

GUILHERME JOSÉ DE VASCONCELOS SOARES

CONTROLE SOCIAL: a dimensão política das compras da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

1ª Edição



2025

GUILHERME JOSÉ DE VASCONCELOS SOARES

**CONTROLE SOCIAL:
a dimensão política das
compras da agricultura familiar
no Programa Nacional de
Alimentação Escolar - PNAE**

1ª Edição

RECIFE

UFRPE

2025



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO

Profa. Maria José de Sena
Reitora da UFRPE

Profa. Maria do Socorro de Lima Oliveira
Vice-Reitora



EDITORA UNIVERSITÁRIA - EDUFRPE

Antão Marcelo Freitas Athayde Cavalcanti
Diretor da Editora da UFRPE

José Abmael de Araújo
Coordenador Administrativo da Editora da UFRPE

Josuel Pereira de Souza
Chefe de Produção Gráfica da Editora da UFRPE

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE
Biblioteca Central, Recife-PE, Brasil

S676c

Soares, Guilherme José de Vasconcelos.

Controle social : a dimensão política das compras da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE / Guilherme José de Vasconcelos Soares. -

1. d. – Recife : EDUFRPE, 2025.

222 p.: il.

ISBN FÍSICO nº 978-85-7946-446-1

ISBN DIGITAL nº 978-85-7946-449-2

1. Agricultura familiar. 2. Alimentação escolar. 3. Capitalismo. 4. Controle social. 5. Estado I. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. II. Título

CDD 306



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
EDITORA UNIVERSITÁRIA



CONSELHO EDITORIAL - EDITORA UFRPE

PORTARIA GR/UFRPE Nº 16/2025, DE 6 DE JANEIRO DE 2025.

Profa. Dra. Amanda Brandão Araújo Moreno (UFRPE/Sede)
Profa. Dra. Ana Vitória de Almeida Macêdo (UACSA/UFRPE)
 Profa. Dra. Ana Virgínia Marinho Silveira (UFRPE/Sede)
 Dra. Énery Gislayne de Sousa Melo (UAEADTec /UFRPE)
 Prof. Dr. Gustavo Ribeiro de Oliveira (UFRPE/Sede)
 Profa. Dra. Ivanda Maria Martins Silva (UAEADTec/UFRPE)
 Prof. Dr. Júlio César dos Santos Nascimento (UFRPE/Sede)
 Prof. Dr. José Wilton Pinheiro Junior (UFRPE/Sede)
Profa. Dra. Julia Maria Raposo Gonçalves de Melo Larré (UAEADTec/UFRPE)
 Profa. Dra. Juliana Alves de Andrade (UFRPE/Sede)
 Prof. Dr. Luis Otavio Brito da Silva (UFRPE/Sede)
Profa. Dra. Maria do Rosário de Fátima Andrade Leitão (UFRPE/Sede) Profa.
 Dra. Monica Lopes Folena Araújo (UFRPE/Sede)
 Profa. Dra. Renata Pimentel Teixeira (UFRPE/Sede)
 Profa. Dra. Soraya Giovanetti El-Deir (UFRPE/Sede)
Profa. Dra. Suzana Ferreira Paulino Domingos (UAEADTec/UFRPE)
 Profa. Dra. Tatiana Simões e Luna (UFRPE/Sede)
 Profa. Dra. Thais Ludmila da Silva Ranieri (UFRPE/Sede)

Quais são os fatores ocultos desta verdadeira conspiração de silêncio em torno da fome?

“O fenômeno é tão marcante e se apresenta com tal regularidade que, longe de traduzir obra do acaso, parece condicionado às mesmas leis gerais que regulam as outras manifestações sociais de nossa cultura. Trata-se de um silêncio premeditado pela própria alma da cultura: foram os interesses e os preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental que tornaram a fome um tema proibido, ou pelo menos pouco aconselhável de ser abordado publicamente”.

Josué de Castro (1984, p.20)

**Dedico ao meu querido pai, Guilherme Soares de Jesus e
a minha querida mãe, Maria Odila de Vasconcelos, *in memoriam*.**

AGRADECIMENTOS

A gratidão é sempre uma síntese de nossas boas referências.

É síntese do coletivo de pessoas que me motivaram a perseverar nos objetivos que me fizeram trilhar caminhos até chegar aqui.

É síntese do tempo vivido na diversidade de momentos e situações pelos quais compartilhei da amizade, compreensão e apoio.

É também síntese de afetos, que para mim se expressaram em palavras, gestos e silêncios de falas ocultas que me fizeram pensar, rever e refletir que não estava sozinho.

É síntese de nós mesmos. Pela vida que se aprende e se ensina.

Pelo tempo vivido, pelos afetos, aprendizados e oportunidades expressei minha gratidão aos meus colegas de turma do DINTER da FUNDAJ e aos colegas de turmas das disciplinas cursadas em São Luis na UFMA, aos professores e professoras do PPGPP da UFMA, aos meus colegas do Departamento de Educação da UFRPE e da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares. Agradeço à minha orientadora professora Dra. Joana Aparecida Coutinho por suas orientações acadêmicas, pela compreensão e estímulo para conclusão desse trabalho.

Agradecimento à FACEPE pelo apoio financeiro, à FUNDAJ pelo acolhimento e esforço de viabilizar o doutorado junto a UFMA. Agradeço à coordenação e funcionários do PPGPP pelo acolhimento e presteza. Minha gratidão à Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas de Limoeiro – FACAL da qual sou docente. E agradecimento à UFRPE por possibilitar essa oportunidade.

Agradeço todos os agricultores, diretores de sindicatos de trabalhadores rurais, Conselheiros dos CAE, nutricionistas e gestores públicos à contribuição nas entrevistas.

E, por fim, nas contradições de toda convivência humana, quero especialmente agradecer à minha família, esposa e filhas, pela paciência e compreensão.

Que minha espiritualidade me conduza sempre grato pela vida.

PREFÁCIO

O livro de Guilherme Soares, *Controle Social: a dimensão política das compras da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*, é fruto de sua tese de doutoramento que tive o prazer de orientar. Na contramão do que vigora hoje na academia — a focalização, particularização onde se perde a noção do objeto e da ciência— o trabalho de Guilherme Soares, é uma surpresa, porque parte do particular: a merenda escolar na Zona da Mata Pernambucana, para logo compreendermos que não se trata unicamente de uma experiência isolada e nos leva a reflexões sobre temas que ainda não foram superados como a questão da fome, da concentração de terras, da nutrição escolar, da produção local de alimentos, de hábitos saudáveis a serem implementados na merenda escolar. Quem diria que merenda escolar tem relação com imperialismo? Merenda escolar é reforma agrária, é política agrícola; é, portanto, uma política de Estado. Guilherme José Vasconcelos Soares, aborda todas essas questões na sua tese, agora livro: a merenda escolar não pode se restringir a distribuição de comida industrializada, bolachas, toddy, etc. Ao contrário, ela deve se adequar a produção de alimentos da região, valorizar hábitos e culturas regionais como o consumo da batata-doce, a mandioca, o cuscuz, ou seja, não mudar os hábitos alimentares por produtos super industrializados. Como demonstram pesquisas recentes com uma quantidade considerável de agrotóxicos. A grande novidade do estudo de Guilherme Soares está justamente na reflexão que ele proporciona ao introduzir a agricultura familiar; a participação popular — ou seja o controle social — e a merenda escolar ao debater o PNAE, o Plano Nacional de Alimentação Escolar; faz isso historicizando a implementação da merenda escolar que neste vasto país e tamanha desigualdade social, torna-se o principal alimento da criança. Não se debate uma questão tão importante como esta, sem abordar a questão da Reforma Agrária e a Agricultura Familiar, que produz alimentos muito mais saudáveis e o seu oposto, o agronegócio em que a produção de alimentos como commodities está vinculado a produções como soja, a agropecuária, etc. Guilherme Soares não se acanha ao aprofundar tais questões e relacioná-los a Fome que como dizia o Josué de Castro trata-se de

concentração de terras. Importante destaque no livro, não se desassocia a questão da fome, de uma outra muito cara aos movimentos sociais do campo no Brasil, a Reforma Agrária:

Em seus estudos o autor demonstra que o problema da fome é resultado de múltiplos fatores: culturais, econômicos, sociais e biológicos, e, sendo tais fatores conhecidos, mostra que o mecanismo biológico do homem sofre interferência direta dos outros três primeiros fatores (Soares, 2024, p.100).

Como bem salienta Guilherme, Josué de Castro faz a devida distinção entre “a fome biológica, esta é o gatilho natural do mecanismo humano, alertando-o para comer, de outro tipo de fome, a resultante dos males sociais, estes sim, fenômenos produzidos e evitáveis” (Soares, 2024, p.99). A fome para Josué de Castro, não se restringe a ausência do alimento, mas sobretudo a qualidade do alimento que ingerimos. É neste contexto que a abordagem de Guilherme Soares sobre o PNAE é bastante inovadora: recupera a história da alimentação escolar e na sua abordagem explicita o conflito (ora explícito, ora não) entre uma proposta que seguindo os caminhos apontados por Josué de Castro, de uma alimentação que erradica a fome e a que a disfarça. Trata-se de duas concepções da política; uma que aprofunda as desigualdades e outra que busca eliminá-la. Destaca a criação do Programa Fome Zero, implementado durante o primeiro governo de Luis Inacio Lula da Silva (PT) pelo Partido dos Trabalhadores que

teve papel fundamental na formulação de políticas públicas para o enfrentamento à fome. Este programa foi concebido em 2003 pelo governo federal e compreendia um conjunto de ações estruturadas em quatro eixos: Acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda e articulação, mobilização e controle social (Soares, 2024, p. 111).

Mas, destaca-se, ainda, em sua análise, que embora importante, a formação de Conselhos Populares nas escolas, que agregam pais, professores, comunidades, tem se demonstrado insuficiente; ela é fruto das lutas dos movimentos sociais populares e não uma mera dádiva do Estado. Todavia, devemos registrar que a sua efetivação depende de muitos fatores entre eles a vontade política para sua implementação. Não é, em absoluto uma questão menor. Dados apontam que mais de 33,1 milhões de pessoas passam fome no Brasil e para nosso quase espanto, 60% dos municípios no Brasil gastam mais da verba destinada a alimentação escolar com produtos processados,

principalmente o biscoito¹. Ou seja, a preocupação com a alimentação saudável como uma política pública é atual e necessária. O trabalho do Guilherme Soares vai além, numa perspectiva do controle social, entende-se, da participação da comunidade nas escolhas de alimentação. Não é possível sem pensar a reforma agrária e agrícola, sem colocar a alimentação escolar como uma escolha do território e a valorização da produção da região. Ou seja, está vinculada a produção da agricultura familiar, que de fato produz comida para mesa. Democratiza o espaço, democratiza a produção, e em larga medida contribui para a manutenção de uma cultura alimentar local, regional. O livro do Guilherme Soares recupera nesta discussão autores clássicos como Lênin, Florestan Fernandes, Josué de Castro, e coloca a questão da participação popular no controle de uma política pública numa outra perspectiva: é parte da luta dos trabalhadores, contribui para uma sociabilidade local. Entende esse processo como parte constitutiva do processo de aprendizado e da relação com a natureza, com o território. Sai do discurso para a análise de uma realidade concreta, há disputas, conflitos que demarcam interesses coletivos e interesses pessoais.

Profa. Dra. Joana Aparecida Coutinho
PPGPP/UFMA

¹ Veja <https://educacaointegral.org.br/reportagens/merenda-escolar-mais-de-60-dos-municipios-gastam-alem-do-limite-com-alimentos-nao-saudaveis/>

SOBRE O AUTOR

O autor dessa obra, Guilherme José de Vasconcelos Soares, é natural de Caruaru. Estudou Agronomia na UFRPE em 1982, onde concluiu a graduação, e, posteriormente, cursos de pós-graduação. No ano de 1988, início da carreira profissional atuou como Supervisor de projetos na Empresa Hidroservice na parte de implantação dos perímetros irrigados da margem do Rio São Francisco, abrangendo os estados da Bahia e Pernambuco, por ocasião da construção da hidroelétrica de Itaparica – Luiz Gonzaga. Nessa época foi responsável pelo Campo experimental da cidade de Rodelas-BA. Em seguida, já na borda do Lago de Pernambuco, atuou como extensionista rural no perímetro de Icó-Mandantes, assistindo famílias de pequenos agricultores nos cultivos irrigados. Em 1994 fez concurso da UFRPE, sendo classificado em primeiro lugar. Inicialmente, atuou na Estação Experimental em Pequena irrigação da UFRPE, Serra Talhada. A partir de 1997, já em Recife, ficou lotado no Departamento de Educação, precisamente no Programa de Associativismo para Pesquisa, Ensino e Extensão – PAPE, onde foi coordenador pedagógico do Curso de Especialização em Associativismo. Também nesse programa foi um dos idealizadores e fundadores da INCUBACOOOP – Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares. Atuou na equipe da INCUBACOOOP acompanhando associações e cooperativas da agricultura familiar, sendo depois seu coordenador. Sua formação profissional e acadêmica compreende cursos de especialização em Associativismo/Cooperativismo e Fitotecnia da Cana de Açúcar; Mestrado em Administração rural e comunicação rural, todos realizados na UFRPE. E em 2020 concluiu o doutorado em Políticas Públicas na Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Sua formação compreende ainda inúmeros cursos de extensão e aperfeiçoamento na área de gestão. Exerce também o cargo de docente efetivo mediante concurso público na Faculdade de Ciências Aplicadas de Limoeiro – FACAL onde ministra aula nos cursos de bacharelado em administração e de Ciências Contábeis. Tem dois livros publicados e participação com textos de três capítulos de livros. Foi bolsista do CNPq quando coordenador de projetos de extensão tecnológica da INCUBACOOOP.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Entrevistas realizadas – local e entrevistados	30
Quadro 2 – Estratificação da amostra para entrevistas da pesquisa	31
Quadro 3 – Valores repassados pela União por aluno/dia letivo	124
Quadro 4 – Composição do conselho de alimentação escolar – CAE	124
Quadro 5 – Sistemas eletrônicos de controle do PNAE	127
Quadro 6 – Aplicativos eletrônicos para monitoramento do PNAE	128
Quadro 7 – Potencialidades e limites do mercado Institucional do PNAE	138
Quadro 8 – Representação de agricultores familiares no CAE e CMDR	159
Quadro 9 – Partidos políticos no poder – municípios da Mata Norte	167
Quadro 10 – Sistemas eletrônicos de controle do PNAE	169
Quadro 11 – Controle social CAE - funções e conhecimentos requeridos	185

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População e IDH municipal	72
Tabela 2 – Assentamentos de reforma agrária – Mata Norte	83
Tabela 3 – Situação fundiária dos municípios – Mata Norte	85
Tabela 4 – Agricultura familiar – Brasil e Pernambuco	95
Tabela 5 – Agricultura familiar e produção de alimentos – Mata Norte	96
Tabela 6 – Recursos do PNAE e alunos atendidos – Brasil	134
Tabela 7 – Recursos repassados pelo FNDE aos municípios da Mata Norte	170
Tabela 8 – Percentuais de compras da Agricultura Familiar	175
Tabela 9 – Incidências de justificativas para não cumprir aplicação dos 30%	179
Tabela 10 – Conhecimento dos conselheiros sobre legislação do PNAE	187
Tabela 11 – Tipos de ocorrências ao funcionamento do CAE	191
Tabela 12 – Comparativo entre pareceres CAE e FNDE	195

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AF – Agricultura Familiar
- ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
- CAE – Conselho de Alimentação Escolar
- CAISAN – Câmara intersetorial de segurança alimentar e nutricional
- CECANE – Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição do Escolar
- CGPAE – Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar
- CGU – Controladoria Geral da União
- CME – Campanha da Merenda Escolar
- CMDR – Conselho municipal de desenvolvimento rural
- CNME – Campanha Nacional da Merenda Escolar
- CNSAN – Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- COSAN – Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional
- DAP – Declaração de Aptidão
- DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
- EEx. – Entidade Executora
- FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
- FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
- FISI – Fundo Internacional de Socorro à Infância
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- IBGE – Instituto brasileiro de geografia e estatística
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
- MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- MEC – Ministério da Educação
- ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
- OMS – Organização Mundial da Saúde
- ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PBSM – Plano Brasil Sem Miséria
PGPAF – Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar
PGS – Programa Garantia Safra
PMA – Programa Mundial de Alimentos
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SiGECOM – Sistema de gestão dos conselhos
SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural
STR – Sindicato dos trabalhadores rurais
TCU – Tribunal de Contas da União
USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	21
2 ABORDAGEM TEÓRICA-METODOLÓGICA	25
3 ESTADO, CAPITALISMO E DEMOCRACIA	32
3.1 Introdução	32
3.2 Estado e capitalismo	37
3.3 Democracia e políticas públicas	58
3.3.1 Luta de classes e democracia: antagonismo e consenso	58
3.3.2 Democracia e políticas públicas no Brasil	64
4 AGRICULTURA FAMILIAR, ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	74
4.1 Introdução	74
4.2 Pequena propriedade rural e agricultura familiar	75
4.2.1 A questão agrária e a pequena agricultura no Brasil	75
4.2.2 Agricultura familiar: aspectos sociais, econômicos e políticos	89
4.3 Fome e produção de alimentos no mundo e Brasil	97
4.3.1 Contexto internacional de combate à fome	98
4.3.2 Política pública de alimentação e segurança nutricional no Brasil	103
4.3.3 Agricultura familiar e política pública de aquisição de alimentos	116
4.4 Política pública de alimentação escolar no Brasil	120
4.4.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	120

4.4.2 O PNAE e a estrutura de controle do Estado	125
4.4.3 A política pública do PNAE e Mercado: encontros e desencontros	131
4.5 Controle social e conselhos de políticas públicas	142
4.5.1 Conselhos gestores de políticas públicas	142
4.5.2 Controle social nos conselhos de Políticas Públicas	148
4.5.3 Agricultores familiares e conselhos municipais de políticas públicas	156
5 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS MUNICÍPIOS DA MATA NORTE DE PERNABUCO	162
5.1 Introdução	162
5.2 Configuração política da Mata Norte de Pernambuco	163
5.3 O PNAE e as compras da agricultura familiar	168
5.4 Conselho de alimentação escolar (CAE) e controle social: poder e relações de classe	183
5.4.1 Legislação do PNAE	186
5.4.2 Estrutura e funcionalidade do CAE	188
5.4.3 Recursos repassados e prestação de contas	192
5.4.4 Planejamento do cardápio	198
6 CONCLUSÃO	204
REFERÊNCIAS	214

1 APRESENTAÇÃO

Esta tese aborda o tema da alimentação escolar no Brasil através do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e o controle social no âmbito do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, órgão de controle social do referido programa.

Controle social pressupõe participação e tomada de decisão. No âmbito das políticas públicas, sua proeminência discursiva está associada à ascensão das democracias nos contextos capitalistas dos Estados nacionais, o Brasil, entre eles.

A promulgação da Constituição de 1988, depois de um longo período de regime militar, foi uma marca da “redemocratização” do país. Até podemos dizer que foi fruto também da organização política das classes populares, que conseguiram marcar na Carta Magna conquistas de direitos sociais resultantes do embate entre as forças políticas naquele momento histórico.

Entretanto, depois de trinta anos de sua promulgação velhos problemas ainda desafiam e estão na agenda política do país, agora renovados e em meio à ascensão de políticas antissociais e conservadoras, no Brasil e no mundo. Nesse contexto, a fome e a pobreza voltaram a crescer nesse primeiro quinto do século XXI, sobremaneira na América Latina e no Brasil, particularmente.

