os cardápios, deve-se à falta de alguns itens de alimentação nas escolas que impedem o cumprimento do cardápio enviado as escolas.

Quanto aos alimentos processados e minimamente processados, segundo o gestor da prefeitura, há dificuldade na compra da agricultura familiar. O problema é que a aquisição da merenda escolar exige condições e requisitos que os agricultores ainda não têm capacidade de produzir.

Nesse sentido, entende-se que há espaço para a expansão do mercado institucional do município, porém, essa só será possível com incentivos e investimentos, sobretudo em relação aos processados. A questão é que a fabricação desses produtos envolve adequação à uma legislação sanitária que foi concebida para atender aos interesses de grandes empresas.

A EMPAER, segundo o técnico T2, auxilia os agricultores e a associação AMA nessas questões burocráticas. Mas de novo emergem obstáculos decorrentes da falta de organização, da ausência de apoios efetivos, da participação das famílias nas questões que lhes afetam diretamente. Nas atuais circunstâncias é impossível para as prefeituras alcançarem os índices de 30% de aquisição da agricultura familiar.

A representante da associação AMA comentou que elas entregam a mandioca pré-processada a alguns mercados da região. Diante disso, possuem condições de entregar tal produto para as escolas. Não obstante, no caso da carne (bovina, suína ou de aves) isso não é possível em virtude das exigências da legislação sanitária.

Sobre a qualidade dos produtos, a diretora D7, reitera que:

Desde a época que eu era professora, eu lembro que tivemos algumas situações que veio algumas frutas com problemas, hortaliças com alguns problemas, mas em conversa com o próprio fornecedor, ele mesmo fez a troca. [...] e, apesar das limitações que a gente sabe que tem, pela logística, teve uma melhora nos alimentos entregues pelos agricultores familiares

⁵⁵ Entrevista realizada em março de 2018.

com o passar dos anos, inclusive nós, aqui da escola, também, com o maior controle dos no recebimento dos produtos (Informação verbal⁵⁶).

Sobre os problemas relatados nos produtos adquiridos por esse diretor, o mesmo relatou que foram produtos danificados, provavelmente durante o transporte. Um dos diretores entrevistados justificou que ainda há uma falta de padronização das verduras e/ou frutas recebidas via PNAE, se comparado à apresentação das frutas vindas do mercado.

Questionados se a questão da inocuidade dos alimentos é abordada junto ao estudantado, a resposta, de forma unânime, foi negativa. É interessante verificar uma certa preocupação dos gestores escolares em prol de uma alimentação sem agrotóxicos, visto que a cada dia, a população está sujeita aos riscos do uso intensivo destes produtos. Estudos como o Dossiê ABRASCO, de 2015, alertam que foram pulverizados, somente em Mato Grosso, 110 milhões de litros de agrotóxicos. Há pesquisas que atestam contaminações com resíduos de vários tipos de agrotóxico em poços de água potável das escolas (CARNEIRO *et al.*, 2015).

Constatou-se que há em todas as escolas um programa voltado às práticas de uma alimentação saudável. Inclusive, em uma das visitas ainda foi possível acompanhar a realização de uma palestra sobre a importância da alimentação saudável para as crianças. Todavia, não identificamos nas falas, a menção sobre a importância da agricultura familiar como responsável pela oferta desses alimentos.

Conforme mencionado pelo técnico T2 e por alguns agricultores, houve atrasos no pagamento em relação aos alimentos fornecidos pelo PNAE. Nas palavras do diretor D2 esse assunto é tratado nos seguintes termos:

Quando eu entrei aqui [na escola], e começamos a receber os produtos, tivemos dificuldades em nos adaptar à prestação de contas, porque atualmente os processos são todos sistematizados, já que a legislação exige a inclusão de todos os dados no Portal da Transparência, e esse processo demora [...] (Informação Verbal)

De qualquer forma, não podemos considerar aceitável esse acontecimento, pois devemos levar em conta que o próprio FNDE oferece capacitação aos gestores das escolas para a prestação de contas. Embora os agricultores familiares do município não dependam exclusivamente do PNAE, eles confiam que no fim do mês vão usufruir do dinheiro referente à venda dos seus produtos para o programa.

⁵⁶ Entrevista realizada em março de 2018.

Em relação ao CAE, outras ponderações merecem ser feitas. Apesar de representar um importante aliado no monitoramento das diretrizes do PNAE com o papel de possibilitar o alcance da SAN nas entidades escolares, o diretor afirmou que a participação dos pais de alunos é baixa.

Sobre as fragilidades existentes no programa em Rondonópolis, a nutricionista apontou dificuldades que vão desde o número reduzido de nutricionistas da prefeitura, o elevado quantitativo de instituições escolares a serem visitadas para a inspeção higiênico-sanitária, até problemas com a estrutura física das escolas, com a falta de equipamentos e o baixo valor dos recursos tanto do FNDE, quanto na esfera municipal.

Essa situação demonstra que ainda que existam gestores interessados em cumprir as exigências do programa e que entendam a importância da política pública, emergem situações em que não se pode realizar as especificações da política (como o caso dos 30% de aquisições da agricultura familiar previstos em lei).