No Brasil as políticas sociais tem uma longa história de descontinuidade em função de prioridades econômicas e de governos autoritários que fazem sobrepor os interesses das classes sociais abastardadas aos interesses da sociedade. É o caso das políticas públicas relacionadas ao enfrentamento à fome e de alimentação escolar. O dilema entre o pão e o aço, expressão do médico sanitário Josué de Castro (1984), chama a atenção para o conteúdo político e ideológico das políticas desenvolvimentistas do Estado brasileiro. Tais políticas socialmente excludentes aviltam a participação popular e os mecanismos de controle social durante a execução de programas sociais no âmbito dos entes federativos, municípios e estados, *lócus* dos históricos e antagônicos interesses entre classes sociais.

Nesse sentido, entendemos ser necessário para compreensão da sociedade brasileira conhecer as relações sociais históricas dentro do movimento dialético mundial de desenvolvimento capitalista.

O fundamento teórico e analítico que nortearam essa tese parte da concepção de que o tema e o objeto — alimentação escolar e controle social, estão relacionados à uma totalidade. Ou seja, que estão inseridos ao contexto histórico e social de uma formação social dada, que nos levaram a sermos o que somos, em forma e conteúdo. Em outros termos, o Estado brasileiro é parte de um modo de produção capitalista que organiza a sociedade e, como tal, estrutura e modifica as relações de poder, ora ocultando, ora acentuando o antagonismo entre classes sociais, inerentes a todas às formas de organização social do capital.

O capital enquanto um tipo de relação social de produção específica permeia toda organização da vida social cujo mecanismo de autorreprodução se pauta pelas premissas de acumulação de riquezas e mais-valia (Marx, 1989). O modo capitalista de produção como forma organizativa social, econômica e política opera nas realidades diversas e particulares de cada organização social dos Estados-nação, que em seu conjunto de particularidades compõem a unidade dialética desse modo de produção, como uma totalidade social em escala mundial.

De modo que a descontinuidade das políticas sociais, a omissão e o descuido do Estado brasileiro relativamente às demandas da sociedade são inteligíveis como fenômenos sociais quando analisados sob a perspectiva da referida visão de totalidade do desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista e das particularidades dos Estados-nação. É com essa premissa que expomos e situamos o tema e o objeto dessa pesquisa, procurando manter o fio condutor que une os fatos historicamente postos em diversos contextos da realidade brasileira, por mais longínqua que esteja ela, e por mais singular que se apresente.

Da particularidade brasileira, a problemática da fome se impõe à essa sociedade desde sempre como um dos grandes desafios, conforme alertava Josué de Castro (1984); e tem sido tratada como política de governo e não como política de Estado. Aos olhos críticos do referido autor, a fome é uma mazela social que não tem mistério sobre suas causas e a solução só requer decisão política.

Nestes termos, a temática da alimentação escolar no Brasil tem estreita relação com o processo histórico de desenvolvimento econômico nacional no qual o Estado brasileiro estabeleceu políticas de enfrentamento a fome, ao mesmo tempo em que buscava se inserir no contexto econômico do capitalismo internacional como nação moderna.

Os vários contextos econômicos e políticos do Estado brasileiro da primeira metade do século XX ensejaram as campanhas contra a fome e condicionaram as abordagens de questões sociais que vieram depois, tais como as campanhas da alimentação escolar, a partir de 1955, e, principalmente, as relacionadas à questão agrária.

A questão agrária, por sua vez, se constitui como uma das pautas não resolvidas e que traz consigo todo um histórico de lutas sociais das populações do campo pelo acesso a terra e o direito de nela viver e produzir. Atualmente essas lutas estão estruturadas em movimentos sociais que se diversificam nas mais variadas expressões sociais: quilombolas, indígenas, ribeirinhos, agricultores familiares, pescadores artesanais, entre outros.

A constituição de 1988 prevê o debate político para enfrentamento a essas questões sociais brasileiras na arena dos espaços institucionalizados, entre eles, os conselhos, tomados como democráticos cuja perspectiva é a concertação de interesses visando à formulação e gestão de políticas públicas necessárias às populações das cidades e do campo, entre as quais, a política pública da alimentação escolar.

A alimentação escolar por sua importância histórica no contexto brasileiro, por seu alcance social através do PNAE e, ainda, por suas várias interfaces com outras temáticas, entre elas a educação e agricultura, me motivaram a fazer o recorte desse estudo no cumprimento obrigatório, previsto em lei, de compras de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar. Esses elementos motivacionais se alinham, de um lado, a minha história de vida profissional, como engenheiro agrônomo, e, de outro, as minhas inquietações acadêmicas de docente à compreensão da dinâmica do controle social em relação à ao cumprimento dessas compras no âmbito do PNAE nos municípios da região de desenvolvimento (RD) Mata Norte de Pernambuco. Compreender o controle social numa política pública como o PNAE que insere a agricultura familiar num contexto de uma região em que o grande capital, representado pelas usinas de açúcar e álcool, historicamente conduz as pautas política e econômica local, motivou a escolha da RD Mata Norte de Pernambuco.

O objetivo que norteou essa pesquisa buscou analisar a lógica que prevalece na fase de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de modo a verificar em que medida os agricultores familiares realizam sua participação, exercendo efetivo controle, ou não, no processo de tomada de decisão no âmbito do CAE.

Para analisar os fenômenos sociais, econômicos e políticos no âmbito do PNAE com um recorte teórico no controle social dessa política pública em execução em dezoito municípios da região de desenvolvimento (RD) Mata Norte do estado de Pernambuco, estruturamos essa tese em seis partes, sendo a primeira esta introdução, a segunda, a abordagem teórico metodológica, na qual apresentamos o método materialismo histórico dialético usado nessa pesquisa e ainda os procedimentos usados para obtenção dos dados e sistematização das informações.

A terceira parte desenvolve uma discussão teórica sobre a relação entre Estado, capitalismo, democracia e políticas públicas, buscando compreender como se estabelecem as relações sociais que interligam a economia, a política e a sociedade, e daí como resultam em relações de poder.

A quarta parte os temas da questão fundiária e o desenvolvimento da pequena propriedade são tratados considerando seus determinantes históricos que resultou no atual modelo de produção agrícola agroexportador baseado no monocultivo e na grande propriedade.

Nesse desenvolvimento a resistência dos movimentos sociais ligados às lutas do campo possibilitou à pequena produção chegar até o século XXI não somente sobrevivendo, mas se apresentando como parte da solução aos problemas sociais e econômicos para o campo e para a cidade. Tratamos ainda dos contextos internacional e nacional da produção de alimentos situando as políticas brasileiras de alimentação e segurança nutricional, e, de modo particular, a alimentação escolar. Em seguida discutimos a participação política dos segmentos populares na execução das políticas públicas através dos conselhos municipais, abordando o controle social e seus condicionantes à efetiva prática democrática sem perder de vista o contexto das relações do Estado capitalista.

Na quinta parte discutimos a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE nos dezoito municípios da Mata Norte de Pernambuco, com recorte analítico sobre controle social no âmbito do PNAE. E, finalmente, na sexta parte, a Conclusão e as Referências.

2 ABORDAGEM TEÓRICA-METODOLÓGICA

A sociedade contemporânea é marcada por rápidas mudanças econômicas e sociais em todo mundo, entre as quais, àquelas relacionadas diretamente ao mundo do trabalho e a nova dinâmica dos ciclos produtivos, decorrência direta da revolução científica e das novas tecnologias, e também, mudanças no sistema do capital (Harvey, 2018; Farias, 2001). Essas mudanças no sistema do capital vêm, ainda, acompanhadas de outras, agora, na configuração do Estado mediante ajustes estruturais, inseridos como requisitos à legitimação e sustentação às demandas do capital em sua atual fase neoliberal. Assim, o esforço analítico no campo das Políticas Públicas, necessariamente, exige vinculação com essas mudanças e suas consequências diretas sobre o Estado e a sociedade em suas múltiplas relações.

As novas condições que passam a vigorar na sociedade em contexto democrático capitalista mantém a essência da estrutura de dominação e exploração das classes. Nesse contexto as contradições e ambiguidades estão em meio à democracia representativa, ao mesmo tempo limitante à participação popular e permeável à reivindicação da sociedade civil à ação política.

Alinhamos este estudo a premissa teórica que o Brasil colônia, no início do século XVI, é parte do sistema colonial criado pelas nações europeias como estratégias de expansão do sistema capitalista, utilizando-se do escravismo colonial. Portanto, não se configurava no Brasil, no referido século, o capitalismo, mas, o contrário, uma colônia cujo sentido era servir à engrenagem do desenvolvimento capitalista europeu. Na contemporaneidade deve-se observar como o movimento dialético da economia incorpora as inovações institucionais resultantes das relações políticas e que tem na democracia burguesa, historicamente instável e limitante à participação popular, o substrato para novas formas de relações e de poder.

Uma das propostas do Estado capitalista democrático para inovação institucional são os conselhos gestores de políticas públicas, que se constituem como espaços públicos institucionalizados para articulação, negociação, acordos, debates, deliberação, fiscalização e assessoramento. Em tais espaços a dinâmica pressupõe o consenso como mecanismo de solução das divergências e interesses políticos, e o controle social, como mecanismo de freio e contrapeso da sociedade sobre as ações do Estado.

Consenso e controle social, sob as condições do Estado capitalista parlamentar e sua correspondente democracia, são processos políticos que ocultam as inconciliáveis contradições de classe contidas nas relações de exploração e dominação existentes na sociedade e que se reproduzem nesses espaços.

O controle social representando a sociedade civil, tem nas classes populares a possibilidade de realização de ações políticas organizadas por dentro dos interstícios do sistema capitalista, e, por isso, se configura como ato político de luta. Para a sociedade brasileira contemporânea tem sido importante conquista política, em meio à conjuntura recente de ataque do autoritarismo político conservador e do neoliberalismo econômico. Sendo assim, procuramos compreender o controle social inserido no movimento político e econômico contraditório da sociedade brasileira.

Então, é com o olhar sobre o desenvolvimento histórico e as circunstâncias atuais, que analisamos a dimensão política do controle social das compras de alimentos da agricultura familiar na política pública do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – na fase de implementação no âmbito dos municípios da Mata Norte de Pernambuco. Para tanto, o método utilizado é o materialismo dialético histórico.

Na perspectiva do materialismo dialético a construção do conhecimento sobre o real se faz articulando o universal (modo de produção capitalista) com as particularidades (formações sociais nos diversos Estados nacionais) e estas, com as singularidades.

Dialeticamente o universal é uma unidade que resulta das múltiplas relações que se dão nas particularidades, e estas, por sua vez, tem no singular a realidade que pode ser apreendida a partir de suas relações internas e externas, e remontando-a novamente à universalidade. Esse itinerário metodológico é abordado por Marx (2008, p. 258), no método da economia política, da seguinte maneira:

[...] por meio de uma determinação mais estrita, chegaria analiticamente, cada vez mais, a conceitos mais simples; do concreto representado chegaria a abstrações cada vez mais tênues, até alcançar as determinações mais simples. Chegado a esse ponto, teria que voltar a fazer a viagem de modo inverso, [...] mas dessa vez não como uma representação caótica de um todo, porém como uma rica totalidade de determinações e relações diversas.

A escolha desse método permite estudar o controle social do PNAE, tomando os municípios da Mata Norte de Pernambuco como singularidade, e buscando situá-la no eixo da relação universal-particular, ou seja, a partir do modo de produção capitalista enquanto universalidade que a configura.

A opção por esse método se fundamenta também em dois critérios. Primeiro, a concepção que o controle social é um objeto histórico cuja construção teórica está associada a diferentes olhares sobre um percurso temporal em diferentes contextos. Para esta pesquisa fizemos um recorte temporal procurando compreender os fenômenos sociais em sua extensão histórica. Esse recorte temporal compreende o período entre os anos de 2010 a 2016.

A definição desse período deve-se ao fato que a compra direta da agricultura familiar no PNAE, observada nessa pesquisa como campo de ação do controle social, foi criada pela lei 11.947 em junho de 2009, e, efetivamente colocada em prática a partir do ano de 2010. E até 2016 porque corresponde a um ciclo político de governos progressistas no Brasil nos quais as questões sociais da fome e da segurança alimentar tiveram lugar proeminente nas políticas públicas. O segundo critério é que os pressupostos do método à inteligibilidade do objeto de pesquisa, no contexto do Brasil, permitem compreender as relações entre fenômenos sociais, políticos e econômicos inseridas num movimento histórico mais geral.

Na implementação de políticas públicas, o Estado como estrutura de relações sociais complexas e contraditórias é elemento chave do processo político. No caso particular desse estudo, o PNAE representa as estruturas jurídicas, administrativas e políticas do Estado nas esferas de governo em âmbito Federal e em âmbito local, pelos municípios. É nessa configuração relacional e contraditória do Estado em meio às suas relações antagônicas de classes, que se situa o controle social, colocado em prática pelos sujeitos participantes da instância decisória e coletiva do PNAE, qual seja, o Conselho de Alimentação Escolar - CAE.

Diante do exposto e considerando a relevância social e econômica do PNAE para a sociedade brasileira, e, particularmente, para os dezoito municípios da Mata Norte do Estado de Pernambuco, e, considerando ainda, o total de recursos alocados pelo poder público federal através de repasse às instância de governo municipal, formulamos questões que foram tomadas como guias ao marco analítico dessa pesquisa.

- O Estado exerce papel de mediador das discussões políticas ou exerce controles no âmbito do CAE durante a execução do PNAE?
- Como a decisão se faz coletivamente no CAE para o controle social?
- Há mecanismos políticos que incidem sobre a participação e tomada de decisão dos conselheiros no CAE e atuando para manutenção da hegemonia de classe?
- Os agricultores familiares exercem funções de controle social durante a implementação do PNAE?
- Existem limitações dos agricultores familiares ao exercício do controle social especialmente no CAE?

Para responder a essas questões formulamos os objetivos que apresentamos na introdução dessa tese. Os procedimentos que utilizamos para coletas e sistematização de dados foram: a pesquisa bibliográfica, a análise documental, a análise crítica dos dados secundários disponíveis pelas estatísticas oficiais, e, por fim, as entrevistas que realizamos com os agentes públicos e da sociedade civil, participantes da execução do PNAE.

Na pesquisa bibliográfica buscamos na literatura os estudos realizados sobre as categorias: Estado, capitalismo, controle social e política pública de alimentação escolar, para aprofundar o conhecimento sobre o tema e o objeto de pesquisa. Para tanto, foi consultado livros, artigos científicos, periódicos, sites de anais de congresso, entre outros.

A análise documental compreendeu o acesso ao sistema eletrônico de prestação de contas - SIGPC (acesso público) disponível na plataforma de dados do FNDE.

Nesse sistema estão disponíveis as prestações de contas das Entidades Executoras (EExs) do PNAE, os pareceres conclusivos dos CAE, as análises, ofícios e pareceres do FNDE, bem como, os resultados de auditorias realizadas pelos órgãos de controles externo, como Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU). Nas prestações de contas buscamos informações sobre as compras da agricultura familiar, relativamente, aos percentuais de aplicação dos recursos e argumentos dos gestores para a aquisição ou não.

Em relação aos pareceres conclusivos dos CAE buscamos informações para confrontar com as prestações de contas das EExs, para com isso analisar os argumentos dos conselheiros em relação ao cumprimento, ou não, da legislação das compras da agricultura familiar, e também, em relação ao cumprimento das atividades do próprio conselho. Os pareceres conclusivos dos CAE também foram confrontados com os pareceres dos órgãos de controle do Estado (CGU, TCU).

A análise crítica dos dados secundários nos permitiu obter informações importantes da realidade social, econômica e política dos municípios, mediante acessos as estatísticas disponíveis pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, como os dados do censo agropecuário 2017 e os indicadores sociais, tais como: população, IDH dos municípios, renda *per capita*. Ainda, o banco de dados do governo do estado de Pernambuco e os dados disponíveis na página eletrônica do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entre outras fontes de páginas eletrônicas oficiais.

Os dados primários foram obtidos com as entrevistas, as quais nas ciências sociais são importantes procedimentos técnicos de pesquisa para obtenção de informações primárias, por possibilitar “o desenvolvimento de uma estreita relação entre pessoas e [...] como modo de interação e comunicação nas pesquisas sociais” (Richardson, 1999, p. 207). As entrevistas compõem o instrumental do marco analítico sobre o controle social no âmbito do conselho de alimentação escolar do PNAE nos municípios da Mata Norte/PE.

Essas entrevistas foram realizadas com sujeitos participantes da implementação do PNAE, entre os quais: conselheiros e ex conselheiros do CAE, nutricionistas do PNAE, gestores das entidades executoras (EEx.) do PNAE nos municípios, agricultores sindicalistas e agricultores fornecedores de alimentos da agricultura familiar, compreendendo ao final vinte e sete entrevistas.

Os entrevistados compreendem a amostra de nove municípios, estes, por sua vez, representam cinquenta por cento do total de municípios da Região de Desenvolvimento da Mata Norte de Pernambuco (RD), conforme o quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Entrevistas realizadas – nº de entrevistados e nomenclatura

ENTREVISTADOS	Nº de entrevistados	Nomenclatura dos entrevistados / representação no CAE
Entrevistados CONSELHEIROS	15	Conselheiro - entrevista 1 (rep. soc. civil)
		Conselheiro - entrevista 2 (rep. soc. civil)
		Conselheiro - entrevista 3 (rep. soc. civil)
		Conselheiro - entrevista 4 (rep. poder executivo)
		Conselheiro - entrevista 5 (rep. soc. civil)
		Conselheiro - entrevista 6 (rep. docente)
		Conselheiro - entrevista 7 (rep. soc. civil)
		Conselheiro - entrevista 8 (rep. soc. civil)
		Conselheiro - entrevista 9 (rep. docente)
		Conselheiro - entrevista 10 (rep. poder executivo)
		Conselheiro - entrevista 11 (rep. da educação)
		Conselheiro - entrevista 12 (rep. soc. civil)
		Conselheiro - entrevista 13 (rep. soc. civil)
		Conselheiro - entrevista 14 (rep. docente)
		Conselheiro - entrevista 15 (rep. soc. civil)
Entrevistados NÃO CONSELHEIROS	12	Fornecedor - Entrevista 1
		Fornecedor – Entrevista 2
		Entidade executora municipal – entrevista 1
		Entidade executora municipal – entrevista 2
		Entidade executora municipal – entrevista 3
		Entidade executora municipal – entrevista 4
		Entidade executora municipal – entrevista 5
		Entidade executora municipal – entrevista 6
		Sindicato trabalhadores rurais (STR) – entrevista 1
		Sindicato trabalhadores rurais (STR) – entrevista 2
		Sindicato trabalhadores rurais (STR) – entrevista 3
		Sindicato trabalhadores rurais (STR) – entrevista 4

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Tendo em vista a diferença de porte entre os municípios, sobretudo em relação a sua população, procedemos a definição de amostras não probabilísticas dos municípios a partir da estratificação populacional. A estratificação da população não implica necessariamente defini-la como variável, significa dentro do universo de municípios da pesquisa, “representar conjuntos de elementos que possuem determinadas características” (Richardson, 1999, p. 157). Portanto, os elementos (municípios) formam em cada estrato uma representação amostral com mesma faixa populacional, configurada da seguinte forma:

Quadro 2 –Estratificação da amostra para entrevistas da pesquisa

Estrato populacional	Municípios	Amostra
8.000 a 15.000 habitantes	Aliança; Buenos Aires; Camutanga; Chã de Alegria; Ferreiros e Tracunhaém.	Buenos Aires; Chã de Alegria; Tracunhaém.
15.001 – 30.000hab.	Condado; Glória do Goitá; Itaquitinga; Lagoa do Carro; Lagoa de Itaenga; Macaparana.	Glória do Goitá; Lagoa do Carro; Lagoa de Itaenga
30.001 – 50.000hab	Itambé; Nazaré da Mata; Vicência.	Nazaré da Mata; Vicência.
>50.001	Carpina; Paudalho; Timbaúba.	Paudalho

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Em cada estrato populacional estimamos uma representação de pelo menos cinquenta por cento de municípios como amostra, e, assim, procedemos a escolha. Ressaltamos que houve dificuldades de agendar com os conselheiros e gestores públicos nos municípios, em geral, e mais ainda do último estrato, daí, porque a amostra, neste estrato, ficou com um terço dos municípios.

Ao final, a síntese das entrevistas é a seguinte: amostra de nove municípios (cinquenta por cento do total); vinte e sete pessoas entrevistadas, sendo: quinze conselheiros (três são agricultores); doze não conselheiros (quatro são diretores de STR; seis da entidade executora municipal; e, dois fornecedores de alimentos da agricultura familiar às escolas).

3 ESTADO, CAPITALISMO E DEMOCRACIA

3.1 Introdução

Apresentamos uma discussão teórica mais geral acerca do desenvolvimento da relação histórica entre Estado, Capitalismo e Democracia. Buscamos a compreensão de como as tensões políticas, as crises econômicas e as estratégias para ajustamento e acomodações sociais estão estreitamente relacionadas às metamorfoses do sistema do capital para manutenção de seu sociometabolismo de autorreprodução, que se estende ao Estado nas diversas formações sociais historicamente constituídas.

O capitalismo enquanto modo de produção surge de rupturas nas relações sociais vigentes na sociedade feudal, modificando principalmente, as formas históricas de apropriação de excedentes oriundos da exploração do trabalho e tomando-as como premissas à acumulação de riqueza (Marx, 1989; Beaud, 1987). As novas formas de apropriação do trabalho para acumulação de riqueza são sínteses das estratégias que orientam, desde então, o desenvolvimento do capitalismo, marcado pelo antagonismo entre capital e o trabalho, bem identificado por Marx nas relações entre os donos dos meios de produção — capital, e os produtores diretos — trabalhadores, cuja natureza dialética é permeada por contradições e conflitos.

O capital é um tipo de relação social de produção específica que permeia toda organização da vida social (Marx, 1989) cujas premissas de acumulação de riquezas e mais-valia estruturam e modificam substancialmente as relações de poder e acentua o antagonismo de classes. Nas sociedades capitalistas esse antagonismo entre as classes sociais enseja os conflitos entre interesses que se põem em choque no movimento dialético da luta de classes, presente em todas as dimensões da vida social. Dito de outra maneira, o capital enquanto relação social de produção, expressa uma relação de exploração entre apropriadores de excedentes de trabalho e produtores diretos, decorrente de determinações diversas, cujo conteúdo político, econômico e social se integra e se torna objeto de disputas através das relações de poder entre as classes sociais.

Convém ressaltar que a concepção marxiana do modo de produção capitalista tem a economia como base material em interação com uma superestrutura de relações jurídicas e políticas; e de modo algum essa relação comporta o reducionismo econômico; ao contrário, entende a sociedade capitalista como uma organização social multidimensional de relações antagônicas e contraditórias. Essa concepção do modo capitalista de produção opera nas realidades diversas e particulares de cada organização social dos Estados-nação. O conjunto de particularidades compõe a totalidade social em escala mundial constituindo a unidade dialética do modo de produção capitalista que se impõe como força social hegemônica, mediante relações de poder entre as classes sociais.

A concepção marxiana de superestrutura como unidade organizadora tem na forma-Estado a instância histórica de mediação das práticas políticas, econômicas e sociais. No mundo contemporâneo o entendimento do papel da forma de Estado-nação o conduz como uma trama complexa de relações antagônicas e contraditórias, determinantes ao funcionamento do sistema do capital (Mészáros, 2015; Poulantzas, 1980). Em cada sociedade capitalista há um Estado específico, ou seja, uma formação estatal que lhe corresponde.

Após a segunda guerra mundial os Estados nacionais ocidentais capitalistas retomam as ideias liberais de autonomia e liberdades civis e as ancoram na democracia liberal, que tem o Estado como organizador e mediador ativo dos espaços públicos com vistas à participação da sociedade civil na construção de consensos. A democracia liberal preconiza o ideal de sociedade moderna que tem no liberalismo político e econômico seu fundamento, seja pela ausência de coerção do Estado, seja pela liberdade individual ilimitada (Pateman, 1992). A concepção liberal de democracia promove a participação e soberania popular apenas como valor de representação política, excluindo os segmentos populares da participação efetiva nos espaços de decisão política. Com isso assegura-se a continuidade das relações de dominação de uma classe social capitalista proprietária dos meios de produção sobre as classes dominadas, não proprietárias.

Nas sociedades capitalistas, contemporâneas, o Estado se apresenta à sociedade em geral, na condição de mediador para o interesse do bem comum.

É uma condição ambígua. Ambígua porque evoca a democracia em seu sentido clássico de sistema político *do povo, para o povo* em aparente defesa dos interesses da sociedade, mas, simultaneamente, implementa políticas antissociais em favor dos processos de autorreprodução do sistema do capital. Ambiguidade que é a essência mesmo de sua atuação nas sociedades capitalistas, pois é próprio da natureza complexa das relações políticas estatais os movimentos contraditórios que asseguram os interesses de classes, seja através de sua máquina burocrática operacional, seja, através de instituições constituídas para atuação política e econômica das diversas frações de classe.

Os argumentos liberais para isso precisam negar a existência da luta de classes, tomando em seu lugar o simples conflito, que ganha ainda mais força, em nome de uma nova modernidade na qual se perde a centralidade da luta de classe baseada na relação de exploração entre capital e trabalho, dando lugar as diversas realidades de múltiplas identidades e interesses. Entretanto, é uma argumentação que não se sustenta, pois enquanto existir os mecanismos de poder presentes nas relações de produção do capital este sempre estará subordinando o trabalho à mais-valia (Wood, 2011).

Não obstante sua ambiguidade o fato é que o capital ainda não encontrou outra instância capaz de substituir o Estado em defesa de seus interesses (Mészáros, 2015; Wood, 2011) na diversidade das várias formações sociais que se articulam e se integram como unidade dialética do sistema sócio metabólico do capital. Isso exige uma análise atenta do conteúdo social, econômico e político da especificidade de cada formação social para compreensão dos requisitos ao desenvolvimento capitalista.

Tal exigência nos exorta olharmos atentos aos determinantes do modo de produção capitalista em contexto específico da formação social, econômica e política brasileira. Essa formação, enquanto particularidade, resulta de um desenvolvimento capitalista que assimilou inicialmente as estruturas coloniais conservadoras, patrimonialistas e hierarquicamente calcadas no poder de oligarquias agrárias, com posterior diferenciação mediante processos de adaptação as mudanças do capitalismo mundial, forjando internamente, uma ordem social de capitalismo dependente e subdesenvolvida com características próprias.

E nessa condição se enquadra continuamente às necessidades externas do sistema do capital mundial, e internamente a dominação autocrática das classes burguesas nacionais.

Florestan Fernandes (1987, p. 149) chama a atenção que em sociedades capitalistas dependentes e subdesenvolvidas, como é o padrão, de modo geral, das nações latino americanas, e do Brasil em particular, as transformações capitalistas resultam da “[...] interação entre os requisitos intrínsecos do desenvolvimento capitalista e os vários elementos econômicos e extraeconômicos da situação histórico social de cada formação social”.

Esse autor afirma que o padrão de organização da sociedade brasileira é de integração com dependência econômica ao capitalismo mundial, porém, conservando, internamente, “[...] o controle político de decisões econômicas vitais em mãos nacionais” (Fernandes, 1987, p. 150). Importante mais uma vez destacar esse processo dialético de diferenciação das estruturas sociais, políticas e econômicas brasileira em uma ordem social capitalista, caracterizada por um padrão cujo dinamismo interno e externo combina dependência econômica externa com dominação política interna.

A inserção do Brasil ao capitalismo mundial condiciona seu desenvolvimento à dinâmica econômica e as decisões tomadas pelo centro do capitalismo mundial das nações hegemônicas. Ao passo que internamente, as decisões políticas se mantêm em mãos das elites econômicas, utilizando-se do Estado para se manter nos circuitos dinâmicos dos negócios externos. Um tipo de capitalismo modernizado técnica e economicamente fruto daquela diferenciação das estruturas *arcaicas* legadas do colonialismo, e que lhe confere o caráter dependente, caracterizado por Prado Jr. (1990) como capitalismo *sui generis*.

Resulta então uma formação estatal organizadora dos interesses de classe e da manutenção das condições gerais para autorreprodução do sistema do capital¹.

Daí, o desenvolvimento histórico do Estado Nacional conduziu a implantação de um liberalismo conservador e excludente aos despossuídos (Fernandes, 1987).

¹ Na realidade concreta brasileira o poder central sempre se configurou como centro das decisões, estruturado em relações hierárquicas calcadas no poder econômico. Primeiro dos proprietários de terras e de escravos, e depois, dos industriais e financistas.

Nessas condições o poder político não pressupunha a participação popular, e se estruturou para manter-se submetido às classes dominantes da burguesia brasileira – agrária, comercial, industrial, financeira, até os dias atuais.

Um mecanismo de reprodução da dominação de classes que combina pragmaticamente a separação entre “[...] desenvolvimento capitalista e democracia, ou [...] desenvolvimento capitalista e autocracia” (Fernandes, 1987, p. 292).

E para compreensão mais ampla das relações capitalistas, a economia brasileira se insere na ordem do capital mundial como uma economia pseudo liberal (Marini, 2005)² com dois fortes vieses: o primeiro, diz respeito a economia voltada à produção de bens para atender as necessidades externas; e segundo, com forte ação do Estado brasileiro. Esse padrão moldou a atividade da agroindústria canvieira brasileira. Análise de Ramos *et al.* (2016, p. 48, 50) destaca que “a ação estatal junto à atividade produtiva sucroalcooleira está diretamente ligada a toda a sua história. [...] tratando-se de uma intervenção setorial, e não apenas de regulação”.

Esta agroindústria canvieira no Estado de Pernambuco tem tradicional relação com a região de desenvolvimento (RD) da Mata Norte na qual o cultivo de cana de açúcar mantém atualmente suas características históricas de forte concentração fundiária ocupando 40,1% das terras cultiváveis (Pernambuco, 2017). Ramos (2016, p. 58) nos lembra que “o acesso à terra sempre foi fator-chave para a configuração da indústria canvieira no Brasil”. A cana de açúcar ainda é a principal atividade econômica do setor primário na RD da Mata Norte de Pernambuco. Na economia do estado de Pernambuco sua participação relativa se reduziu significativamente, passando de 35% do produto interno bruto do estado, na década de 1970, para 3,9% em 2015 (Pernambuco, 2017), a despeito de ocupar a maior parte das terras de usinas e engenhos.

A diminuição da participação econômica relativa da cana de açúcar resultou, de um lado, em avanços da reforma agrária, dividindo o território com os cultivos da agricultura familiar, e, de outro, na consolidação de grupos econômicos remanescentes com readequação econômica e tecnológica como imperativo de competitividade à inserção no mercado mundial.

² Sentido de um liberalismo econômico limitado às imposições do capital internacional.

Nesse contexto de mudanças econômicas e sociais ocorrido também na RD da Mata Norte de Pernambuco, vários desafios se impõem, entre eles, a ideia de conceber políticas públicas capazes de estabelecer um dinamismo econômico local com equilíbrio entre os vários interesses, envolvendo as necessidades dos agricultores familiares, os interesses das populações urbanas e os interesses dos empresários industriais que ainda ancoram suas atividades econômicas no setor primário.

A superação desses desafios instiga as instituições políticas à busca de respostas, conforme prevê a Constituição de 1988 quando propõe acolher as demandas das partes envolvidas, ou pelo menos, parte delas. As soluções, afinal, envolvem relações de poder. É o caso da política pública de alimentação escolar, de execução local e com uma ampla rede de interesses, envolvendo os estudantes de diferentes modalidades de ensino, os agricultores familiares, os empresários, as famílias e o Estado, representado pelos municípios e governo federal.

Nesse capítulo faremos uma abordagem teórica sobre o papel do Estado através de suas relações (políticas, sociais e econômicas) e da sociedade civil, para conceber uma base explicativa e de entendimento dos processos de controles sociais do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – na RD da Mata Norte de Pernambuco, dentro da ordem política e jurídica da democracia formal liberal.

3.2 Estado e capitalismo

O Estado e o sistema do capital, ambos, são construções históricas. Em suas diferentes formas e estruturas o Estado é visto como *lócus* de relações políticas e de poder. Um poder que assume denominações e se constitui diversamente em diferentes lugares.

A instauração do capitalismo e suas correspondentes sociedades de classes, como estrutura social e política, promoveram o desenvolvimento de formações sociais cujo poder estatal tem o propósito de sustentação dos processos sociometabólicos (dominação, exploração) de autorreprodução do sistema do capital em sua missão de acumulação de riqueza.

O desenvolvimento capitalista criou uma ordem social sistêmica que se expandiu aos vários lugares em diversas realidades, articuladas entre si, constituindo uma engrenagem multifacetada, porém capaz de expressar-se exteriormente como uma totalidade ou universalidade (Marx, 2008). Dito de outra forma, o capitalismo se desenvolve em cada país constituindo a base organizativa de diferentes formações sociais as quais representam particularidades e singularidades articuladas entre si, para constituir a unidade dialética da estrutura totalizante do sistema capitalista. Em cada formação social se estrutura uma forma estatal correspondente.

O Estado é um daqueles conceitos que carrega em si conteúdo político e ideológico que lhe confere características polissêmicas. No sentido estrito, é possível delimitá-lo à sua forma historicamente constituída, de Estado capitalista, nessa, sua definição é mais precisa (Poulantzas, 1980).

No entanto, é factível considerar o Estado um conceito complexo, e, por assim dizer, longe de ter uma concepção teórica capaz de estabelecer convergências significativas, muito em função de duas questões: qual a origem do Estado? E, qual a função ou papel do Estado?

As abordagens de tais questões relacionam a articulação entre Estado, sociedade e poder, temas sempre presentes na pauta de inquietações de pensadores na filosofia e na política. Embora não seja objeto de aprofundamento aqui, faremos referências breves a algumas das concepções clássicas sobre o Estado, a política e a prática de poder na vida em sociedade, para fins de posicionamento teórico.

As concepções helênicas justificavam uma forma comum de bem viver em sociedade. Em Platão, o poder se exerceria tendo em vista o bem comum mediante justiça, de maneira que o Estado justo seria possível pela aplicação da razão e de padrões morais como pressupostos, e, para tanto, o governante deve se prover do conhecimento e preparo (moral) para governar, com racionalidade política permeada de virtudes e sabedoria. É o mundo platônico ideal.

Para Aristóteles, a vida do indivíduo tem sentido no universo da coletividade da *Polis*³, ou seja, a vida em comunidade sob a virtude política do poder central, o Estado.

³ Polis se refere às Cidades-Estados gregas na antiguidade.

Para assegurar essa possibilidade a explicação está em desenvolver mecanismos políticos e de boa convivência, o que significa a vida integrada em sua dimensão material, espiritual e moral, configurando uma maneira de bem viver em sociedade que pressupunha encontrar uma melhor forma de governo, conforme as possibilidades das circunstâncias. Nessa concepção pragmática, a política realizada pelo Estado deveria assegurar a realização da vida em comunidade, e nela está o destino da evolução humana para uma convivência virtuosa.

Essas concepções sobre a vida política e social nas cidades-estados gregas evidenciam dois aspectos importantes: a presença de um ordenamento social cujas estruturas materiais e imateriais (espiritualidade e moralidade) mantêm o sentido de sociedade; e a existência de um poder central, o Estado. No caso grego um tipo de Estado responsável em promover o bem comum – viver bem em coletividade.

A ideia dos filósofos gregos, porém, pressupunha a separação entre governantes e governados justificada a partir de uma divisão social de trabalho na qual o exercício do poder deveria ser seletivo, baseada nos atributos de capacidade e de especialização. Além de que tratava-se de sociedades onde havia homens e mulheres escravizados, portanto, uma concepção de governo e bem viver com divisão de classes, entre cidadãos livres e escravos.

De modo que a existência de um ordenamento social e de um poder central na forma de Estado estava ligada à ideia de capacidade governativa, onde os **cidadãos** trabalhadores deveriam se dedicar às suas especialidades técnicas, enquanto os **cidadãos** da nobreza à sua especialidade de governar, cada qual na “justeza de sua formação e especialidade” (Wood, 2011, p. 166). Esta autora, abordando o tema da democracia na Grécia antiga traduz o pensamento de Platão sobre as especialidades do cidadão como condição para a vida política e para a produção material:

Assim como os melhores sapatos são feitos por um sapateiro especialista, também a arte da política deveria ser praticada apenas por quem nela se especializa. Não deve haver sapateiros e ferreiros na Assembleia. A essência da justiça no Estado é o princípio de que o sapateiro deve se ater à sua forma (Wood, 2011, p. 167).

Para esta ideia de separação entre governantes e governados está subjacente uma dicotomia entre a esfera política e a esfera da vida cotidiana – social e econômica.

A visão grega que concebe essa dicotomia de separação entre governantes e governados tem sido pano de fundo na pauta de discussões e reflexões, com diferentes abordagens, sobre as complexas relações entre desenvolvimento capitalista e desenvolvimento do Estado, a partir do século XVI. Uma das abordagens entende a existência do Estado moderno ou Estado Capitalista como resultado da articulação com o desenvolvimento capitalista.

Engels (2019) contribui para a interpretação dos fenômenos relacionados às formas como as sociedades se organizaram e produziram sua sobrevivência material e desenvolveram estruturas e mecanismos de organização política e do poder. Para esse autor, vários fatores contribuíram na transição de uma sociedade gentílica para uma sociedade estruturada em classes. Entre estes, o aparecimento da propriedade privada foi o evento determinante para justificação da necessidade de proteção dos direitos de propriedade pelo poder central – o Estado. Engels define o surgimento do Estado como:

[...] uma instituição que assegurasse as riquezas recém-adquiridas pelo indivíduo contra as tradições comunistas da ordem gentílica; uma instituição que não só santificasse a propriedade privada, antes tão menosprezada, e declarasse essa santificação à finalidade suprema de toda comunidade, como também imprimisse o selo do reconhecimento universal às novas formas de aquisição de propriedade, que se desenvolveram uma após as outras, e, portanto, à multiplicação em constante aceleração das riquezas (Engels, 2019, p. 102).

A propriedade privada engendra relações sociais específicas porque assume função econômica de ser meio para produção, para acumulação de riqueza, exploração e geração de desigualdades sociais, e, por isso, é símbolo de poder.

Por esse entendimento a sociedade feudal tinha como um de seus pilares a organização da produção baseada em mecanismos sociais e econômicos que limitavam a propriedade da terra ao poder do senhor feudal.

As mudanças no interior do sistema feudal criaram as condições de transição com o aparecimento do capitalismo mercantil, ainda um embrião em processo de gestação nas formações sociais da Europa ocidental, principalmente Inglaterra.

[...] ao cabo dessa "longa marcha" de vários séculos para o capitalismo, o capital, enquanto relação social de dominação para a extorsão da mais-valia, ainda não está realizado em sua maturidade em nenhum lugar (Beaud, 1987, p. 1).

Contudo, a despersonalização do poder central mediante separação entre poder político e poder econômico, bem como, distinção entre funções administrativas e políticas das funções da sociedade civil e, ainda, distinção entre esfera pública e privada, caracteriza em linhas gerais, essa passagem do poder central medieval para o Estado moderno, como resultantes do desenvolvimento do modo de produção capitalista (Beaud, 1987).

O que advém daí é uma sucessão de eventos históricos que irão dar contornos e conteúdo substanciais ao modo de produção capitalista em suas diferentes fases de desenvolvimento.