Ao longo da pesquisa surgiram alguns consensos, entre os diretores entrevistados, entre os quais, o de que é essencial aprimorar o processo de compras da agricultura familiar em Rondonópolis. Nesse contexto, destacamos: ampliação da divulgação e o acesso à informação sobre o PNAE, apoio aos agricultores familiares, incluindo capacitação, aperfeiçoamento técnico e investimentos (maquinaria agrícola, transporte da produção, construção de estufas, irrigação, etc.), bem como a promoção da articulação entre as secretarias, corrigindo falhas dos processos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada elegeu como objeto de estudo o funcionamento do PNAE junto ao município de Rondonópolis, estado de Mato Grosso. Como deixamos evidenciado nas partes iniciais da dissertação, trata-se de localidade inserida na região central do Brasil, marcada pelo domínio da grande lavoura exportadora com ênfase na soja.

Podemos dizer, de modo geral, que há limitações para o fornecimento dos produtos da agricultura familiar para merenda escolar. Dentre os fatores que limitam o fornecimento dos produtos oriundos da agricultura familiar local, podemos destacar a deficiência na organização da produção local nos assentamentos, pois os agricultores não conseguem organizar-se em cooperativas e associações para fornecimento dos produtos, devido ao fracasso de experiências passadas.

Além disso, há exigências sanitárias para fornecimento de produtos de origem animal estabelecidas pela legislação federal, estadual e municipal, que, na maioria das vezes geraria alto custo para as condições atuais em que opera a agricultura familiar em Rondonópolis. À falta de apoios materiais (crédito agrícola, recursos de investimento) somam-se as falhas organizacionais e as deficiências no atendimento prestado pelo serviço de assistência técnica e extensão rural.

Há um receio por parte dos agricultores em relação às formas de pagamento e dificuldades das organizações representativas de se adequarem à legislação e aos processos que cercam o atendimento a esse tipo de mercado.

Frisamos ainda a imperiosa necessidade de uma melhor articulação entre os atores sociais envolvidos (escolas, sociedade civil e representações da agricultura familiar). Esse empenho é fundamental, não somente pela importância da participação da agricultura familiar para viabilizar essa política pública, mas pelos desdobramentos que essa pode acarretar para o desenvolvimento rural de um

estado onde a desigualdade é considerável. Apesar de alguns progressos na última década, resultado do efeito das políticas de distribuição de renda e de ampliação no acesso aos alimentos, o percentual (18,98%) de pessoas vulneráveis à pobreza, como informa o Atlas do Desenvolvimento Humano (2018) é bastante alto.

As articulações e estruturações entre os atores do Programa precisam encontrar caminhos para que as adversidades sejam contornadas, para que se aproxime e concretize a relação social entre o campo e a cidade. Quanto aos desafios, é preciso avançar no aprimoramento da participação da agricultura familiar no Programa.

A consolidação do PNAE como instrumento de desenvolvimento local não irá acontecer de forma inesperada ou fortuita, mas como resultado do esforço de interlocução e convergência entre os entes envolvidos. O programa tem o potencial e dá condições para que isso aconteça, mas muitos dos resultados para o desenvolvimento local dependem da forma como o programa é operacionalizado e executado.

A primeira hipótese refere que a implantação do PNAE em Rondonópolis – MT, a exemplo do que ocorre em outras localidades do Brasil, enfrenta diversas dificuldades, sobretudo diante do fato de tratar-se de uma região marcada pelo peso do agronegócio exportador e pela falta de protagonismo dos atores ligados à agricultura familiar. O estudo que desenvolvemos comprovou esse aspecto a partir dos depoimentos reunidos ao longo da pesquisa e das evidências trazidas pelo contato com a realidade.

A segunda hipótese viu-se igualmente confirmada, qual seja, a de que o descrédito em relação à agricultura familiar se reflete na falta de interesse em assegurar o espaço dos produtores nas arenas decisórias que regem o funcionamento do PNAE nesse município brasileiro. Efetivamente, a “força do agronegócio exportador” se impõe na medida em que considera que tudo deve se render ao comando do “mundo das commodities agrícolas”, mesmo que isso signifique o progressivo esvaziamento do campo e às ameaças trazidas por um modelo de agricultura altamente dependente do uso de agrotóxicos que ameaçam a vida humana e animal.

Comprovamos, também, a terceira hipótese. Com efeito, os agricultores familiares de Rondonópolis, por força das precariedades de suas estruturas de organização e de representação política, bem como do estado de desconhecimento

sobre os objetivos do PNAE, exercem escassa influência na condução do programa e nos volumes comercializados por esse meio.

Desde nosso entendimento, cumprimos os objetivos que pautaram a realização da pesquisa e a conclusão dessa dissertação. Estamos convencidos de que o trabalho aqui desenvolvido pode ser útil para enfrentar as dificuldades apontadas e mostrar a necessidade de ações compatíveis com os objetivos que marcam essa e outras políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural. **Cadernos de Ciências e Tecnologia**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 137- 157, jan./abr. 1998.