Importante ressaltar que o modo de produção capitalista não se instalou em todos os lugares do mundo, algumas nações organizavam sua economia diferente da relação de dominação capitalista, de modo que “o capitalismo se forma no seio de sociedades mercantis e monetárias da Europa ocidental” (Beaud, 1987, p. 16).

Entretanto, o desenvolvimento histórico do sistema do capital pautado pelas necessidades de expansão e ampliação das possibilidades de acumulação tem na internacionalização sua ascendência histórica totalizante, como necessidade de comando para atender suas exigências de reprodução sociometabólica.

Com a globalização o capital convive com outros sistemas econômicos em todos os lugares, e isso é parte de suas contradições reprodutivas, embora não disponha de virtudes coesivas e corretivas (Mészáros, 2007). O Estado moderno, em sua forma de Estados nacionais, é quem incorpora as funções coesivas e corretivas, como elemento articulador da ascensão do sistema do capital, diante da impossibilidade deste dispor, para seus fins, de um Estado global.

Importante destacar que a formação de burguesias e a formação dos Estados nacionais modernos são dois dos vários fatores que se entrelaçaram para alimentar o desenvolvimento e consolidação do capitalismo.

Em linhas gerais, as condições históricas que desencadearam todo um processo de estruturação da ordem econômica e social do sistema sociometabólico do capital também ensejaram novas configurações ao poder, de um lado, ao Estado moderno como uma das representações centrais, e de outro lado, no seio da sociedade em suas formas de organização. Tais condições históricas foram interpretadas por diferentes correntes do pensamento político e filosófico. Duas concepções se destacam por se contraporem nessa abordagem.

A primeira interpretação advém da visão contratualista de Estado levando a uma concepção formalista e mecanicista da relação entre Estado e a sociedade com separação das funções políticas e econômicas como premissa ao desenvolvimento do capitalismo. Desenvolve a ideia de que os homens estabelecem um contrato para o desenvolvimento de uma vida comum civilizada, abandonando o estado de natureza.

A segunda interpretação desenvolve a abordagem dialética e materialista às análises do desenvolvimento do capitalismo, enquanto objeto histórico. Neste se desvela os fundamentos que levaram a formação das sociedades capitalistas e do Estado moderno, “produto de um longo trajeto de desenvolvimento, de uma sequência de convulsões nos meios de produção e de circulação” (Marx e Engels, 2016, p. 55-56). Um movimento mundial de transformação que revolucionou as relações sociais tornando mais evidente e tenso os antagonismos de classes nas diferentes fases do desenvolvimento capitalista, pois como ressaltam Marx e Engels (2016, p. 52),

a sociedade burguesa moderna não se livrou dos antagonismos de classe. Apenas estabeleceu novas classes, novas condições de opressão, novas formas da luta no lugar das antigas. [...] E cada uma dessas fases foi acompanhada de um avanço político correspondente. O domínio político exclusivo.

O domínio político exclusivo é o Estado moderno: “o poder estatal moderno é apenas uma comissão que administra os negócios comuns de toda classe burguesa” (Marx; Engels, 2016, p. 56). Para esta tese tomamos a abordagem materialista e dialética como fundamento para discussão sobre o Estado moderno, o capitalismo e a democracia.

A concepção do Estado moderno significa outra forma de poder estatal, estabelecido organizadamente a partir do entrelaço com os poderes existentes na sociedade capitalista.

É o Estado moderno capitalista forjado numa estrutura social de classes e sendo parte indissociável do desenvolvimento do capitalismo nas diversas identidades nacionais – formações sociais.

Essa diversidade das formações sociais em que ocorre o capitalismo faz Poulantzas (1980) chamar a atenção para o inadequado anúncio de uma teoria do Estado em sua perspectiva mais geral, pois não se poderia explicar esse fenômeno histórico e social sob as mesmas premissas científicas em todos locais de sua ocorrência.

De outro modo sim, parte-se de proposições teóricas gerais sobre o Estado das quais se estabelecem premissas para uma discussão sobre situações particulares. Assim, seria possível fundamentar uma teoria do Estado capitalista – situação particular, fundamentada em proposições gerais sobre o Estado, na qual “a teoria do Estado capitalista não pode ser separada da história de sua constituição e de sua reprodução” (Poulantzas, 1980, p. 29).

O desenvolvimento das sociedades capitalistas, na perspectiva dialética, evidencia a necessária releitura dos legados marxianos como desafiante exercício teórico no campo da teoria política nesse primeiro quarto do século XXI, diante das recentes transformações no mundo do trabalho e da produção, da ascensão da pauta de novas identidades⁴ e da evolução tecnológica.

É o mesmo ânimo a que se referia Poulantzas (1980) em relação aos pensadores da teoria política do século XX que convergiam para explicar as relações entre Estado e capitalismo, tomando a questão: “Qual a relação entre o Estado, o poder e as classes sociais?” (Poulantzas, 1980, p. 30).

A proposição teórica marxiana das relações entre o modo de produção capitalista e o Estado está na representação da relação indissociável entre a base material – base econômica e a superestrutura.

É dessa relação que se dá a compreensão basilar do papel do Estado como resultado do conjunto das relações jurídicas, políticas e econômicas. Isto significa que a forma do Estado e o papel que exerce estão em estreita relação com o modo capitalista de organização da sociedade burguesa,

[...] as relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, em suas totalidades [...] (Marx, 2008, p. 47).

⁴ A pauta de novas identidades se insere nas ideias de sociedades pós-modernas nas quais as mudanças societárias promoveriam fragmentação das lutas sociais, agora pautadas por novas identidades de acordo com novos e múltiplos interesses. O fundamento é que a luta de classe dá lugar à luta de grupos sociais cujas identidades especificam os múltiplos interesses, ou seja, a política de classes dá lugar à política de identidades.

As relações de produção constituem o centro das determinações sociais e políticas por situarem as duas premissas do sistema do capital: a primeira, o mecanismo de mais-valia que coloca em antagonismo o capital e o trabalho; e, a segunda premissa, decorrente daquele mecanismo, é a acumulação de riquezas.

Por essa concepção, nas sociedades capitalistas a base econômica e a superestrutura engendram relações orgânicas que somente se explicam pelas “contradições da vida material, pelo conflito que existe entre as forças produtivas, sociais e as relações de produção” (Marx, 2008, p. 48).

Para Marx, na sociedade capitalista as relações de produção contêm as contradições e os antagonismos de classes que lhe são próprios e inconciliáveis, e que pressupõe conflito e disputa política sob o arco férreo do poder econômico.

É nessa relação dialética entre os processos de produção da vida material existentes na base econômica e os mecanismos superestruturais de natureza jurídica e política – sociedade política, que reside o caráter específico do desenvolvimento das forças produtivas que sustentam o capitalismo.

A compreensão do desenvolvimento capitalista, à luz das análises de Marx, comporta diferentes momentos que se sucedem de maneira heterogênea, em conteúdo e ritmos, em função do desenvolvimento histórico das relações entre as forças sociais, políticas e econômicas, concretas e específicas, das formações sociais em cada país. Estas por sua vez se articulam de modo que as expressões das formações capitalistas nacionais se apresentem como unidade articulada de uma totalidade mundial. As especificidades das formações capitalistas nacionais formam identidades nacionais para constituírem os Estados nacionais.

Assim, em formações sociais de capitalismo tardio e dependente, como o Brasil, o desenvolvimento do sistema do capital nacional se ergue mediante condições históricas específicas, tendo primeiro o escravismo colonial como elemento histórico estruturante do modelo econômico agroexportador assentado na grande propriedade rural e da formação de oligarquias econômicas, compondo a base organizativa para formação do Estado autocrático brasileiro. Nessas condições o poder político da burguesa nacional é preservado como requisito do modelo nacional de dominação e acumulação de riquezas, sem comprometer as condições de reprodução do capital, interna e externamente.

No Brasil a transformação capitalista e a formação do Estado burguês autocrático se caracterizam como, “[...] uma forte dissociação pragmática entre desenvolvimento capitalista e democracia ou a combinação entre desenvolvimento capitalista e autocracia” (Fernandes, 1987, p. 292).

Enquanto ordem social totalizante e incontrolável o sistema do capital busca assegurar-se de estratégias para sua autorreprodução e conseqüente expansão. E para tal propósito a dependência é funcional à dominação econômica hegemônica internacional, que se faz preservando o domínio político – exercícios de poder – da autocracia burguesa nacional. Esta se incumbem, internamente, da repressão e/ou compensação como função política de preservação de sua dominação. E “[...] sob esse aspecto, o capitalismo dependente e subdesenvolvido é um capitalismo selvagem e difícil, cuja viabilidade se decide, com frequência, por meios políticos e no terreno político” (Fernandes, 1987, p. 293).

O Estado capitalista em sua especificidade é aqui entendido como extensão das relações de produção capitalista, cumprindo funções para assegurar as premissas de acumulação de riqueza e mais-valia, atuando em esferas da política e da organização social em favor dos interesses das classes sociais dominantes, se vinculando definitivamente as lutas de classes.

Como enfatiza Poulantzas (1980) trata-se do Estado-relação no qual as contradições e fissuras internas entre classes sociais são da própria funcionalidade política. Não se pode conceber o Estado como coisa ou sujeito, a despeito de sua relativa autonomia perante as classes, algo necessário à organização interna das relações de classes. As relações de classes são partes da estrutura material do Estado, e ao mesmo tempo em que trazem consigo as divisões e contradições entre as classes sociais,

[...] o Estado é constituído/dividido de lado a lado pelas contradições de classe. [...] as contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado (Poulantzas, 1980, p. 152),

A natureza classista do Estado embasa as relações políticas entre as classes sociais. Significa o Estado conter em seu interior os interesses e disputas entre as classes.

Nesse contexto, o Estado se molda as necessidades do capital em suas diferentes etapas de desenvolvimento, onde as condições econômicas, políticas e sociais específicas, ao final, determinam a forma de dominação para atender os interesses de classe.

De modo que a materialidade institucional do Estado não está unicamente na dominação política, mas em sua relação também com a luta de classes através de seus vínculos com as relações de produção, afastando qualquer pretensa neutralidade em suas ações no ambiente econômico.

A ligação do Estado às relações de produção constitui a primeira relação do Estado com as classes sociais e a luta de classes. No que diz respeito ao Estado capitalista, a separação relativa das relações criadas pelas relações de produção constitui o fundamento organizacional de sua estrutura orgânica e revela sua ligação com as classes sociais e a luta de classes sob o capitalismo (Poulantzas, 1980, p. 30).

A complexa relação entre Estado e sociedade é ampliada em Gramsci enriquecendo os pressupostos teóricos do marxismo da relação entre base econômica e a superestrutura.

Gramsci propõe que nessa relação se imbricam mecanismos de hegemonia de classe, e, para sua compreensão, apresenta o conceito de sociedade civil, que incorpora dois aspectos: primeiro, a percepção da posição e existência de novas relações que envolvem a sociedade civil; segundo, a função e propósito da sociedade civil em relação ao conjunto de interesses presentes nas sociedades capitalistas.

A sociedade civil, nos termos gramsciano, identifica um conjunto de organizações privadas, de variadas formas, cuja função é articular e viabilizar consensos visando estabelecer projetos de hegemônias, tanto da classe dominante, quanto de contra hegemonia da classe subalterna ou dominada (Gramsci, 2000).

Essas organizações atuam no espaço econômico e no espaço da sociedade política, com viés cultural.

A perspectiva teórica de sociedade civil de Gramsci aprofunda a relação dialética com as estruturas de Estado, ao propor que os mecanismos de hegemonia de classe não se limitam as funções coercitivas e econômicas, a elas se juntam elementos de natureza intelectual e moral que expande as funções estatais, constituindo como um corpo ideológico, o qual direciona a ação política de dominação de uma classe social sobre a sociedade através dos aparelhos de hegemonia do Estado.

A proposição de Gramsci traz para dentro do Estado as relações de classe, ampliando o significado das funções estatais para além de governo e coerção, pois dominação de classe pressupõe uma relação integral entre Estado, classe e sociedade ao que Gramsci denomina de Estado integral.

O Estado integral em Gramsci significa a dominação por uma classe social mediante expansão de seu poder sobre a sociedade conduzindo sua hegemonia através da construção de consensos dentro de uma margem que possa assegurar certo equilíbrio de compromissos⁵ com as classes subalternas para salvaguardar seus interesses, ainda que isso signifique ceder circunstancialmente.

Portanto, sociedade civil e Estado mantém relações visando atender vontades coletivas pela construção de consensos, oscilando entre projetos de hegemônias de classes.

O Estado é todo o conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados (Gramsci, 2000, p. 331).

Buci-Glucksmann (1980) ressalta o alinhamento conceitual de Estado integral de Gramsci aos fundamentos conceituais de Marx, naquilo que ele propôs como unidade dialética entre base e superestrutura. Em ambas concepções o sentido de totalidade reafirma a pluralidade de interesses existente na sociedade capitalista e suas contradições.

O Estado em suas diferentes formas, não se constitui como uma entidade intrínseca e autônoma, nele mesmo; ao contrário, se apresenta,

[...] como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado (Poulantzas, 1980, p. 147).

⁵ Equilíbrio em Gramsci está relacionado ao movimento das forças políticas em correlação no Estado, cuja dialética confere um caráter instável desses compromissos, ao que ele denominou de “equilíbrio instável” (Buci-Glucksmann, 1980).

Dessas concepções compreendemos o Estado como ser social e histórico, de natureza complexa, exercendo duas funções contraditórias e antagônicas: de um lado, mantém uma relação com o sistema do capital cumprindo suas funções estatais historicamente constituídas em defesa dos interesses capitalistas no poder, assegurando as condições de sua reprodução e expansão; e de outro lado, se apresenta com o propósito de ser a unidade de defesa do interesse comum da sociedade, mas que essencialmente reproduz as relações de classes que permite a dominação capitalista através da construção de consensos e compromissos com as classes dominadas.

Em sociedades de formação social colonial, o capitalismo se instala absorvendo inicialmente os elementos econômicos daquela forma de organização existente, no caso do Brasil, a forma escravocrata (Fernandes, 1987). O desenvolvimento e a especificidade da formação social, econômica e política brasileira decorre de características próprias, combinando desenvolvimento capitalista e dominação de classe.

Um longo processo em que as estruturas coloniais conservadoras, patrimonialistas e hierarquicamente calcadas no poder de oligarquias agrárias, se diferencia continuamente mediante processos de adaptação as mudanças requeridas pelo capitalismo mundial.

Tais processos forjam uma organização social competitiva dependente e subdesenvolvida enquadrada às necessidades externas do sistema do capital mundial, e, internamente, com a dominação autocrática das classes burguesas nacionais.

Daí, nessas condições, Florestan Fernandes (1987, p. 149) chama a atenção para o fato que as transformações capitalistas, em sociedades capitalistas dependentes e subdesenvolvidas, como é o padrão das nações latino americanas, de um modo geral, e do Brasil em particular, resultam da “[...] interação entre os requisitos intrínsecos do desenvolvimento capitalista e os vários elementos econômicos e extraeconômicos da situação histórico social” de cada formação social.

Para Fernandes (1987) esse padrão de organização da sociedade brasileira se integrou ao capitalismo mundial de forma dependente economicamente, porém, conservando internamente “[...] o controle político de decisões econômicas vitais em mãos nacionais” (Fernandes, 1987, p. 150).

Importante mais uma vez destacar esse processo dialético de diferenciação das estruturas sociais, políticas e econômicas brasileira em uma ordem social competitiva, caracterizada por um dinamismo interno e externo que combina dependência econômica externa com dominação política interna.

A inserção do Brasil ao capitalismo mundial condicionou seu desenvolvimento à dinâmica econômica externa, ou seja, as decisões tomadas no centro do capitalismo mundial das nações hegemônicas, ao passo que internamente, as decisões políticas se mantem em mãos das elites econômicas, utilizando-se do Estado para se manter nos circuitos dinâmicos dos negócios externos.

Nas condições históricas de formação social estamos falando de um complexo de relações que combina transformação capitalista, formação do Estado e dominação de classe, e que resultou numa formação estatal organizadora dos interesses de classe e da manutenção das condições gerais para autorreprodução do sistema do capital⁶.

Assim, o desenvolvimento histórico do Estado nacional brasileiro conduziu a implantação de um liberalismo conservador e excludente aos despossuídos no qual o Estado se estrutura como instrumento político e espaço necessário à dominação de classe para articulação dos interesses externos e autodefesa dos interesses internos (Fernandes, 1987). Então, o sentido do desenvolvimento da nossa formação social foi criar e reproduzir uma estrutura social, econômica e política com vocação social excludente e concentradora de riqueza, sendo o Estado concebido como espaço político pela classe dominante nacional para exercer o poder visando assegurar seus interesses privados externos e internos.

Nessas condições o poder político não pressupunha a participação popular, ao contrário, foi estruturado para manter-se submetido às classes da burguesia brasileira – agrária, comercial, industrial, financeira, até os dias atuais.

Vale ressaltar aqui a especificidade do Estado em condições de sociedades capitalistas dependentes e subdesenvolvidas, como o Brasil.

⁶ Na realidade concreta brasileira o poder central sempre se configurou como centro das decisões se estruturando em relações hierárquicas calcadas no poder econômico. Primeiro dos proprietários de terras e de escravos, e depois, dos industriais e financistas.

Quando Marx e Engels (2016, p. 56) dizem que o “o poder estatal moderno é apenas uma comissão que administra os negócios comuns de toda classe burguesa”, o fazem à luz das condições gerais do comportamento do capitalismo.

Mas, em sociedades como a do Brasil, de origem colonial, o Estado se constitui como alvo estratégico da dominação política, mais que uma comissão de interesses,

[...] ele se torna uma terrível arma de opressão e de repressão, que deve servir a interesses particularistas (internos e externos simultaneamente) para manter e ampliar privilégios econômicos, socioculturais e políticos. Na lógica do uso do Estado como instrumento de ditadura de classe [...] o inimigo principal vem a ser os setores despossuídos, na maioria classificados negativamente em relação ao sistema de classes (Fernandes, 2013, p. 31).

Nesse sentido, nas sociedades de classes, as políticas de Estados voltadas aos setores populares sob essas condições de dominação, têm limitações importantes, em face de ações políticas em defesas de interesses particularistas em contraposição aos interesses coletivos, da nação. Por isso, as mudanças sociais se tornam ainda mais difíceis, porque há um controle da mudança, que se faz através “do poder especificamente político”, no dizer de Florestan Fernandes (2013, p. 54).

É no processo político de defesa de interesses conflitantes entre as classes sociais que se constroem os compromissos pelo e com o Estado. A autonomia relativa do Estado e sua natureza classista se apresentam como aparente paradoxo e/ou disfunção de sua engrenagem política.

Na ossatura material do Estado estão presentes as relações de poder intraclasse e entre classes, bem como relações entre setores e aparelhos de Estado que implantam a política do Estado, esta sendo resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (Poulantzas, 1980), de modo que,

[...] as contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado (Poulantzas, 1980, p. 152).

A compreensão dialética de totalidade, em contexto capitalista, oferece elementos para entender o funcionamento da política de Estado, como:

Um mecanismo de seletividade estrutural da informação dada por parte de um aparelho e de medidas tomadas, pelos outros; Um trabalho contraditório de decisões, mas também de "não-decisões por parte dos setores e segmentos de Estado; Uma filtragem escalonada por cada ramo e aparelho, no processo de tomada de decisões, de medidas propostas pelos outros ou de execução efetiva, em suas diversas modalidades, de medidas tomadas pelos outros. Um conjunto de medidas pontuais, conflituais e compensatórias face aos problemas do momento (Poulantzas, 1980, p. 154-155).

Com as características descritas, o capitalismo brasileiro acolhe diretrizes do capitalismo internacional e as repercute internamente como imposição de políticas de Estado.