ABRAMOVAY, R. Para una teoría de los estudios territoriales. In: MANZANAL, Mabel; NIEMAN, Guillermo. **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**. Buenos Aires. Ediciones CICCUS. Buenos Aires, 2006. p. 51-70.

ANTUNES, M. V. M.; HESPANHOL, R. A. de M. O Programa de Aquisição de Alimentos no município de Dracena-SP. **Caderno Prudentino de Geografia**. Presidente Prudente: n.23, v.2, p.101-122, ago./dez., 2011.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. 12 anos da política de crédito do Pronaf no Brasil (1996- 2008): uma reflexão crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, v. 1, n. 2, jul.-dez, 2011. p. 309-347.

BARBIZAN, O. A.; BAMPI, C. A. Assentamentos Guapirama e Nossa Senhora Aparecida: inclusão de produtos oriundos da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Revista Eletrônica Científica Inovação e Tecnologia**. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Medianeira. V. 1. n°. 09.2014. Disponível em: < <https://periodicos.utfpr.edu.br/recit/article/view/177>>. Acesso em agosto de 2017.

BECKER, C.; SACCO DOS ANJOS, F. Conciliando a fome com a vontade de produzir: a transversalidade nas políticas públicas. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, v.6, n.11, p. 07-21, jan./abr. de 2012.

BECKER, C.; SACCO DOS ANJOS, F.; BEZERRA, A. J. A. O impacto do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar na segurança alimentar e no desenvolvimento rural. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Campo Grande. 2009. **Anais...** Campo Grande: SOBER, 2009.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz (português de Portugal) – 10 ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro. 2007. 322p.

BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. Tradução Maria Helena Kuhner. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2ed. 2002. 160p.

BERNARDES, J. A. Mudança técnica e espaço: uma proposta de investigação. CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). **Geografia: Conceitos e Temas**. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 239 – 270.

CARNEIRO, F. F.; AGUGUSTO, L. G. S.; RIGOTTO, R. M.; FRIEDRICH, K.; BÚRIGO, A. C. **DOSSIÊ ABRASCO**: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. 624 p.

BRASIL. LEI Nº 6.753, DE 23 DE JANEIRO DE 1996. Dispõe sobre a municipalização da agricultura e dos serviços de assistência técnica e extensão rural. Disponível em: < <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-6753-1996.pdf>>. Acesso em: Jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.326/2006. Estabelece as diretrizes para a reformulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm>. Acesso em julho de 2017.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 1.010/2006. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. 2006b. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/pri1010_08_05_2006.htm>. Acesso em: Out. 2018.

BRASIL. LEI Nº 8.697, DE 02 DE AGOSTO DE 2007. Dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso – MT REGIONAL. Disponível em: <<http://www.sad-legislacao.mt.gov.br/Aplicativos/Sad-Legislacao/legislacaosad.nsf/709f9c981a9d9f468425671300482be0/e81f7815a92ba900425735b00754828?OpenDocument>>. Acesso em: Jun. 2019

BRASIL. CONSEA - PNAE completa em março 62 anos como referência mundial. 2017. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2017/abril/pnae->

completa-62-anos-nesta-sexta-feira-como-referencia-mundial>. Acesso em outubro de 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015. Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8473.htm>. Acesso em: 05 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação a Distância – 2. ed., atual. – Brasília : MEC, FNDE, SEED (Formação pela escola). 112p. 2008. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/formacao_pela_escola/modulo_pnae_conteudo.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução/FNDE nº 26 de 16 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. 17 jun. 2009. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC>. Acesso em: Jul. 2017.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa! ASCOM/MDS-MDA/Novembro, 2012. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf>. Acesso em: Ago. 2018.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Relatórios de Informações Sociais. RI Bolsa Família e Cadastro Único – Rondonópolis-MT. 2019. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php>>. Acesso em: Mar. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.135 de 26 de Junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm>. Acesso em: Mar. 2019.

CALDAS, N. V. Agricultura familiar e previdência social rural: um estudo comparativo em quatro municípios gaúchos. 2008. **Dissertação** (Mestrado em Agronomia) –

Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar. Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2008. 118p.

CASTRO, T. P. A contribuição do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a reprodução camponesa: Um estudo de caso da Associação Comunitária Rural Alvorada (ACRA). 2014. **Dissertação** (Mestrado em Geografia Humana), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo. 134p. 2014.

DALCIN, D.; OLIVEIRA, S. V. ; TROIAN, A. ; LUCENA, L. P. . O processo de tomada de decisão e a teoria da contingência no setor agrícola: um estudo de caso para o município de Boa Vista das Missões (RS). **Anais...** do 5º Encontro de Economia Gaúcha, 2010, Porto Alegre. 5º Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, v. 5. 2010.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: **Brasil rural em debate: coletânea de artigos/ coord. de Nelson Giordano Delgado**. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. p. 28-77.

DELGADO, G. C; BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 470p. 2017.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R, OLIVEIRA, J. J;. **Avaliação do programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Brasília, IPEA, 2005.