Essa sincronização entre agendas internas e externas também vigorou já no primeiro governo pós-promulgação constitucional de 1988 e transcorreu por toda década de 1990. O que levou o país a seguir um conjunto de medidas restritivas às políticas sociais, de natureza (neo) liberal via ampliação do mercado e reforma do Estado (Silva, 2003). Uma contradição em função do que previa o texto constitucional relativamente as políticas sociais.

Com as eleições presidenciais em 2002 a ascensão de um bloco partidário ao poder do Estado brasileiro, tendo à frente o Partido dos Trabalhadores na Presidência da República, haverá um ciclo de mudanças decorrentes de reformas políticas e econômicas, sem, contudo, modificar o padrão de desenvolvimento dependente e combinado.

Mudanças, primeiro, no eixo de prioridades das políticas sociais, destaque para o combate à fome e a pobreza mediante estruturação de políticas de segurança e soberania alimentar reconhecendo-se o acesso à alimentação como Direito Humano. Segundo, esforço político de maior articulação e diálogo com os segmentos populares da sociedade, aproximação com os movimentos sociais do campo, particularmente, tendo em vista a participação na construção de soluções aos problemas sociais. Nesse contexto político brasileiro, 2003 a 2016, entre as políticas sociais concebidas, se destaca o *Programa Fome Zero*⁷ do governo Federal. Com proposições estruturantes e específicas, teve diferenciada atenção à pequena produção agrícola de base familiar, através de programas de geração e estabilização da renda das famílias rurais, acolhendo as proposições dos movimentos sociais do campo.

⁷ Este programa se originou do "Projeto Fome Zero" formulado ainda em 2001. Com o novo governo eleito em 2002, o combate à pobreza e a fome foi eleito prioridade pelo ex Presidente Luís Inácio Lula

Para isso as compras diretas de alimentos mediante mercado institucional foi possível pelos Programas de Aquisições de alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), este último incorporou a obrigatoriedade de compras diretas da agricultura familiar.

Na sequência dos governos progressistas as contradições ocorreram com o avanço simultâneo do grande capital, atuando fortemente no campo através das corporações do agronegócio que definitivamente, mediante aguda articulação entre agricultura e indústria, consolida o modelo agroexportador pautado pelo mercado de commodities agropecuárias, justificado à sociedade brasileira como alavanca da balança comercial, porém, seu percurso histórico até aqui vem acompanhado de desigualdades sociais no campo e geração de conflitos agrários.

Na RD da Mata Norte de Pernambuco as estratégias econômicas de fortalecimento do grande capital nas áreas agrícolas dos extensos canaviais ocorreram com maior intensidade na década de 1990. E dois fenômenos simultaneamente estão associados. De um lado, a reestruturação econômica do negócio das usinas de açúcar e do álcool, num processo de readequação produtiva com redimensionamento da área de produção de cana de açúcar, implicando fechamento de inúmeras unidades fabris e fortalecimento das remanescentes.

De outro lado, mudanças sociais e econômicas com a implantação de assentamentos rurais, ampliando a presença da pequena propriedade rural e da produção agrícola de base familiar, com desapropriações de áreas de engenhos e usinas pela política fundiária do governo federal. No ano de 1990 havia em Pernambuco quarenta e uma usinas em funcionamento, algumas já terceirizando parte da moagem. Ao final da década eram trinta e duas usinas, até chegar a treze usinas em 2019 (SINDAÇÚCAR, 2019).

Esse movimento tem suas origens nas crises do sistema capitalista, que impõe sua própria agenda de mudanças como mecanismo de autorreprodução sociometabólica, controlando o mercado internacional de commodities, entre elas o açúcar e o álcool, com repercussões sociais, econômicas e políticas, particularmente, em áreas da periferia do capitalismo mundial, como a RD da Mata Norte de Pernambuco.

da Silva, passando este projeto a ser política de Estado e denominado de “Programa Fome Zero”, em janeiro de 2003.

As crises no capitalismo constituem tema controverso quanto a sua gênese, recorrência e desdobramentos. No entanto, há maior convergência teórica no sentido de concebê-las como inerentes ao sistema capitalista, comandada pela lógica de acumulação que alterna momentos de expansão e contração.

No capitalismo contemporâneo a expansão global das formas do capital tem o caminho perturbado por ambientes de instabilidades instaurados em ciclos cada vez mais curtos e com maior intensidade da competição intercapitalista (Farias, 2001; Harvey, 2018).

Tais instabilidades têm o componente político, e a compreensão das crises está condicionada igualmente a compreensão das transformações que ocorrem nas relações entre a *política* e a *economia*, imbricados no metabolismo relacional entre Estado e reprodução econômica do capital.

As relações entre essas dimensões – política e economia – articulam mudanças consubstanciada por uma dinâmica não linear e não topológica, onde cada uma, em cada momento histórico do capital se modifica em função da outra.

Ressalte-se, não se trata de separar o *político* do *econômico*, mas de compreender como a articulação entre ambos produzem efeitos nos processos de reprodução e acumulação do capital, e conseqüente implicações nas estruturas da organização social nas fases de crises do capitalismo.

É por essa lógica que se explica o avanço das políticas antissociais capitalistas levadas adiante pelas políticas (neo) liberais de Estado mínimo e democrático nos países de capitalismo dependente e subdesenvolvido como o Brasil.

Uma concepção teórica que combina acentuadas e recorrentes crises com o processo destrutivo de reprodução capitalista encontra-se nas análises de Mészáros (2011) uma abordagem das mais contundentes relativa a atual fase de desenvolvimento do capitalismo global. Para este autor a recorrência das crises no sistema sócio metabólico do capital indica um caráter crônico e estrutural, pois trata-se da centralidade das determinações antagônicas e sistêmicas ao próprio capitalismo.

O fato é que o movimento pernicioso de expansão do capitalismo contemporâneo, simultaneamente, suscita soluções igualmente perniciosas que gigantescamente tem alcançado todos os recantos e lugares do mundo.

Mészáros (2015) destaca um aspecto importante desse momento da relação entre Estado e capitalismo.

Trata-se da relativa inocuidade das soluções historicamente conduzidas pelo Estado ante aos problemas crônicos do capitalismo global contemporâneo, em que tem perdido forças quanto ao cumprimento de suas funções corretivas e de estabilização em favor dos interesses capitalistas de modo geral. Essa missão histórica tem ficado cada vez mais distante de suas reais possibilidades de acontecer efetivamente no atual momento histórico, uma vez que qualquer ação de controle do capital para dar mais estabilidade, está cada vez mais difícil em

[...] um mundo em que as estruturas materiais fundamentais do metabolismo social do capital estão dispostas na direção de sua integração global sem o seu equivalente viável no plano político legitimador do Estado (Mészáros, 2015, p. 16).

Isso acontece porque a centralidade do movimento de tomada de decisão global direciona à integração das estruturas produtivas do capital ao passo que as determinações responsáveis pelas relações antagônicas tende a disseminar-se destrutivamente aos espaços sociais e econômicos periféricos.

Uma contradição funcional do sistema do capital, pois estes espaços constituem os seus mecanismos elementares de reprodução social e produção material, ao que Mészáros (2015) formula como movimento de centrifugalidade das células constitutivas do capital ou microcosmos⁸.

No Brasil a singularidade da Mata Norte de Pernambuco com a readequação do negócio de açúcar e álcool das usinas é uma expressão desse movimento, e seu efeito social nefasto é a face visível desse processo diante de um Estado tornado mínimo socialmente, e gigante ante aos interesses econômicos do capital.

Por essa perspectiva analítica a expansão do capital se torna incontrolável, exceto por si mesmo, em suas próprias decisões no modo de operar. E sob essas condições, o fundamento jurídico clássico historicamente construído para legitimação das ações do Estado, torna-se cada vez mais inócuo.

⁸ Mészáros ressalta as contradições entre o processo de tomada de decisão global com seus propósitos econômicos integrativos e os seus efeitos destrutivos que deslocam as estruturas ou “células constitutivas” de reprodução material do próprio capital – microcosmos, para as margens do sistema.

E para que as formações estatais continuem agindo em defesa dos interesses da expansão do capital, sua ação se subordina aquele modo incontrolável de operação a partir de arcabouços jurídicos cada vez mais tolerantes ao uso da força, diante de resistências e contraposições aos interesses do capital à sua expansão integrativa, nem que para isso exerça o poder ao extremo, “o que equivale à afirmação mais violenta possível dos interesses das forças em conflito no âmbito da tomada de decisão politicamente global no domínio das relações interestatais” (Mészáros, 2015, p. 18).

Essas condições contemporâneas das relações entre capitalismo, Estado e sociedade nos faz retomar a discussão como a democracia se estabeleceria para tornar as relações internas e externas das formações estatais menos tensas e mais igualitárias.

Para Mészáros (2015) isso é impossível de acontecer, porque o mecanismo de controle não está no nível político das diversas formações estatais do capital, estas atuam em mera *complementaridade corretiva*.

A democracia liberal capitalista é o substrato político que possibilita criar jurisdições legais para o desejo insaciável de expansão do capital, ao mesmo tempo em que se faz como a necessária condição de legitimação da lei da força, que assim se faz propriamente lei.

Então, em tempos de expansão global, a correção dos defeitos estruturais operativos do capital pela via estatal mesmo em contexto de práticas democráticas deve ser extremamente relativizada, uma vez que os Estados têm assumido cada vez mais a execução de políticas antissociais como recurso corretivo para os interesses do capital, o que faz tornar clara a compreensão que os “problemas do Estado têm sido cada vez maiores” (Mészáros, 2015, p. 15).

Contudo, isso não implica descarte do Estado pelo sistema do capital, ao contrário, sua atuação continua sendo imprescindível à manutenção da ordem jurídica, política e social como parte do movimento de reprodução sociometabólica, mesmo que nessas circunstâncias os Estados não consigam nem mesmo o disfarce de políticas compensatórias no atendimento aos “[...] interesses da sociedade, em suas mais íntimas determinações e contradições destrutivas do sistema do capital” (Mészáros, 2015, p. 36).

Essa contradição é um elemento que distingue o desenvolvimento do capitalismo contemporâneo, onde a crise estrutural da política em nível global é marcada pela concentração das decisões em nível estratégico nas formações estatais dos países centrais, ao mesmo tempo em que se distancia de seu aparelho de reprodução material das formações estatais periféricas (centrifugalidade).

O Brasil enquanto formação social e econômica de capitalismo dependente e subdesenvolvida é empurrada por essa centrifugalidade cada vez à periferia, reforçando o caráter duplamente articulado de sua economia associando simultaneamente, a dominação e subordinação às determinações econômicas externas cada vez mais severas e restritivas e as incursões políticas autocráticas internas de suas elites econômicas gerando um desenvolvimento interno desigual (Fernandes, 1987).

As reflexões de Mészáros (2015) mostram o desafio de encontrar solução na política. Mas, qual a solução de rumo diante de uma ordem socioeconômica e política antagônica com essa tendência incontrolável de expansão e afirmação global de seu domínio?

Em sendo uma crise estrutural da política está relacionada a uma crise no exercício do poder dos Estados modernos, de modo que as respostas apresentadas significam soluções que tendem a repetir a retórica da necessária democracia liberal capitalista e da inevitável e necessária globalização, ou seja, significa repetir as contradições e limitações dos Estados-nação historicamente constituídas mediante ação política ancorada na democracia e justificada como condição à globalização (Mészáros, 2015).

Apreende-se que as determinações do sistema do capital no século XXI em sua expansão global na forma cada vez mais centralizada e agressiva de tomada de decisão produzem efeitos antissociais e insegurança nas sociedades, ante uma crise da política onde a democracia liberal capitalista é apresentada como substrato político para encaminhar as soluções. Entretanto, existe uma significativa contradição para esse encaminhamento. À democracia seu desafio é mostrar como se encaminhará tais soluções em circunstâncias em que as formas de Estado estão cada vez mais submetidas à lógica do capitalismo em sua vertente neoliberal, de onde se restringe os ideais de liberdade civil e direitos, e se desconstrói as estruturas de participação popular, comprometendo os avanços de transparência da gestão das políticas públicas mediante participação e controle social.

E em países como o Brasil as transformações capitalistas – processos de transições que se sucedem até ao capitalismo monopolista atual – historicamente se impõem como desafios às classes dominantes testando sua capacidade de se adaptar estrutural e funcionalmente a essas transformações assegurando-lhes a continuidade de sua dominação. Para tanto, é fundamental o domínio do eixo político através do Estado criando-se estratégias de autodefesa face às pressões políticas internas por ações igualitárias.

O consenso é um recurso da classe dominante brasileira, primeiro como meio de se obter unidade entre as frações de classes burguesas, e depois, como uma das estratégias de autodefesa de classe, porque, afinal, o perigo à dominação, vem, principalmente, da classe destituída, de baixo para cima, e daí, o “consenso autodefensivo que na verdade é autodefesa de classe e controle autocrático burguês e de tutela” (Fernandes, 1987, p. 339).

Assim, internamente, mesmo que as contradições de classes se acentuem, ao Estado democrático capitalista cumpre o papel institucional de conduzir ações políticas autocráticas pela promoção de consensos, permeado por uma racionalidade de dominação na qual o particularismo da classe dominante, traço de nosso desenvolvimento histórico, se sobrepõe aos interesses coletivos da sociedade. Em condições de desenvolvimento histórico brasileiro, de capitalismo dependente e subdesenvolvido, as condições de execução das políticas públicas mediadas pelo Estado democrático tende, nas singularidades dos espaços institucionais democratizados reproduzir, em certo grau e medida, a lógica decisória autocrática na qual o particularismo da classe dominante se sobrepõe aos interesses coletivos da sociedade, mantendo o caráter de nosso desenvolvimento, que combina desigualdade social, dominação política interna e dependência econômica externa.

Esse estudo propõe analisar a ocorrência dessa possível tendência no espaço decisório do conselho de política pública para o controle social do PNAE.

3.3 Democracia e políticas públicas

Neste tópico abordamos o Estado capitalista no contexto brasileiro e sua atuação política diante das demandas sociais na forma de políticas públicas e sob articulação ampliada da expansão global do capitalismo. É o olhar em perspectiva histórica para apreender a universalidade do capital em um conjunto diverso de situações e lugares, como a América Latina, e o Brasil entre elas, que configuram uma totalidade articulada como resultado de múltiplas determinações (Marx, 2008).

3.3.1 Luta de classes e democracia: antagonismo e consenso

Quando Marx (2008) demonstrou que o capital é um tipo de relação específica, e que se desenvolve diferentemente nas formações sociais num determinado tempo histórico, ele se refere às relações sistêmicas, interiores e exteriores, responsáveis pela estrutura do capitalismo em sua totalidade mundial, resultante de forças determinativas e que dão sentido e conteúdo à unidade dialética base econômica e superestrutura.

É esta unidade que a ciência econômica moderna faz questão de separar para esvaziamento de seus conteúdos político e social. Uma separação estrutural deliberada, intencional, para tornar as relações de produção capitalista desprovidas de sentido político (Wood, 2011; Sader, 2014). A ocultação desse conteúdo é uma estratégia que recorre à ideologia para sedimentar essa percepção, o “mecanismo mais eficiente de defesa do capital” (Wood, 2011, p. 28).

Marx (1989) ao se referir à separação que dá origem as relações capitalistas afirma que historicamente,

o processo que cria a relação capitalista não pode ser senão o processo de separação entre o trabalhador e a propriedade das condições de realização de seu trabalho, processo que, por um lado, transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção e, por outro, converte os produtores diretos em trabalhadores assalariados (Marx, 1989, p. 961).

Essa separação transborda os limites econômicos da relação capital e trabalho, porque dessa relação emergem as contradições de classe, estas sim, se irradia para dentro do Estado e para todas as dimensões da vida social.

É aqui, nesse ponto, que cumpre o papel histórico do Estado, o sentido maior que lhe é atribuído, como,

[...] produto e a manifestação do caráter inconciliável das contradições de classe. O Estado surge onde, quando e na medida em que as contradições de classe não podem objetivamente ser conciliadas (Lênin, 2017, p. 29).

A separação estrutural e deliberada das relações de poder concebe o Estado político, dentro da ordem capitalista, como Estado democrático parlamentar, onde a democracia validaria a estratégia de esvaziamento do caráter classista do Estado (Lênin, 2017).

Dentro da ordem capitalista e das relações de poder do Estado democrático parlamentar podemos retomar a concepção de Gramsci (1977) sobre o papel do Estado para obtenção de consenso ativo dos governados como contradição da dominação de classe.

Gramsci (1977) chama a atenção para a necessária compreensão que cumpre a democracia burguesa na defesa dos interesses capitalistas. Ao mesmo tempo exorta os trabalhadores para convergir suas energias transformadoras em torno do objeto que o identifica, o campo do trabalho e da produção.

Porque é esse o lugar da disputa onde as soluções políticas se constroem na “[...] experiência e convivência fecunda do trabalho” (Gramsci, 1977, p. 43-44). Não é pela democracia capitalista, de natureza classista, que se obterá emancipação; é a ação de trabalhadores organizados em torno do objeto coletivo unificador e de caráter revolucionário que se vislumbra expansão orgânica de sua atuação política.

Essa sinalização de Gramsci baseada nas experiências dos conselhos de fábricas da Itália, só tem fundamento se vislumbrar a superação da democracia burguesa, e isso só é possível, como assevera Lênin (2017), sem o Estado capitalista. Até lá, na arena política da democracia burguesa, toda luta dos segmentos populares, trabalhadores urbanos, agricultores familiares, ribeirinhos, indígenas, entre outros, por soluções políticas dos problemas sociais, é expressão de resistência contra a dominação e exploração. E vale ressaltar que a democracia liberal capitalista burguesa nessas condições,

[...] não é subordinação da minoria à maioria. A democracia é um Estado que reconhece a subordinação da minoria à maioria, ou seja, uma organização para exercer a violência sistemática de uma classe sobre outra, de uma parte da população sobre outra (Lênin, 2017, p. 106).

Lênin (2017) enfatiza que sem uma democracia dos trabalhadores, das classes populares não há como falar de compartilhamento de poder, de participação com decisão autônoma. O antagonismo de classe inconciliável torna sempre latente o conflito. Na democracia burguesa, restrita e controlada pelo Estado capitalista, o horizonte possível é o consenso, e nesse, o conteúdo de classe é deliberadamente oculto, transparecendo apenas divergências entre visões de mundo e entre valores.

Nas regiões agrárias voltada ao cultivo da cana de açúcar, a organização da vida econômica determinou, igualmente, as relações étnicas, socioculturais e políticas como assinala (Freyre, 2005, p. 14),

[...] e com o açúcar, fabricado em engenhos, com a cana, plantada em bom massapé, com o canavial plantado em largas extensões tropicalmente úmidas, em Pernambuco [...], começou a existir no Brasil uma economia sistemática, uma sociedade estável, uma população miscigenada, uma cultura predominantemente europeia enriquecida de valores ameríndios e negro-africanos.

Gilberto Freyre (2005) em seguida enfatiza que tais enriquecimentos tomados como “valores”, são na verdade elementos de segregação, materializados nas relações sociais de dominação econômica e política, no antagonismo entre a narrativa oficial e a verdade real, onde os “valores assimilados pelo colonizador oficialmente católico, oficialmente monogâmico, oficialmente branco, sem que a essas categorias oficiais correspondam de toda realidade biossociais” (Freyre, 2004, p. 23).

O conjunto de atributos culturais e étnicos como elementos basilares da vida social nas sociedades forjadas na economia da cana de açúcar, traz a carga histórica da divisão de classes sociais.