DEMAMANN, M. T. M. Rondonópolis – MT: campo, cidade e centralidades. **Tese** (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. 250p.

ELIAS, D. **Globalização e agricultura: a Região de Ribeirão Preto – SP**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. 408p.

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. O que é agricultura familiar? Ano Internacional da Agricultura Familiar, Roma, Itália. 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/pt/>>. Acesso em: 07 out. 2017.

FEIX, P. J. Os interesse sociais e a concepção política e ideológica dos trabalhadores rurais assentados do MST: estudo de caso na região de Rondonópolis-MT. **Dissertação** (Mestrado em Ciências Humanas). Universidade Estadual de Campinas. Campinas: UNICAMP-IFCH, 2001. 283 f.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2017. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em: Set. 2018.

FNDE. Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. 2ª Edição - versão atualizada com a resolução CD/FNDE nº 04/2015. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/116-alimentacao-escolar?download=9870:pnae-informe-2016-03-manual-pnae-2-edicao>>. Acesso em: jun. 2019

FLORIAN, F. Política pública de alimentação e nutrição: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Araraquara – SP. **Tese** (Doutorado em Alimentos e Nutrição) da Faculdade de Ciências Farmacêuticas. Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho. Araraquara, SP. 2014. 115f.

GARCIA-PARPET, M. F. A construção social de um mercado perfeito: o caso de Fontaines-en-Sologne. **Revista Estado, Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: CPDA. 2003. p. 5-44.

GELINSKI, C.R.O.G.; SEIBEL, E.J. Formulação de Políticas Públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**. Florianópolis: UFSC, V.42,n.1 e 2, abr-out. p.227-240. 2008.

GERHARDT, T. E. **Métodos de pesquisa**. Tatiana Engel Gerhardt e Denise Tolfo Silveira (Orgs). Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

GRISA, C. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. 281 f. 2012. **Tese** (Doutorado em Desenvolvimento,

Agricultura e Sociedade), Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 624 p. 2015.

GUANZIROLI, C. E; ROMEIRO, A.; BUANINAIN, A.M.; DI SABBATO, A.; BITTENCOURT, G. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. 288p.

GOTUZZO, G. L. O papel das Organizações de Economia Solidária na promoção da sustentabilidade dos Agricultores Familiares Agroecológicos da região de Pelotas. **Dissertação** (Mestrado em Política Social). Universidade Católica de Pelotas. Pelotas. 2009. 205 p.

GUPTA, A. Participatory guarantee systems: The case of smallholders in Indian markets. In: FAO/INRA. **Innovative markets for sustainable agriculture** – How innovations in market institutions encourage sustainable agriculture in developing countries, by Loconto, A., Poisot, A.S. & Santacoloma, P. (eds.) Rome, Italy. 2016: 113 – 135.

HAESBAERT, R. Dos múltiplos Territórios à Multiterritorialidade. In: HEIDRICH, Álvaro et al. (Orgs.). **A emergência da multiterritorialidade: a ressignificação da relação do humano com o espaço**. Porto Alegre: Ed. da ULBRA e Ed. da UFRGS, 2008. p. 19-36.

HARRIS, D.; LOTT, M.; LAKINS, V.; BOWDEN, B.; KIMMONS, J. Farm to Institution: Creating Access to Healthy Local and Regional Foods. American Society for Nutrition. **Adv. Nutr.** 3: 343–349, 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto dos Municípios. 2015. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=resultados>>. Acesso em: set. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2017 – Resultados Preliminares. 2017. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017#caracteristicas-estabelecimentos>>. Acesso em set. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/rondonopolis/panorama>>. Acesso em: agos. 2018.

LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, I.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R. **Impactos dos assentamentos**: um estudo sobre o meio rural brasileiro. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura - IICA, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural - NEAD; São Paulo: Unesp, 2004. 392p.

LEITE, S. P.; DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; KATO, K. Políticas Públicas, Desenvolvimento territorial atores sociais no meio rural brasileiro. In: **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos/ coord. de Nelson Giordano Delgado. Brasília: CONDRAF/MDA, 363p. 2010.

LIMA, L. M. S. O processo de (re) criação do campesinato em páreas do latifúndio: a fragmentação da terra em Rondonópolis-MT. **Tese** (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. 402p.

LIMA, A. F. A.; ZOMER, C. Condições gerais da organização e da produção em assentamento rural de Aripuanã – MT e o acesso dos produtores aos incentivos e benefícios federais. In: VIII Congresso Virtual Brasileiro de Administração – CVBA. **Anais...** São Paulo: CVBA, 17p. 2011. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/adm/adm_2683.pdf>. Acesso em: jun. 2019.

MALUF, R. S. A agricultura e a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional: entraves e desafios. In: **Desenvolvimento agrícola e questão agrária**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 135-154.

MALUF, R. S. **Ações Públicas Locais de Abastecimento Alimentar**. Ed. Pólis Papers, v. 5. 1999. 43p.

MARTINS, J. S. **A Militarização da Questão Agrária no Brasil** (Terra e Poder: O Problema da Terra na Crise Política). Petrópolis: Vozes, 1985. 134p.