A RD da Mata Norte de Pernambuco se insere nesse modelo histórico. Na execução do PNAE várias manifestações classistas ocorrem pela ação do Estado em relação as compras de alimentos da agricultura familiar. Podemos observar com o agricultor entrevistado:

Essa forma de trabalhar para valorizar a agricultura do pequeno é quando o governo olha para o social. Aí se isso acontece tudo bem; se não fornece esse limite (obrigação), ninguém compra. De qualquer modo isso valoriza muito o político local, porque, para ele, quem não tem nada, é muita coisa. Agora, para quem está dentro ainda é pouco (Fornecedor – Entrevista 1).

No contexto da afirmação: “[...] quem não tem nada, é muita coisa”, ter algo agora, soa como um consentimento, um ato de favor na perspectiva do gestor da EEx do PNAE. É o que separa entre quem tem e quem nunca teve. Nesses termos, o PNAE com suas ações para compras de alimentos, é também espaço de luta de classes, nele se põe, lado a lado, interesses antagônicos de classes sociais.

A legalidade jurídica se impõe coercitivamente nessa relação, através do limite mínimo obrigatório de aplicação dos recursos financeiros pelos executores municipais do PNAE.

Contudo, a racionalidade jurídica não determina as relações de poder dentro do Estado, “[...] as relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, [...] essas relações tem suas raízes nas condições materiais de existência, em suas totalidades” (Marx, 2008, p. 47). Daqui emana o sentido do poder político, como fenômeno “especificamente político” (Fernandes, 2013, p. 54).

No mercado institucional das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE, o poder da classe dominante no seio do Estado, traça caminhos, nega a legalidade, se desvia do controle da sociedade e se ancora na democracia. A compra é uma relação de poder de decisão sobre sua realização. Na execução do PNAE nos municípios da Mata Norte o não cumprimento do mínimo obrigatório das compras da agricultura familiar é fato, e muitos atalhos pavimentam essa decisão.

O depoimento na entrevista de outro agricultor fornecedor de alimentos para a merenda escolar ilustra a intencionalidade do gestor da EEx de seu município em não cumprir a determinação legal das compras em favor dos agricultores familiares,

Tem sim, muitas burocracias. A primeira dela é a liberação de recursos para pagamento dos agricultores. Se não tiver essa boa relação com o município você sofre para receber, massacra, massacra. Cidade pequena quem bate o martelo é ele (prefeito) (Fornecedor – Entrevista 2).

A intencionalidade do gestor da EEx em descumprir a lei se sustenta na retórica da *burocracia* como motivo do atraso de pagamento aos agricultores familiares, a estratégia de atalho para descumprir a lei.

E ao que parece tem também efeito ideológico, quando o agricultor reproduz o discurso da burocracia como causa, e porque assim também dizer, toda a sociedade local. A fala de um entrevistado da gestão do município revela o lado real dessa retórica discursiva,

[..] o cumprimento dos 30% é uma formalidade incorporada as práticas de compras da merenda. Há uma movimentação programada e intencionada para limitar o percentual até 30%, quando supera esse limite há punição velada, na forma de atraso do pagamento para desestimular os agricultores ao que estes reagem deixando de fornecer e de entregar os produtos (Entidade Executora Municipal – Entrevista 6).

O atraso do pagamento é uma prática classista de ação, incorporada na conduta de exclusão dos agricultores familiares em favor da inclusão de outros fornecedores, quase sempre empresários locais, ao mercado institucional de compras de alimentos ao PNAE.

Esse atraso do pagamento tem consequências negativas aos agricultores familiares e essa é a real intenção.

Duplamente os agricultores perdem: a) por receber atrasado o que já entregou; b) por sua reação em interromper o fornecimento de alimentos, o que gera motivações para que a EEx encerrem os contratos e os acusem de não cumprirem o estabelecido nas chamadas públicas⁹.

Ideologicamente essa situação produz a narrativa recorrente que sustenta as justificativas de *inviabilidade de fornecimento constante e regular de alimentos* existentes nos registros das prestações de contas das EExs. Na verdade, trata-se do descumprimento velado da obrigatoriedade do limite mínimo de 30% e que permite aos gestores das EExs recorrerem, caso haja alguma punição. E dessa maneira legitimam suas decisões irregulares pelos instrumentos da própria legislação.

As situações acima ensejam relações de poder tendo como alvo o mercado institucional do PNAE. Tais relações representam mais que simples oposição de interesses, representam antagonismos de classe, mediadas pelo Estado democrático capitalista que disfarça o conflito de classe em conflito de interesses como esteio ao consenso.

Na concepção gramsciana, com a mediação do Estado se obtém o consenso ativo dos governados, necessário ao equilíbrio de compromissos, onde a classe dominante cede, mas tem pleno controle da extensão dos limites políticos, que são também econômicos (decisão de ir além ou não ao limite de trinta por cento do uso dos recursos financeiros).

⁹ Chamada pública é a modalidade de contratação prevista na Lei 11.947/2009, artigo 14, para aquisição de alimentos juntos aos agricultores familiares e/ou empreendedores familiares.

Assim, vemos estabelecer nos espaços democráticos do CAE o “consenso autodefensivo que na verdade é autodefesa de classe, e controle autocrático burguês e de tutela” (Fernandes, 1987, p. 339). Daí, que observando os eventos históricos-sociais Florestan Fernandes (1987) chama a atenção para as várias formas de dominação de classe, entranhadas nas estruturas institucionais e respaldadas na ordem jurídica, e, quando convinha, também na ordem legal democrática.

A democracia no Brasil não é uma tendência de nossa construção societária, é uma conveniência política das classes dominantes, conforme discutiremos a seguir.

E sob essas condições de controle autocrático, as relações de classes ocupam espaço no controle social do PNAE, ou seja, nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).

Os CAEs do PNAE são espaço da luta de classes, porque neles se reproduzem, por vários caminhos, práticas classistas para assegurar interesses particularistas de classes, de um lado, a classe dirigente, gestores das EEx executoras do PNAE usando os interesses políticos na defesa dos interesses econômicos de empresários fornecedores de alimentos às escolas, de outro lado, a sociedade em geral, usuária da educação pública, especificamente os segmentos populares, principalmente os beneficiários diretos da alimentação escolar, os estudantes do ensino público, bem como, os agricultores familiares como beneficiários diretos da política pública de aquisição de alimentos às escolas.

Desse embate, os espaços dos CAE se constituem como arena política, espaço de poder, um microcosmo social no qual se reproduzem as relações de classes e onde decisões políticas se legitimam pelo consenso.

A arena política dos CAE pode, assim, ser interpretada como sendo lugar de “poder político de classe, da classe dominante brasileira, [...] que se impõe tanto de cima para baixo, quanto de dentro para fora” (Fernandes, 1987, p. 340). Local de escuta e da fala, sim, mas nos termos da democracia burguesa, cujo objetivo imediato e previsto é o consenso. Aquele “consenso defensivo”.

Na RD da Mata Norte de Pernambuco a conjugação entre grande capital e Estado vem de longa tradição, alternando momentos em que os conflitos de classes se tornam abertos, como foi o momento histórico de acirramento pelo acesso à terra nas décadas de 1950 e 1960 com a formação das ligas Camponesas, com momentos de aparente normalidade política e econômica com a democracia.

É essa aparente normalidade democrática que transmuta as desigualdades sociais em possibilidades múltiplas de superação através das políticas públicas com soluções obtidas pelo consenso. Portanto, o consenso é um produto previsto pelas classes dominantes como consentimento nas arenas dos CAE e de todo o percurso da execução do PNAE. Ideologicamente um “favor” dos gestores da EEx ao agricultor familiar quando decidiu comprar seus produtos agrícolas para alimentação escolar.

3.3.2 Democracia e políticas públicas no Brasil

Nossas especificidades configuraram um tipo particular de relação de poder, dependente economicamente das decisões externas, e politicamente coercitivo e direcionado aos interesses de classes nas decisões internas. Às decisões políticas corresponde um poder estatal nacional organizado, política e juridicamente, para dá sustentação aos interesses das várias oligarquias dominantes. A subordinação econômica é governada por uma condição política e ideológica de dependência (Fernandes, 1987; Mazzeo, 2015).

A emancipação política do Brasil no século XIX significou o fim da colonização oficial, mas a continuidade da condição de dependência, em que Marini (2005) qualifica como uma mudança na qualidade da colonização, um patamar acima, mais complexo, que no nível das relações políticas significa mudanças das relações capitalistas entre Estados, como parte do desenvolvimento histórico do capitalismo.

Essa mudança na qualidade da colonização pode ser interpretada como mudanças de conteúdo; a condição de dependência abre caminhos para mais dependência, e assim, os acontecimentos mantém o vínculo gestacional mediante estratégias diferentes (Marini, 2005).

Para Florestan Fernandes (1987) o processo dialético da emancipação política brasileira, não caracteriza mais colonização, implica, ao contrário, sucessivos e complexos processos de transição em função das transformações capitalistas em que “[...] se dá, concretamente, a transição do capitalismo competitivo para o capitalismo monopolista, sem a desagregação do caráter duplamente articulado da economia brasileira e com a intensificação da dominação imperialista externa” (Fernandes, 1987, p. 299).

É o caráter duplo de nosso desenvolvimento que assegura e caracteriza o tipo de dominação das elites burguesas brasileiras, calcada na desigualdade interna (econômica, social e política) combinada com a dependência externa.

Nesse contexto de dependência à ordem econômica do capitalismo mundial e subdesenvolvimento, as relações políticas nacionais se desenvolvem como extensão particularista dos interesses da classe dominante, e nesse rastro infeliz, o Estado se ergue e acomoda situacionalmente a democracia brasileira.

Nessas condições de desenvolvimento da formação do Estado nacional brasileiro a democracia foi acionada nos momentos em que o jogo de interesses a requisitava. Inicialmente para a transição do Estado imperial para o Estado republicano, e, depois, já no século XX em duas circunstâncias: a primeira, a democracia como condição à modernização institucional e econômica tendo em vista a industrialização como etapa evolutiva do desenvolvimento do capitalismo mundial em geral, e brasileiro em particular, em suas distintas fases econômica. A segunda, a democracia institucionalizada pela constituição de 1988, marcando o momento brasileiro para uma nova e já bem conhecida situação de transição política, porém, e ao mesmo tempo, como necessidade de alinhamento as tendências das sociedades contemporâneas para se ajustar aos requisitos políticos e econômicos neoliberais (Saes, 1996; Oliveira, 2005).

As duas primeiras experiências democráticas no Brasil aconteceram sob as circunstâncias da chamada República velha nos “[...] períodos de 1889 a 1930 e 1945 a 1964” (Saes, 1996, p. 129).

Importante dizer que a diferenciação entre as democracias dos dois períodos está no fato que uma e outra estão inseridas em fases distintas da formação social brasileira, de modo que entre si as limitações se distinguem historicamente em função de como esses momentos democráticos se integram e se relacionam às “[...] fases distintas da evolução da formação social brasileira” (Saes, 1996, p. 130), um processo complexo, permeado de contradições, em que o antagonismo entre classes sociais coexiste com a representação política, através de eleições, de modo que o “exercício da dominação de classe implicou [...] a vigência formal do sufrágio universal e a realização periódica de eleições para o Executivo e o Legislativo” (Saes, 1996, p. 130).

A compreensão analítica incide exatamente nas contradições, que explica as alianças políticas entre progressistas e conservadores nas regiões canavieiras de Pernambuco em contexto de democracia liberal capitalistas, como parte da ordem política e econômica do capitalismo internacional alinhada à retórica de liberdade universal e garantias de direitos individuais, de propriedade privada. É o Estado constituído lado a lado pelas contradições de classe em sua ossatura material, como retrata Poulantzas (1980).

No entanto, a democracia real é a que se ajusta aos interesses políticos e econômicos das classes dominantes nacionais cuja ruptura se dá pelos desdobramentos das disputas pelo poder entre as frações dessa classe dominante, gerando as instabilidades e mudanças na ordem política.

As democracias nos dois períodos republicanos têm duas características: limitadas e instáveis. As instabilidades se devem a duas situações: períodos curtos de duração da experiência democrática; e ações políticas extra-institucionais¹⁰ que além de interromper a experiência política democrática, produziram regimes políticos ditatoriais (Saes, 1996).

O aspecto em comum que caracteriza a natureza limitada das democracias brasileiras desses dois períodos se expressa na exclusão ou mínima participação dos segmentos populares.

¹⁰ Extra-institucionais refere-se às ações políticas que não envolviam os canais institucionais, como partidos políticos e o parlamento. Entre estas a denominada “políticas de governadores” como estratégia da burguesia em desvantagem nas disputas pela hegemonia (SAES, 1996).

Então, a democracia brasileira nesses dois períodos limitava-se ao sufrágio e isso a torna limitada e instável, uma vez que “[...] a instabilidade da democracia, evidenciada nos dois níveis apontados, faz com que a história do Brasil republicano se configure como uma sucessão de sub-períodos políticos democráticos e autocráticos” (Saes, 1996, p. 139).

O terceiro período é aquele que se institui a partir da promulgação da constituição de 1988, no que se convencionou chamar de Nova República.

A Constituição Federal do Brasil, de 1988, foi promulgada num contexto de transição política da ditadura militar para democracia representativa.

E nesse contexto segmentos da sociedade demandavam maior participação popular na política, e, portanto, uma demanda objetiva por mais democracia.

Para tanto, esta carta magna estabeleceu dispositivos legais para criação de espaços públicos visando ampliar essa participação. Nesse momento o clamor da sociedade por abertura política se destacou como elemento importante nos embates políticos durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

As análises mostram que essa Constituição configura uma democracia qualitativamente limitada, agora, por uma combinação entre a continuidade de traços do autoritarismo advindos da ditadura militar e uma estrutura política de um tipo novo de presidencialismo que possibilita às elites o exercício de sua dominação,

[...] essa combinação institucional, ao invés de abrir espaço para uma intervenção “bonapartista” da burocracia estatal no processo político, é instrumentalizada pelos segmentos da classe dominante que organizam ativamente a sua hegemonia política no seio do bloco no poder (Saes, 1996, p. 142).

Com esse entendimento, Sampaio (1988) também reconhece os resquícios do autoritarismo da ditadura militar presentes na constituição e observa que os avanços obtidos fizeram parte de um recuo devidamente calculado das elites dominantes brasileiras que lhes permitiram manter-se no poder,

[...] embora freando e atenuando em quase todas as propostas, a maioria conservadora cedeu em relação a algumas matérias, o que permitiu à minoria de esquerda e aos progressistas aprovarem dispositivos que irão favorecer uma distribuição um pouco mais equitativa da renda e uma participação um pouco mais ampliada dos setores populares nas decisões políticas (Sampaio, 1988, p. 2).

Ao mesmo tempo, não é exagero reconhecer que em geral o texto final da carta constitucional se mostrou conservador, bem como, deixou em aberto e dependendo de legislação complementar a operação de muitas das políticas sociais. Significa a abertura para novos embates políticos futuros ao sabor das circunstâncias econômicas que guiam os interesses políticos de momento.

No contexto contemporâneo de intensificação das condições de exploração e dominação na ordem denominada de “civilização mundial do capital” (Harvey, 2018), se observa as políticas neoliberais desmontando toda a estrutura de conquistas sociais desde o pós-guerra e as ameaças e desgastes à democracia liberal são reais em todo mundo.

No Brasil as regiões tradicionais de cana de açúcar se pautam economicamente pelo modelo agroexportador inserido no círculo de dependência do capitalismo internacional. Essa é também a realidade econômica da RD da Mata Norte de Pernambuco, em que o poder das classes dominantes, representada principalmente pelos industriais da cana de açúcar, tem forte influência na estruturação do poder político local e na formação de uma elite política dirigente que governa os dezoito municípios que a constitui.

A organização política dessa região de Pernambuco se configura em torno dos interesses das classes dominantes, oligarquias agrárias, e a democracia se move na direção dos ventos favoráveis a tais interesses.

Historicamente tem se observado a estruturação de alianças entre grupos políticos tomados como progressistas com setores conservadores da política local ligados às oligarquias agrárias da cana de açúcar. Essas alianças se expandem na articulação estadual e por vezes elegeram usineiros ao governo do estado de Pernambuco, como foi o caso da eleição do usineiro Cid Feijó Sampaio, em 1958, num contexto democrático do país e de efervescência política nas regiões canavieiras de Pernambuco com a expansão das chamadas ligas camponesas. E depois, tantos outros prefeitos ligados ao setor sucro alcooleiro local foram eleitos. Discutiremos com mais profundidade esse contexto político mais adiante.

As políticas neoliberais de Estado mínimo e ajustes restritivos às políticas sociais quando alcançam locais com as características históricas autoritárias e aguda desigualdade social como a Mata Norte de Pernambuco, os efeitos são devastadores sobre a população.

As sucessivas crises na agroindústria canavieira¹¹ a partir dos anos 1980, e as políticas assistenciais ineficientes e descontínuas pelos sucessivos ciclos de governos, sobretudo, agravaram ainda mais as condições sociais.

Na Mata Norte de Pernambuco, já no início da década de 1990, a crise da agroindústria canavieira, significou o encerramento da atividade industrial de moagem de cana para produção de açúcar e álcool para dezenas de usinas. Desse fato duas consequências ocorreram.

A primeira, o interesse dos industriais da cana de açúcar instalados em Pernambuco em deslocar suas atividades para outras regiões do país, especialmente, o Centro-Oeste; segunda, a disponibilização de terras para fins de reforma agrária.

A aparente convergência de interesses entre Estado, industriais da cana e agricultores e trabalhadores da cana poderia sugerir resolução rápida e sem muitos conflitos para disponibilização de terras para fins de reforma agrária.

Contudo, a terra como reserva de valor e as perspectivas de desenvolver outras atividades econômicas em substituição à cana de açúcar mantiveram as tensões no campo. Kato e Hamasaki (2007) avaliando o processo de reforma agrária nas experiências dos assentamentos rurais da Zona da Mata de Pernambuco afirmam que,

Os efeitos da crise vieram se somar àqueles decorrentes da crescente modernização da atividade e ameaça dos postos de trabalho. [...] A agudização do problema social contribuiu para o surgimento de uma reação, materializada sob a forma de organização de movimentos sociais que lutam pela reforma agrária. [...] dos 141 acampamentos existentes em Pernambuco, em dezembro de 1999, 56% estavam localizados na área, reunindo um total de 7.000 famílias (Kato; Hamasaki, 2007, p. 2-3).

Com as negociações ainda em curso, o que poderia ter sido a abertura de diálogo com presença de representação de agricultores, empresários e o Estado para resolução dos conflitos agrários, foi, ao contrário, um processo de negociação entre Estado e forças políticas do empresariado do açúcar que envolvia troca de dívidas por terras.

¹¹ Fatores da crise da agroindústria canavieira: a crise fiscal do Estado federativo brasileiro e a baixa do preço internacional do petróleo. (Ramos, 2016, p. 52).

Nessas condições o acesso à terra pura e simplesmente não caracteriza democratização das políticas públicas fundiárias, mas, uma acomodação dos interesses capitalistas locais, dentro da dialética do movimento do capital nacional e internacional. As decisões para desapropriação e destinação social às terras das usinas foram tomadas sem discussão com a base social, através da sociedade civil, particularmente, dos agricultores e suas representações. Desde então, mil e quatrocentas famílias foram assentadas em vinte e seis assentamentos rurais nos dezoito municípios da Mata Norte de Pernambuco (INCRA, 2017).

Como enfatiza Caio Prado Jr. (1990) o novo momento de uma velha situação conhecida: a fragmentação da terra, diante das crises da grande lavoura, criando e recriando a pequena propriedade rural familiar. Um processo político autoritário desprovido de projeto coletivo e societário, como caracteriza Fernandes (1987, p. 302) “se configura uma clara separação entre sociedade civil e nação”.

No movimento pendular da democracia brasileira, o período compreendido entre 2010 a 2016 se insere no momento político da democracia favorável às políticas públicas com participação da sociedade civil na formulação e articulação das ações do Estado brasileiro.