MARTINS, T, S. Caracterização do grupo de mulheres das Margaridas no assentamento Margarida Alves – Cáceres/Mirassol d'Oeste – MT. XXI Encontro

Nacional de Geografia Agrária – ENGA. **Anais...** Uberlândia: UFU. 12p. 2012.
Disponível em:
<http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1174_1.pdf>. Acesso em: 25/07/2017.

MELLO, G. C. F. C. Agricultura familiar e o Programa de Aquisição de Alimentos em Cuiabá – MT. 2011. 142 f. **Dissertação** (Mestrado em Agronegócios e Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2011.

MENDES, M. F.; NEVES, S. M. A. S.; NEVES, R. J.; SEABRA JÚNIOR, S. O. Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar nos assentamentos da região sudoeste mato-grossense. **Cadernos de Agroecologia**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 1-5, 2013.

MDA. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. DAP: a identidade do agricultor familiar. 2018. Disponível em:
<<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/dap-identidade-do-agricultor-familiar>>. Acesso em: jun. 2019.

MORAES, F. W. Possibilidades, limitações e implicações institucionais: análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Pelotas - RS. 2017. **Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais). Universidade Federal de Pelotas. Pelotas. 2017. 130p.

MORENO, G. **Terra e Poder em Mato Grosso**: política e mecanismos de burla: 1892-1992. Cuiabá: Entrelinhas/Ed. UFMT, 2007. 312 p.

MORENO, G. Políticas e estratégias de ocupação. In: MORENO, G. e HIGA, T. C. S. **Geografia de Mato Grosso**: território, sociedade e ambiente. Cuiabá: Entrelinhas, 2005. pp.34-51.

NEGRI, S. S. Uso desigual do território em Rondonópolis no processo de expansão do agronegócio da soja em Mato Grosso. **Tese** (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, São Paulo. 2010. 196p.

NEGRI, S. M. O processo de segregação sócio-espacial no contexto do desenvolvimento econômico da cidade de Rondonópolis – MT. **Tese** (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, São Paulo. 2008. 195p.

NEVES, D. P. Agricultura familiar: quantos ancoradouros! In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C. (org.) **Geografia agrária** – teoria e poder. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 211 – 270.

NORONHA, A. P. O acesso dos agricultores familiares prioritários ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): o caso do município de Capão do Leão, RS. **Dissertação** (Programa de Pós-graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar). Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2013. 170 f.

PALM, J. L. A construção social da agricultura familiar integrada no processo de modernização da agricultura: experienciando as transformações no rural de Teutônia – RS (1970-2010). **Dissertação** (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2012. 239p.

PAULA, E. K. L. Políticas públicas para a agricultura familiar: uma avaliação sobre correspondência do PAA e do PRONAF nos territórios da cidadania do Rio Grande do Norte – 2008 a 2010. **Dissertação** (Mestrado em economia) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal – RN, 2012. 82p.

PAULA, M. M. de; KAMIMURA, Q. P.; SILVA, J. L. G. da; Mercados institucionais na agricultura familiar: Dificuldades e desafios. **Revista de Política Agrícola**. Ano XXIII – Nº 1 – Jan./Fev./Mar. 2014.

PEAF – PLANO ESTADUAL DA AGRICULTURA FAMILIAR – MT. É conversando que se produz mais. Secretaria de Estado Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários – MT. Cuiabá, 2017.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, 18 (4): 909-916, 2013.

PEREIRA, B. D.; PESSOA, S. G.; MARTINS, V. P. Mato Grosso: agribusiness e outras análises. **Revista Mato-Grossense de Geografia**: revista do Departamento de Geografia do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, ano 11, n. 09, p. 67 - 74, 2006.

PICCIN, M. B. Assentamentos rurais e geração de renda: posição social restringida, recursos socioculturais e mercados. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas. v. 44. Abril, 2012, p.115-141.

PIRES, M. E. R. Caracterização e dinâmica socioambiental dos geossistemas no Assentamento Fazenda Esperança, em Rondonópolis, Mato Grosso. **Dissertação** (Mestrado em Geografia) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal de Mato Grosso, Rondonópolis, 2016. 135p.

PLOEG, J. D. V. der. **Dez qualidades da agricultura familiar**. **Revista Agriculturas: experiências em agroecologia**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2014.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Tradução de Fanny Wrabel. - 2. ed.- Rio de Janeiro: Compus, 2000.

PORTELA, A. A. A produção do espaço urbano em Rondonópolis – MT: um ensaio de ritmanálise. **Dissertação** (Mestrado em Geografia) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal de Mato Grosso, Rondonópolis, 2016. 154p.

RIBEIRO, N. V. O Programa de Aquisição de Alimentos e sua contribuição para o desenvolvimento territorial: o caso do Território do Vale do Acará - PA. **Dissertação** (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. 127 f.

ROSA, J. S.; SACCO DOS ANJOS, F. Mercados institucionais como ferramenta ao desenvolvimento rural: análise da experiência de uma cooperativa na região sul do Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 7., 2014, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: FEE: PUCRS, 2014. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/wpcontent/uploads/2014/05/201405267eeg-mesa27-mercadosinstitucionaisferramentadesenvolvimentorural.pdf>>. Acesso em: JUN. 2019.