E programas como Bolsa família, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com a obrigatoriedade das compras de alimentos da agricultura familiar são exemplos dessas políticas públicas.

A superação das dificuldades de produção e sobrevivência no campo em áreas de assentamentos rurais e/ou comunidades rurais depende da continuidade das ações do Estado nas diferentes esferas de governo. Ações dos programas públicos para moradias, escolas e postos de saúde, além de apoio à produção com assistência técnica e crédito são complementares entre si, e dão efetividade aos programas de aquisições de alimentos, como o PNAE.

Entretanto, a continuidade e integração das ações do Estado têm faltado nos assentamentos e nas áreas da pequena agricultura familiar da Mata Norte de Pernambuco em geral. Os agricultores, nas entrevistas, reclamam da falta de assistência técnica e de infraestrutura para dar suporte à produção.

Ao mesmo tempo reconhecem que a agricultura familiar pode atender a demanda de alimentos para merenda escolar, caso os gestores das EExs aumentassem o percentual obrigatório de compras, conforme relata o agricultor na entrevista:

Hoje, as dificuldades maiores para ser fornecedor da merenda das escolas, são pelo menos duas: ter uma melhoria na organização da produção, por exemplo, irrigação. E a outra é para crescer para poder fornecer (Fornecedor – Entrevista 1).

Esse *crescer* significa ampliar as possibilidades de produção e irrigação. Apontam ainda para a necessidade de crédito e maior sensibilidade das autoridades sanitárias para adequação da legislação, conforme relata outro agricultor:

Outra dificuldade é da vigilância sanitária. A gente não consegue atender a questão da carne. A gente produz muita galinha e não consegue fornecer. A lei é a mesma para agricultura familiar e para uma empresa grande. A gente não consegue cumprir. Faz dois anos que não fornecemos para o PAA (Fornecedor – Entrevista 2).

A falta ou insuficiência de serviços pelas políticas pública de assistência técnica, comercialização, crédito, caracteriza primeiro, deficiência do Estado na efetivação desses serviços; segundo, a garantia de acesso significaria a continuidade dos serviços com mesma eficiência, e isso não acontece.

De modo que as deficiências comprometem a efetividade dos serviços e os resultados da atividade agrícola, e, por isso, podem ser interpretadas como falta de democracia aos agricultores familiares como direito a serviços públicos de qualidade em apoio à produção. Esse fato repercute na motivação e segurança dos agricultores familiares para decidirem participar como fornecedor de programas de compras diretas de alimentos nos mercados institucionais.

É um ciclo vicioso que alimenta um sistema de exclusão respaldado nas excessivas formalidades das políticas públicas e na precarização do controle social e que serve à retórica discursiva dos gestores das EExs do PNAE nos municípios da Mata Norte, como observado entre 2010 e 2016, para o descumprimento da obrigatoriedade das compras da agricultura familiar no limite mínimo de trinta por cento, e muito raramente, ultrapassam esse limite. Demonstraremos essas afirmações no terceiro capítulo.

Nesse dado, localiza um dos fundamentos da dificuldade de “crescer” reivindicada pelo agricultor na entrevista, e daquela repercussão sobre motivação e segurança dos mercados institucionais, demonstrando a compreensão que a democracia no Brasil é “somente para os mais iguais” (Fernandes, 1987, p. 253). É na vida cotidiana da execução do PNAE nos municípios da Mata Norte que se encontram, preponderantemente, seus entraves políticos.

As discussões nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), quase sempre tuteladas, encaminham decisões parciais que constroem consensos discrepantes das necessidades reais dos beneficiários diretos do PNAE, os estudantes, e de outros participantes como fornecedores de alimentos, como é o caso dos agricultores familiares. O consenso é sempre uma solução política parcial e provisória.

Assim, a situação social e econômica da população da RD Mata Norte de Pernambuco ainda demanda políticas públicas efetivas. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHm) dos municípios da Mata Norte sinaliza nessa direção, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – População e IDHmunicipal/Mata Norte/PE

Municípios da Mata Norte - PE	População		Índice de desenvolvimento Humano municipal	
	2010	2019	IDHm	Classificação
Aliança	37.415	38.386	0,604	Médio
Buenos Aires	12.537	13.155	0,593	Baixo
Camutanga	8.156	8.551	0,606	Médio
Carpina	74.858	83.641	0,680	Médio
Chã de Alegria	12.404	13.518	0,604	Médio
Condado	24.282	26.401	0,602	Médio
Ferreiros	11.430	12.123	0,622	Médio
Glória do Goitá	29.019	30.604	0,604	Médio
Itambé	35.398	36.447	0,575	Baixo
Itaquitinga	15.692	16.955	0,586	Baixo
Lagoa do Carro	16.007	18.071	0,609	Médio
Lagoa de Itaenga	20.659	21.429	0,602	Médio
Macaparana	23.925	25.376	0,609	Médio
Nazaré da Mata	30.796	32.471	0,662	Médio
Paudalho	51.357	56.506	0,639	Médio
Timbaúba	53.825	53.022	0,618	Médio
Tracunhaém	13.055	13.769	0,605	Médio
Vicência	30.732	32.643	0,605	Médio

Fonte: Base de dados de Pernambuco, 2018.

Observa-se a predominância do IDHm com classificação¹² média, sendo que a maioria deles está próxima do limite inferior, ou seja, do IDHm baixo. Portanto, as realidades dos municípios da Mata Norte têm em comum traços marcados pelo monocultivo e pela grande propriedade, gerando concentração de riqueza e desigualdade social. As políticas públicas mesmo em contexto democrático brasileiro estende suas limitações políticas à participação da sociedade civil nos espaços públicos institucionalizados, como são os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) do PNAE.

O fato é que a cronologia dos mecanismos econômicos determinantes do sistema do capital não é a mesma das necessidades das sociedades, de modo geral, diante de suas questões sociais. A perspectiva do capital tem outra cronologia que nem é da natureza, nem é humana.

Como exorta Mézáros (2007), toda a humanidade perdeu a consciência do tempo histórico e ficamos submissos ao tempo do capital, que tão somente nos tira seu valor e significado em favor de sua justificada expansão.

¹² Classificação baseada em Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD

4 AGRICULTURA FAMILIAR, ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

4.1 Introdução

A terra ainda é uma simbologia do poder no Brasil, porque nela existe uma interseção histórica e orgânica entrelaçando a política e a economia. Nessa interseção a concentração fundiária alimenta um círculo que se perpetua através do poder econômico, como meio ao poder político. Desse círculo resulta as condições de profundas desigualdades sociais no Brasil, como é o caso das regiões canavieiras da costa brasileira.

A diferenciação social da pequena produção, atualmente chamada agricultura de base familiar, é simultaneamente fenômeno social e também político, pois resulta de uma luta histórica levada à cabo por aqueles que dependem da terra como espaço de vida.

Florestan Fernandes (1987) ressalta que a luta pela terra antecede a luta pela reforma agrária, pois os protagonistas são homens e mulheres trabalhadores do campo, enquanto, na reforma agrária, tem a presença de vários atores que pouco ou nada tem relação com a terra. Portanto, o quadro de lutas da pequena produção de base familiar situa-se na luta política brasileira desde sempre. Após a promulgação da constituição federal brasileira o contexto democrático agregou à luta pelo o acesso a terra, também a luta política para manutenção das condições de sobrevivência humana nela. A participação dos agricultores nos conselhos de políticas públicas amplia a arena política dessa luta. E, para tanto, exercer o controle social nesses espaços é um ato político.

Na zona da Mata Norte de Pernambuco as condições sociais, econômicas e políticas têm estreita relação com a estrutura fundiária vigente a qual se impõe como legado histórico da indústria da cana de açúcar, e por isso, concentra riqueza, acentua a desigualdade social e configura relações de poder.

4.2 Pequena propriedade rural e agricultura familiar

O desenvolvimento da pequena produção brasileira tem relação direta com o processo de ocupação do território e as contradições existentes no sistema de exploração econômica do campo baseada nas atividades agroexportadoras das grandes propriedades.

Historicamente as transformações da pequena produção vêm se dando a partir de dinâmicas econômicas relacionadas as atividades da grande produção, mas, também, e sobretudo, pelas lutas dos movimentos sociais ligados ao campo que buscam pelo embate político atuar de forma a transformar a estrutura fundiária com vista ao acesso a terra pela reforma agrária.

Nas seções a seguir abordamos a temática da pequena produção agrícola brasileira e seus antecedentes históricos, relacionando-a com a grande propriedade agrícola e com o modelo de modernização da agricultura, tendo como pano de fundo o papel do Estado no desenvolvimento da formação social brasileira.

4.2.1 A questão agrária e a pequena agricultura no Brasil

A formação social brasileira é etnicamente diversa. Como também são os recursos naturais do território nacional cuja ocupação econômica e demográfica ocorreu predominantemente do litoral para o interior, colocando de imediato e, concomitante, o colonizador diante do potencial de riquezas e das possibilidades reais de estruturar atividades econômicas aptas, entre elas a cana de açúcar.

Duas circunstâncias determinaram o pioneirismo desse cultivo no litoral do Brasil colônia. A primeira, o alto valor econômico do açúcar no mercado de consumo europeu, uma evidencia da expansão capitalista. A segunda, as condições naturais favoráveis ao cultivo e a grande disponibilidade de terras. No entanto, essa farta disponibilidade de terras não representava acesso imediato a quem quisesse, havia pré-condições, entre estas a capacidade econômica para investimento. Inicialmente para desbravar, depois para implantar o sistema de exploração da cana de açúcar que se compunha do cultivo da lavoura e da fabricação do açúcar, o que significava altos custos e necessidade de muita mão de obra.

Esses altos custos de desbravamento das terras e a necessidade de alta escala de produção para tornar a exploração rendosa, reuniam as circunstâncias econômicas determinativas do tipo de exploração pautado na grande propriedade, que “[...] nestas circunstâncias o pequeno produtor não podia subsistir” (Prado Jr., 1990, p. 33).

Tais circunstâncias constituem o marco histórico que construiu ideologicamente a grande propriedade rural como referência de viabilidade econômica e de sua forma técnica de exploração especializada, caracterizada pelo monocultivo. Todavia, é também, e, principalmente, o que marca o início da luta dos trabalhadores brasileiros do campo pela terra, “[...], pois a luta pela terra é uma política que nasceu com o latifúndio” (Fernandes, 1987, p. 1).

As reflexões de Gorender (2012, p. 150) sobre a estrutura produtiva do Brasil colônia, apontam elementos que podemos relacionar também com a gestação dessa luta, quando observa à existência de uma forma de organização produtiva com outras características: pequena e voltada para a produção de alimentos, a qual ele denominou de “economia natural”, em contraposição à “economia mercantil” da grande propriedade e voltada para o mercado externo.

Apreende-se dessas reflexões que ambas formas coexistiam no mesmo espaço social e econômico. O referido autor defende a tese que a coexistência da “economia natural” com a “economia mercantil”, era uma necessidade estrutural dualista haja vista a necessidade de produção de alimentos, e daí justifica-se coexistirem no mesmo espaço social e econômico. Por isso, segundo esse autor, a grande exploração econômica não seria totalmente mercantil.

A tese da dualidade posta como coexistência entre duas economias distintas, sugere a *economia natural* precursora da pequena produção no Brasil. Esse argumento não se fundamenta, uma vez que não existia autonomia sobre a exploração da terra e nem na destinação da produção. Em sendo uma relação coercitiva de dependência, o lugar de existência de ambas economias não unifica necessariamente seus propósitos. Está no mesmo espaço pressupunha, para além da demanda por mão de obra escravizada para a atividade principal, também a exploração do trabalho para o suporte alimentar para todos, decorrendo para esse último objetivo, uma reserva de espaço físico cuidadosamente controlada pelo senhor de escravos.

Na primeira metade do século XIX as formalidades legais já apresentara como seriam as condições da liberdade vindoura, quando a 'lei das terras de 1850'¹³ criou limites para acesso à terra.

Tais limites, principalmente aos ex-escravizados, mantiveram a estrutura fundiária concentradora, e com ela as relações de poder da elite agrária.

Prado Jr. (1990) afirma que o aparecimento e o crescimento do número de pequenas propriedades se deram após a escravidão, em situações muito heterogêneas nas regiões brasileiras. Ora, a pequena propriedade se constituía pela formação de colônias de imigrantes europeus, principalmente na região Sul, necessárias para suprir com mão de obra a grande exploração agrícola, ora, também pelas crises da economia agrária mercantil e conseqüente fragmentação das grandes propriedades, principalmente em São Paulo e Minas Gerais, enfatizados por Prado Jr. (1990) como um fato de caráter circunstancial.

A pequena propriedade resulta do movimento dialético de criação e recriação econômica da grande propriedade rural, dada as diferentes circunstâncias, sejam pela necessidade de mão de obras, sejam pelas crises econômicas no mercado externo, que forçava hiatos de produção e/ou mudanças da pauta de cultivos,

[...] adensamento da população, a partilha por sucessão hereditária, a desagregação do regime servil, as crises atravessadas pelo sistema da grande exploração e sua ruína em diferentes regiões do país, figuram entre as circunstâncias principais que favorecem a eclosão de uma nova economia de caráter camponês e fundada na pequena propriedade (Prado Jr., 1990, p. 249).

A exploração em pequenas propriedades rurais foi se construindo por dentro da estrutura que se mantinha conservadora, seguindo pelos interstícios dos processos econômicos da grande exploração rural, a despeito dos inúmeros obstáculos econômicos, políticos e ideológicos impostos pelos interesses da elite agrária. Infere-se que o espaço da grande propriedade gesta os primórdios funcionais da pequena propriedade rural e suas relações de trabalho visceralmente subordinadas ao capital.

¹³ A Lei da terra (lei nº 601 de 18/09/1850). Estabelecia que a terra devesse ser comprada e não concedida pelo Estado imperial brasileiro. Os trabalhadores pobres e recém-libertos da escravidão, em sua maioria, não tinham essa condição. E se mantinha a concentração de terras.

Primeiro pelo escravismo, depois, pelas formalidades legais existentes nas relações de produção no campo e que determinam o padrão de dominação entre classes sociais mediante o Estado.

De modo que o desenvolvimento da economia agrária brasileira, com suas alternâncias entre fracassos e êxitos, tem como eixo central as mudanças econômicas responsáveis pela criação e recriação da grande exploração agrícola.

Com isso se mantém, até os dias atuais, a concentração de terras e cria-se estratégias políticas e jurisdicionais para frear qualquer iniciativa que venha promover transformação na estrutura fundiária e a consolidação da pequena propriedade.

A concentração fundiária se junta a uma larga amplitude de fatores, constituindo um conjunto complexo de determinações com consequências sociais e econômicas à toda sociedade, tornando a questão agrária, que se inicia no campo, uma problemática cuja resolução não diz respeito apenas a este segmento.

Nos alinhamos a concepção de Mendonça (2010, p. 78) do que seja a questão agrária,

o conjunto de inter-relações e contradições derivado de uma estrutura fundiária altamente concentrada que, por seu turno, também determina a concentração de poder econômico, político e simbólico, criando estruturas de sujeição da população rural e uma cultura incompatível com um tipo de exploração racional da terra definido pela fala/prática oficial como a “mais adequada” para o desenvolvimento nacional.

Por essa perspectiva a luta pela terra é parte orgânica da questão agrária, enquanto luta pela dignidade humana em suas formas de sobrevivência. Fernandes (1987, p. 1) evidencia o caráter político da luta pela terra e sua natureza classista, ao distinguir que “[...] a luta pela terra sempre aconteceu, com ou sem projeto de reforma agrária, enquanto que na luta pela reforma agrária participam diferentes instituições”.

A questão agrária nos fins do século XIX, em momentos que se acirravam os embates políticos envolvendo o acesso a propriedade da terra, ampliava o protagonismo de organizações de representação da classe dominante agrária que exerciam fortes resistências políticas, a exemplo da Sociedade Nacional de Agricultura – SNA e da Sociedade Rural Brasileira e da Sociedade Rural Brasileira – SRB¹⁴, embora divididas em seus próprios embates por hegemonia, nunca divergiram e, sob certas circunstâncias políticas, se aliaram naquele que é o preceito mais sagrado à classe que representa: o direito à propriedade.

Esse preceito assegura as relações de exploração e dominação do trabalho no campo, sustentado pelos movimentos políticos da classe dominante, a despeito das mudanças políticas e econômicas no país ao longo do século XX, sempre estiveram estruturados em organizações de classe formais desde o século XIX.

Tais organizações influenciaram determinantemente as políticas agrárias do Estado brasileiro, em defesa do direito à propriedade, pois “a SNA e SRB materializam as disputas por hegemonia entre a classe dominante. E a despeito dos conflitos de interesses, ambas têm em comum a defesa ao sagrado direito à propriedade privada” (Mendonça, 2010, p. 35).

É essa conduta da classe dominante que possibilitou manter as condições políticas e econômicas responsáveis até os dias de hoje pela concentração de 70% das terras usadas para a agricultura (IBGE, 2017), num processo progressivamente concentrador e conflituoso. Os encaminhamentos políticos estiveram direcionados para a proteção do latifúndio dando-lhe o embasamento legal.

As representações dos trabalhadores e pequenos agricultores, particularmente, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a igreja Católica reagem e passam a conceber o acesso à terra como direito. No final da primeira metade do século XX, o Partido Comunista organiza as Ligas Camponesas para reivindicar reforma agrária.

¹⁴ A Sociedade Nacional de Agricultura - SNA é de 1897 e a Sociedade Rural Brasileira - SRB é de 1919.

Por volta de 1950, em Pernambuco, nas Regiões de Desenvolvimento da Mata Sul e Mata Norte, a luta pela reforma agrária teve notoriedade pela dimensão que tomou, principalmente pelas ações das organizações políticas do campo, em destaque, as Ligas Camponesas. Esse movimento foi imediatamente rechaçado pelas forças militares, levando à prisão os líderes das Ligas Camponesas, como Francisco Julião, e a cassação do governador de Pernambuco Miguel Arraes. Paradoxalmente, o governo militar apresentou uma proposta – Estatuto da Terra - para tentar amenizar a tensão e ao mesmo tempo “modernizar” as relações econômicas no campo.

O Estatuto da terra foi apresentado pelo governo militar como a proposta de reforma agrária a partir de dois vieses: um distributivista com tendência a “democratizar” o acesso à terra e resolver questões sociais no campo; e outro, produtivista, mantenedor da estrutura fundiária vigente (SILVA, 1994).

Essa ambiguidade sugere que o governo militar idealizava modificar a estrutura agrária por entender que a concentração de terras seria obstáculo ao capitalismo, havendo necessidade de racionalizar e tornar mais eficiente as atividades produtivas do campo.

A ambiguidade cumpria uma função política, a de amenizar as resistências vindas dos latifundiários através de suas organizações de classes,

[...] a lei de reforma agrária era, simultaneamente, uma lei de desenvolvimento agrícola, o que, além de “abrandar” sua intencionalidade política, tornava-a um texto passível de ambiguidades flagrantes fruto, por seu turno, da enorme resistência e pressão política movida pelas entidades de classe patronais da agricultura brasileira (Mendonça, 2010, p. 42).

O Estatuto da terra sofreu fortes ataques, tanto, por parte das representações de trabalhadores e agricultores defensoras da reforma agrária que a tinham como antipopular¹⁵, quanto, das organizações da classe dominante, alegando um potencial subversivo de mobilização política e ideológica com força capaz de colocar em risco o avanço capitalista no campo.

¹⁵ Alguns dispositivos do Estatuto que previam a participação dos trabalhadores não foram regulamentados. Ver Silva (1982); Bruno, (1985, 1997); Camargo (1985); Silva (1985).