SABOURIN, E. Que Política Pública para a Agricultura Familiar no segundo Governo Lula? **Revista Sociedade e Estado**, v. 22, n. 3, p. 715-751, 2007.

SARAIVA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. **Políticas públicas coletânea**, v.1. Brasília: ENAP, 2007.

SACCO DOS ANJOS, F. **A agricultura familiar em transformação**: o caso dos colonos-operários de Massaranduba (SC). Pelotas: UFPEL, 169p. 1995.

SACCO DOS ANJOS, F.; BECKER, C. Agricultura Familiar e Mercados Institucionais: O desenvolvimento como liberdade. **Revista Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, p. 92-101, 2014.

SACCO DOS ANJOS, F. O caráter social da ciência e os seus desafios na contemporaneidade. In: ROBERT, P.; RECH, C., LISDERO, P.; FACHINETTO, R.F. (Orgs.), **Metodologia em Ciências Sociais hoje: Perspectivas epistemológicas, reflexões teóricas e estratégias metodológicas**. Vol. 1. Jundiá: Paco Editorial, 2016. p. 117-135.

SACCO DOS ANJOS, F; CALDAS, N. V. A horta agonizante: mercantilização da agricultura e transformações nas práticas de autoconsumo entre famílias rurais do extremo sul gaúcho. **Revista Pensamento Plural**. Pelotas [05]: 151 - 169, julho/dezembro. 2009.

SACCO DOS ANJOS, F.; GODOY, W. I.; CALDAS, N. V.; GOMES, M. C. Agricultura Familiar e Políticas Públicas: o Impacto do Pronaf no Rio Grande do Sul. **Revista Estudos Regionais**, Rio de Janeiro, vol. 42, nº 03, p. 529-548, jul/set. 2004.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Revista Sociologias**, v. 6, n. 11, p. 88-125, 2004.

SCHNEIDER, S. **A Diversidade da Agricultura Familiar**. Porto Alegre, 2ª ed. Editora da UFRGS, 295p. 2009.

SCHNEIDER, S. Reflexões sobre diversidade e diversificação: agricultura, formas familiares e desenvolvimento rural. **RURIS**, Campinas, v. 4, n. 1, p.85-132. 2010.

SCHNEIDER, S; CASSOL, A. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e implicações para políticas públicas. In: **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. p. 84 -109. 2017.

SANTANA, C. M. Potencialidades e barreiras para a adoção do Programa de Aquisição de Alimentos por assentados de reforma agrária no norte fluminense. **Dissertação** (Mestrado em Políticas Sociais). Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes – RJ. 2014. 109 f.

SEAF – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - Governo Federal. Mato Grosso aprova Plano Estadual de Agricultura Familiar. Cuiabá, MT. 2017. Disponível em: <<http://www.seaf.mt.gov.br/-/7753860-mato-grosso-aprova-plano-estadual-de-agricultura-familiar>>. Acesso em: 22/07/2017.

SEAF – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - Governo Federal. Programa Nacional de Alimentação Escolar. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.seaf.mt.gov.br/pnae>>. Acesso em: 02 agos. 2017.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; Revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. — São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, E. Território, Cidade e Rede: O papel de Rondonópolis na expansão da soja no cerrado mato-grossense. **Tese** (Doutorado em Ciências). Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. Universidade de São Paulo. São Paulo, FFLCH-USP: 2010. 213 f.

SILVA, M. A.; NEVES, R. J. Políticas públicas para a agricultura familiar na região Sudoeste mato-grossense: realidade e perspectivas. **Acta Scientiarum Human and Social Sciences**, Maringá, v. 36, n. 2, p. 125-135, 2014.

SILVA, M. O.; ALMEIDA, R. A. Limites e perspectivas do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): o caso do Assentamento Corixinha em Cáceres/MT. In: XXI ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 21., 2012, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: ENGA, 2012.

SODRÉ, M. T. Políticas públicas para o sistema agrário familiar e as interfaces com o desenvolvimento territorial rural: um estudo sobre as repercussões do PAA e PNAE no município de Pelotas/RS. **Dissertação** (Mestrado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, RS. 2016. 217 f.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16. jul/dez, 2006. p. 52-45.

SOUZA, E. A. Mato Grosso: A (re) ocupação da terra na fronteira amazônica. Estado e políticas públicas. **Revista Tempos Históricos**. v. 16. n. 2. 2012. p. 127-144.

SPIVAK, G. C. **Pode o subalterno falar?** / Gayatri Chakravorty Spivak. Can the Subaltern Speak? (1942). Tradução de Sandra Regina Goulart Almeida, Marcos Pereira Feitosa, André Pereira Feitosa. Belo Horizonte: ED. UFMG, 2010. 133p.

STURZA, J. A. I. Lugar e não-lugar em Rondonópolis – MT: um estudo de cognição ambiental. **Tese** (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista. Rio Claro - SP, 2005. 163p.

TESORO, L. L. L. M. **Rondonópolis-MT: um entroncamento de mão única.** São Paulo: Ed. LLLMT. 1993. 315p.

TARTARUGA, I. G. P. Território e participação: apontamentos para o desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: HEIDRICH, A. L.; COSTA, B. P.; PIRES, C. L. Z.; UEDA, V. (Orgs.). **A emergência da multiterritorialidade: a ressignificação da relação do humano com o espaço.** Canoas-RS: Ed. Da ULBRA,/POA ED. UFRGS, 2008. p. 145-159.

THIES, V. F. Agricultura familiar e mercados institucionais: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na Coopersol e na Coopovec – RS. **Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2015. 186p.

VILELA, D.; FERREIRA, R. P.; FERNANDES, E. N.; JUNTOLLI, F. V. **Pecuária de leite no Brasil: cenários e avanços tecnológicos.** Brasília, DF: Embrapa, 2016.

ZIMMERMANN, S. A.; GRISA, C.; TECCHIO, A.; LEITE, S. P.; BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; DELGADO, N. G.; MALUF, R. J.; MATTEI, L. Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil. Campo-Território: **Revista de Geografia Agrária**, v. 9, n. 17, p. 540-573, 2014.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. **Agricultura familiar: realidades e perspectivas.** TEDESCO, J. C. (Org.). 3. ed. Passo Fundo: UPF, p.21-56. 2000.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro semiestruturado utilizado como auxílio nas entrevistas realizadas com os agricultores.



Universidade Federal de Pelotas
Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel
Departamento de Ciências Sociais Agrárias
Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção
Agrícola Familiar

Roteiro de entrevista com o (a) agricultor (a)

Agricultor n° _____

Propriedade _____

- 1- Descrição da família/propriedade:
 - Histórico da família (origem, quantas pessoas residem, tempo que reside na propriedade, escolaridade dos familiares);
 - Qual o tamanho da propriedade?
 - Qual o número de pessoas envolvidas com o trabalho na propriedade (e fora dela)?
 - Quais são as principais atividades produtivas (agricultura, animais, etc.)?
 - Quais são as fontes de renda da família? Algum membro recebe algum tipo de benefício social do governo? (Aposentadoria, Bolsa Família, Outros)
- 2- O modo de produção é convencional, orgânico ou agroecológico (ou em transição)?
- 3- Como ficou sabendo do programa? Desde quando é beneficiário do PNAE (ou do PAA)?
- 4- De que forma se deu o acesso ao programa? Foram enfrentadas dificuldades nesse processo?
- 5- Participa de alguma associação ou cooperativa? **Se sim**, essa participação foi motivada pelas exigências para o acesso ao PNAE?
- 6- O ingresso no programa provocou aumento da renda familiar? E aumento da produção?

- 7- A prática do autoconsumo foi afetada de alguma forma com a participação no PNAE?
- 8- O programa levou a um aumento da variedade de produtos na propriedade? Quais?
- 9- Qual percentual da renda familiar vem do fornecimento de produtos para o programa?
- 10- Quanto ao preço pago pelos produtos, você considera bom?
- 11- A participação no PNAE abriu a possibilidade de novos mercados além das escolas municipais e estaduais?
- 12- Quais as outras formas de comercialização dos produtos produzidos na propriedade?
- 13- As condições de vida da família passaram por alguma mudança em função do acesso ao PNAE? Quais?
- 14- A participação no programa modificou as atividades (tipos, tempo de trabalho, número de pessoas envolvidas) realizadas dentro da propriedade?
- 15- O (a) Senhor (a) sabe como funciona o programa? Acredita que existe algum problema na forma como funciona o PNAE no município?
- 16- Acredita que alguma mudança deva ser realizada no programa?
- 17- O (a) Senhor (a) recebe assistência técnica? De quem? Qual a sazonalidade?

Apêndice B – Roteiro semiestruturado utilizado como auxílio nas entrevistas realizadas com o (a) gestor (a) público.



Universidade Federal de Pelotas
Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel
Departamento de Ciências Sociais Agrárias
Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção
Agrícola Familiar

Roteiro de entrevista com o (a) gestor (a) público responsável pelo setor de alimentação escolar da prefeitura:

1. Qual a sua trajetória na secretaria e na gestão do programa?
2. Qual a trajetória da merenda escolar no município?
3. Quando o programa começou a ser executado?
4. Qual o percentual da verba para compra de alimentos é empregado na aquisição de produtos da agricultura familiar?
5. Quantas cooperativas fornecem para o programa atualmente?
6. Desde a implementação do programa no município, houve aumento ou diminuição no número de famílias atendidas? Quais as razões para essa variação?
7. Quantas famílias de agricultores são atualmente beneficiadas pelo PNAE?
8. Quantas entidades são beneficiadas pelo programa atualmente?
9. Quem fornece os alimentos? São somente do município?
 - Se não, perguntar quais municípios.
10. Quais são as Associações/Assentados/Grupos/Produtores Individuais que fornecem os alimentos?
 - Relação de nomes.
11. Quais produtos são fornecidos ao programa?
12. Como funciona a logística de entrega por parte das cooperativas responsáveis pelas entregas? Qual a periodicidade com que elas acontecem?

13. De que forma ocorrem as chamadas públicas para os fornecedores de produtos da agricultura familiar (periodicidade, tempo de antecedência do edital e delimitação dos segmentos priorizados)?
14. Quais as dificuldades na operacionalização dessas políticas?
15. Há perspectiva para o aumento da abrangência do programa?

Apêndice C – Roteiro semiestruturado utilizado como auxílio nas entrevistas realizadas com a nutricionista.



Universidade Federal de Pelotas
Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel
Departamento de Ciências Sociais Agrárias
Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção
Agrícola Familiar

Roteiro de entrevista com o (a) nutricionista responsável pela entidade beneficiada:

Entrevista n° _____

1. Há quando tempo trabalha na escola?
2. Qual sua opinião sobre o PNAE?
3. Como é elaborado o cardápio (semanal e mensal)?
4. Qual a quantidade de refeições diárias que são produzidas?
5. Você considera os alimentos fornecidos pelos agricultores locais como de melhor qualidade ou diferenciados? Por quê?
6. A aquisição de produtos da agricultura familiar considera a sazonalidade da produção agrícola, os cultivos tradicionalmente produzidos pela agricultura familiar do município e a valorização de hábitos alimentares locais?
7. Há dificuldades de adquirir produtos minimamente processados?
8. Quando há algum problema na questão dos alimentos? Como é resolvido?
9. Existe diálogo entre os agricultores e a escola no planejamento da compra dos alimentos? Há trocas e diálogos constantes? De que modo isso ocorre?
10. O que impede de comprar mais produtos da agricultura familiar do município?
11. Você acredita que o programa ajuda na formação de bons hábitos alimentares?
12. Foram observadas mudanças no consumo de alimentos na escola depois do início da aquisição de alimentos da agricultura familiar e dos produtos locais?
Quais?

13. Em sua opinião, quais as dificuldades mais frequentes para a compra dos alimentos da Agricultura Familiar?

Apêndice D – Roteiro semiestruturado utilizado como auxílio nas entrevistas realizadas com diretores das entidades beneficiadas.



Universidade Federal de Pelotas
Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel
Departamento de Ciências Sociais Agrárias
Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção
Agrícola Familiar

Roteiro de entrevista com o (a) diretor (a) responsável pela entidade:

Entrevista n° _____

1. Qual a sua função na entidade?
2. Breve descrição da entidade beneficiada:
 - Histórico; nº de alunos/consumidores; fontes dos recursos;
 - Estrutura organizacional: pessoal, equipamentos; horários de funcionamento;
3. Desde quando a entidade participa do PNAE?
4. A implementação do programa provocou alguma alteração na qualidade e/ou na diversidade da alimentação oferecida aos alunos?
5. Houve evolução de um ano para outro? Em quanto?
6. Houve alguma resistência dos funcionários que preparam os alimentos aos produtos da agricultura familiar?
7. Você acha que quem recebe os alimentos, reconhecem e valorizam o seu tipo, origem e qualidade?
8. Há algum programa pedagógico para incluir bons hábitos na alimentação dos alunos e aproximá-los da realidade dos produtores locais (saber de onde vem o alimento, como é produzido)?
9. Quais foram as dificuldades, ou barreiras em viabilizar o recebimento dos produtos para a alimentação provenientes da cooperativa ou dos agricultores locais?
10. Em sua opinião, acredita que alguma mudança deva ser realizada no programa?

Apêndice E – Roteiro semiestruturado utilizado como auxílio nas entrevistas realizadas com técnicos da EMPAER-MT.



Universidade Federal de Pelotas
Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel
Departamento de Ciências Sociais Agrárias
Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção
Agrícola Familiar

Roteiro de entrevista com o (a) técnico da EMPAER-MT do município

Entrevista n° _____

1. Há quanto tempo trabalha na EMPAER-MT?
2. Qual o papel da EMPAER na compra de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE? E quando começou a desenvolver esse papel? Como é feito:
 - Elaboração do projeto de venda;
 - Capacitação dos agricultores;
 - Elaboração/divulgação da Chamada Pública;
 - Entrega dos produtos,
 - Há algum tipo de inspeção nas propriedades?
3. Como e quando começaram as compras de produtos da agricultura familiar para o PNAE?
4. A EMPAER participa da elaboração e/ou divulgação das chamadas públicas?
5. Você participou na tomada de decisões sobre aspectos relacionados a quais alimentos seriam comprados, frequência de entrega, quantidades, preços?
6. Como é feita a logística de entrega dos alimentos da agricultura familiar para as escolas?
7. Quais foram as dificuldades, ou barreiras em viabilizar a comercialização dos produtos para a alimentação provenientes da cooperativa ou dos agricultores locais?
8. É realizado algum trabalho de assistência técnica com os agricultores beneficiários e não beneficiários que pretendem concorrer às próximas chamadas públicas? Com qual frequência?

9. Em sua opinião, acredita que alguma mudança deva ser realizada no programa?