Essencialmente o Estatuto da terra não tinha conteúdo para transformação da estrutura fundiária e por isso nunca foi ameaçador ao latifúndio, no máximo almejava a sua modernização para atender aos requisitos do avanço capitalista no campo, ficando evidente que,

A luta de classes esteve imediatamente antes de 64 com o argumento do perigo comunista, e imediatamente depois com o restabelecimento da posição hegemônica em termos de novos objetivos econômicos advindos com a nova conjuntura de integração entre agricultura e indústria (Mendonça, 2010, p. 40).

O pioneirismo de Pernambuco, no Brasil, para produção de cana de açúcar, configurou em seu território um processo de organização agrária para exploração desse cultivo.

Três sistemas de organização agrária se estruturaram na região da Mata de Pernambuco, inclusive, na Mata Norte (Silva; Barros; Souza, 2009). O primeiro prevaleceu até o final da escravidão; o engenho de cana representava a unidade econômica patriarcal tendo como símbolo o 'senhor de engenho', cujo poder se expressava mediante o assistencialismo paternalista como forma de dominação, principalmente através da propriedade da terra que era absoluta.

Com o fim da escravidão outro sistema se organizou na região canavieira, baseado numa relação de trocas de favores, no qual o senhor de engenho cedia terras para cultivos de subsistências e manutenção dos trabalhadores e da casa de engenho.

Os trabalhadores continuavam a servir de mão de obra às atividades de produção de cana, numa relação informal e não mercantil. Era um sistema quase fechado em que as relações com o mercado local eram muito poucas, a não ser com as feiras, como mercados naturais (Silva; Barros; Souza, 2009).

O terceiro sistema de organização agrária aparece com a usina que modifica substancialmente as relações sociais, econômicas e políticas nessa região. Agora, entra em cena a figura mais urbana do usineiro: um empresário que implanta no empreendimento de produção de cana de açúcar relações mais modernas do capitalismo de mercado.

Isso significa ampliação horizontal e vertical do processo produtivo com incorporação de mais terras para atender as demandas de produção da nova unidade fabril. Essa expansão representou o fim dos aglomerados de casas de moradores e de seus chamados *quintais* de produção de lavouras de subsistência¹⁶.

Melo (1975) avalia que as usinas e os usineiros representaram para economia canavieira de Pernambuco, inclusive a Mata Norte, uma *modernidade tecnológica*, mas também mudanças significativas na estrutura fundiária que se tornou ainda mais concentradora. A consequência foi a ampliação da desigualdade social pela exclusão de famílias do campo (Silva; Barros; Souza, 2009).

Entretanto, a crise no setor sucroalcooleiro brasileiro e, particularmente, do Nordeste, início da década de 1980, fez diminuir a participação relativa da cana de açúcar na composição da riqueza econômica dos estados nordestinos. Em Pernambuco a participação da cana de açúcar na composição do produto interno bruto (PIB) reduziu de 35% na década de 1970 para 3,9% em 2015 (Pernambuco, 2017).

Contudo, a cana de açúcar ainda é a principal atividade econômica do setor primário nas Regiões de Desenvolvimento (RD) Mata Norte e da Mata Sul de Pernambuco, ocupando, ainda, a maior parte das terras cultivadas as quais divide com o cultivo de eucalipto, pecuária e lavouras diversas da agricultura familiar.

A maior presença da agricultura familiar decorre da luta dos movimentos de trabalhadores e agricultores através de suas organizações pela implantação da reforma agrária, que ganhou maior intensificação a partir da década de 1990, mas também do movimento dialético de crises do sistema capitalista, que cria e recria o espaço agrário, e nele, (re) surge a pequena propriedade rural, tal como descreve Prado Jr. (1990).

Como podemos observar na tabela 2, dos dezoito municípios da Mata Norte, onze deles (61%) têm assentamentos de reforma agrária federal. Isso evidencia a presença da agricultura familiar como potencial espaço de produção de alimentos básicos para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

¹⁶ O avanço das usinas de açúcar com incorporação de mais terras significou o fim de uma das categorias de trabalhadores rurais: o trabalhador-morador. Esse tinha um pequeno pedaço de terra chamado de "quintal" onde cultivava lavouras brancas (batatas, mandioca, feijão) para sustento familiar. As usinas suprimiram esse tipo de vínculo do trabalhador com a usina. Uma das bandeiras de lutas das organizações de representação dos trabalhadores era a manutenção dos quintais de produção. Ver: MORAIS, C. S. História das Ligas Camponesas do Brasil. Brasília: Edições lattermund, 1997.

Tabela 2 – Assentamentos de reforma agrária na Mata Norte/PE

Municípios	Nº de Assentamentos de reforma agrária	Datas de criação do PA ¹⁷	Nº de famílias assentadas pela reforma agrária	Nº de famílias que recebem bolsa família
Aliança	06	09/2002 e 11/2012	323	152
Buenos Aires	01	10/1998	18	11
Camutanga	02	12/1996 e 10/2008	139	70
Carpina	00	-	00	-
Chã de Alegria	00	-	00	-
Condado	01	31/1990	87	13
Ferreiros	00	-	00	-
Glória do Goitá	02	07/2001 e 09/2006	117	67
Itambé	00	-	00	-
Itaquitinga	02	08/1999 e 05/2002	64	27
Lagoa do Carro	00	-	00	-
Lagoa de Itaenga	00	-	00	-
Macaparana	00	-	00	-
Nazaré da Mata	02	12/1996 e 12/1997	131	47
Paudalho	04	12/1997 e 11/2005	233	40
Timbaúba	01	08/1995	175	-
Tracunhaém	03	02/2003 e 11/2005	147	87
Vicência	03	12//96 e 08/1999	96	36
TOTAIS	26	-	1.443	550

Fonte: INCRA/Superintendência Regional de Pernambuco-SR03, 2017.

Informação importante concerne ao número de famílias assentadas inseridas no programa bolsa família, apesar do tempo de existência dos assentamentos. Mas, também sinaliza o quão têm sido precárias as condições sociais dessa população desde a implantação do assentamento e que assim prossegue.

É possível que a descontinuidade das ações entre os entes federativos na execução das políticas públicas, sobretudo, assistência técnica e extensão rural em apoio à produção e comercialização, moradia, educação, entre outras necessidades das famílias agricultoras assentadas contribua para a permanência desse quadro social.

Dados atualizados até o ano de 2017 mostram a ausência de contratos de ATER vigentes com o INCRA nos assentamentos de reforma agrária federais dos municípios da Mata Norte de Pernambuco (INCRA, 2017). A ATER vigente é pelo o governo do Estado. Conforme relatamos, os agricultores nas entrevistas reclamam da insuficiência desse serviço.

¹⁷ Projeto de Assentamento – (PA). Em relação ao primeiro assentamento e o mais recente PA criado no município.

Em relação a crédito para custeio e investimentos existiam até aquele ano, em vigência, quatro contratos de crédito e fomento para mulheres. Três contratos em um assentamento no município de Aliança e um contrato em um assentamento no município de Nazaré da Mata.

Os agricultores alegam que as condições para comercialização são incertas para tomarem o crédito. E nesse círculo muitos tomam crédito e não conseguem pagar, e ficam inadimplentes, como relata um agricultor conselheiro do CAE e assentado num dos assentamentos de reforma agrária de seu município: *“E também tem muita inadimplência dos agricultores. Aí a DAP fica inadimplente”* (Conselheiro – Entrevista 1).

Para a comercialização no mercado institucional através do PAA, dados até o ano de 2015, mostram que havia quarenta e três contratos vigentes, em cinco assentamentos rurais, num total de vinte e seis assentamentos rurais (INCRA, 2017). Situação essa em três municípios. Importante destacar que a articulação e organização da demanda local por alimentos dependem das ações políticas dos municípios.

Nas compras de alimentos da agricultura familiar a deficiência observada no PAA nos municípios da Mata Norte é observada também quando observa os dados das compras obrigatórias de alimentos diretamente da agricultura familiar durante execução do PNAE.

A deficiência para articular a comercialização no mercado institucional é um fenômeno que tem suas raízes técnicas e econômicas, mas também, e, sobretudo, política. Portanto, fecha-se um círculo vicioso em que dificuldades em produzir e comercializar se retroalimentam.

Mesmo com os assentamentos de reforma agrária e maior presença da agricultura familiar a situação fundiária dos municípios da Mata Norte ainda revela forte concentração de terras.

A tabela 3 mostra essa situação em cada município. Os dados indicam a estrutura fundiária com diferenças importantes entre os municípios. Alguns apresentam entre 35% a 63% de sua área total com empreendimentos até quatro módulos fiscais (agricultura familiar). Em princípio denota boa distribuição fundiária. Todavia, outros municípios têm percentuais significativamente ainda menores – 6,93% a 9,09%, com empreendimentos de até quatro módulos fiscais.

Tabela 3 – Situação fundiária dos municípios da RD Mata Norte - Pernambuco

Municípios	Área total dos estabelecimentos agropecuários	Estabelecimentos da agricultura familiar ¹⁸ (até 4 módulos fiscais)		Estabelecimentos com área maior que 4 módulos fiscais	
		Área (hectare)	Nº de estabelecimentos	Área (hectare)	Nº de estabelecimentos
Aliança	31.827,39	3.408,22 (10,71%)	802	28.419,18 (89,29%)	98
Buenos Aires	8.058,72	2.988,75 (37,08%)	419	5.069,99 (62,92%)	34
Camutanga	3.298,98	1.183,97 (35,88%)	230	2.115,01 (64,12%)	10
Carpina	9.710,48	2.688,95 (27,69%)	394	7.021,54 (72,31%)	30
Chã de Alegria	2.074,82	1.367,63 (65,91%)	319	707,19 (34,09%)	3
Condado	5.512,63	811,50 (14,72%)	231	4.701,12 (85,28%)	10
Ferreiros	6.823,38	1.071,09 (15,70%)	429	5.752,28 (84,30%)	24
Glória do Goitá	17.342,00	10.990,79 (63,37%)	2.344	6.351,21 (36,63%)	32
Itambé	25.739,79	3.642,75 (14,15%)	743	22.097,05 (85,85%)	94
Itaquitinga	12.964,82	898,61 (6,93%)	744	12.066,21 (93,07%)	30
Lagoa do Carro	2.300,46	656,75 (28,55%)	658	1.643,71 (71,45%)	14
Lagoa de Itaenga	10.281,86	1.919,09 (18,66%)	705	8.362,80 (81,34%)	10
Macaparana	10.536,41	4.239,76 (40,23%)	848	6.296,65 (59,77%)	32
Nazaré da Mata	17.565,11	2.345,79 (13,35%)	387	15.219,31 (86,65%)	57
Paudalho	17.422,04	3.724,12 (21,37%)	893	13.697,92 (78,63%)	39
Timbaúba	18.820,33	3.363,25 (17,87%)	704	15.457,08 (82,13%)	56
Tracunhaém	13.734,21	1.249,62 (9,09%)	240	12.484,59 (90,91%)	37
Vicência	18.030,95	5.257,57 (29,15%)	765	12.773,38 (70,85%)	72
TOTAL	232.044,38	51.808,21 (22,32%)	11.855	180.236,22 (77,68%)	682

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de INCRA/SNCR, 2018.

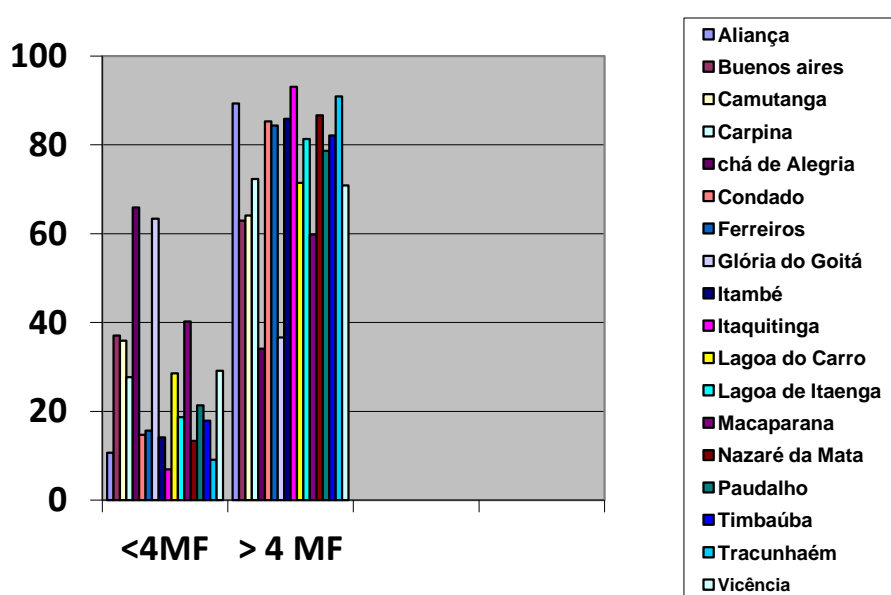
Ao analisar as áreas sob o parâmetro de número de empreendimentos observa-se o comportamento da concentração de terras, pois a distribuição, em geral, se dá por uma quantidade relativamente pequena de empreendimentos acima de quatro módulos rurais.

¹⁸ Definição de agricultura familiar e empreendedor familiar conforme a lei 11.326/2010: “[...] aquele que não possui área maior que quatro módulos fiscais” (BRASIL, 2010).

Ou seja, a propriedade da terra está em mãos de poucos. Esse fato é visível quando tomamos a média geral, pois, 682 empreendimentos acima de quatro módulos fiscais respondem por 77% das terras dos municípios da Mata Norte. Ao passo que 11.855 empreendimentos da agricultura familiar respondem por pouco mais de vinte e dois por cento das terras.

A figura 1 ilustra graficamente essa configuração da estrutura fundiária entre os municípios.

Figura 1 – Situação fundiária dos municípios da RD Mata Norte/PE



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de INCRA/SNCR, 2018.

O segundo bloco do gráfico mostra a distribuição da terra entre os empreendimentos com tamanho superior a quatro módulos fiscais. Pelo menos em dez municípios esses empreendimentos respondem por mais de 80% da área, caracterizando maior nível de concentração de terras.

É plausível afirmar que a implantação dos assentamentos a partir da década de 1990 significou mudanças no perfil agrário desses municípios da Mata Norte de Pernambuco. E também, aumento no número de estabelecimentos da agricultura familiar, ampliando o potencial de atividades agrícolas voltadas para produção de alimentos, inclusive para dar suporte à oferta de alimentos ao PNAE. Porém, não foi suficiente para transformar a configuração concentradora de terras e o predomínio do monocultivo da cana de açúcar.

Fica evidente que a opção produtivista continua prevalecendo e a “modernização” do setor agropecuário na Zona da Mata Norte de Pernambuco prossegue com a estrutura fundiária concentradora. É o mesmo padrão produtivista “modernizador” ocorrido na agropecuária do restante do Brasil, mostrando que o avanço capitalista no campo não pressupunha a reforma agrária como condição, ou seja, o monopólio da terra não é antagônico ao avanço do capital (Silva, 1982).

Por esta perspectiva produtivista, sem reforma agrária, a agricultura comercial cumpriria simultaneamente duplo propósito, de um lado, enquanto setor integrado a indústria como mercado para aquisição de meios de produção, e, de outro, para produção de matérias-primas e de alimentos, sem comprometer as exportações de commodities agrícolas.

Tais propósitos não se alinham a perspectiva de oferta de alimentos a preços acessíveis à população, pois isso incorre em necessárias modificações futuras no padrão de acumulação capitalista

É uma narrativa modernizante porque não se questiona a proposta correspondente de desenvolvimento capitalista no campo, nem como os segmentos da pequena produção estão inseridos nessa proposta. Se oculta os conflitos de classes da questão agrária, confinando-o como questão econômica. E dessa narrativa resulta decisões do Estado para políticas públicas assistencialistas em favor da grande produção agrícola visando fornecimentos de alimentos às populações carentes, como as que aconteceram nas campanhas nacionais para fornecimento de alimentos nas décadas de 1970 e 1980 através da COBAL e depois CONAB (Brasil, 2010).

Para Mendonça (2010) a resolução da questão agrária pressupõe alterar a estrutura de poder, daí a incompatibilidade de seu avanço, exceto se o acesso à terra significar a subordinação da pequena agricultura as cadeias agroindustriais do capitalismo do campo.

Do contrário, os projetos em disputas se mostram incompatíveis, porque as relações de classes são relações permeadas por exploração e dominação.

No Brasil contemporâneo a terra é instrumento de mediação para superar tais relações com uma diversidade de sujeitos envolvidos, de um lado os empresários rurais sob a denominação comum de empreendedores do agronegócio, de outro lado, um conjunto diverso de famílias rurais que dependem da terra para ter seu sustento (Martins, 1981). O conflito agrário amplia o objetivo da disputa, agora, por projeto de construção do espaço rural, sujeitos sociais agem movidos por interesses específicos, a terra é também *locus* de disputa pela água, pelo minério, ou seja, pelos recursos naturais nela contidos, “o agrário é mais que o agrícola, uma vez que se refere a questões mais amplas relativas às formas como determinados grupos sociais se organizam para viver e produzir no espaço rural” (Silva, 2013, p. 3).

Nessa perspectiva os conflitos agrários se constituem dessa multiplicidade de interesses dos vários sujeitos envolvidos, entre os quais: os proprietários de terra (grandes, médios e pequenos proprietários); os assalariados rurais; os parceiros, arrendatários e meeiros; os empresários rurais; os movimentos sociais de luta pela terra; o Estado; e as organizações civis - associações, cooperativas e sindicatos (Silva, 2013).

Nessa complexa e conflituosa trama de relações a questão central do problema agrário brasileiro está no fato de que a terra é objeto de disputa envolvendo uma extensa cadeia de interesses, com claro propósito de enquadramento ao interesse do grande capital cuja racionalidade econômica é expropriadora de direitos, e não somente ao direito de produzir, mas ao direito a um modo de vida,

O campo se transforma cada vez mais em um produtor de commodities; cada vez menos um meio de vida para a maioria dos produtores agropecuários, e menos ainda para os produtores familiares (Teubal, 2008, p. 146).

O Estado mediante o aparato administrativo burocrático e jurídico legitima e regulamenta o ambiente institucional em suas várias dimensões: econômico (negócio), ambiental, proteção social, sustentando a continuidade das estratégias e iniciativas neoliberal através dos agentes do agronegócio global. O resultado da política neoliberal é mais dominação, exploração e violência no campo.

A questão agrária e a reforma agrária, no Brasil, continuam sendo temas pertinentes e estão na pauta dos movimentos sociais do campo. É um problema da sociedade brasileira. Para Teubal (2008) os movimentos sociais estendem suas lutas para aspectos para além da questão agrária: da defesa da democracia, da cultura e direitos de indígenas, de proteção ambiental e ao direito dos ribeirinhos e extrativistas ao ambiente natural protegido para viver e produzir. A luta pela terra sob a perspectiva dos *povos do campo* assume uma dimensão humanista que pressupõe articulação entre vários movimentos sociais,

Estes movimentos camponeses e agrários tendem a se articular com outros movimentos agrários e com movimentos anti-globalização. Existe uma convergência entre os movimentos agrários da Europa, América Latina, Ásia e África. Todos são movimentos que adotam estratégias que vão além da tradicional demanda pela terra e pela reforma agrária [...] (Teubal, 2008, p. 152).

Portanto, o campo tem uma dimensão global quando se torna palco da luta de interesses também globais, e, no caso do Brasil, essa dinâmica é evidente quando a questão agrária é ressignificada em função da inserção do país na ordem internacional do sistema agroindustrial e do sistema agroalimentar global, tornando-o uma das referências mundiais como produtor de commodities.

4.2.2 Agricultura familiar: aspectos sociais, econômicos e político

O processo histórico da formação social brasileira sempre teve a presença incontestável de formas de organização da pequena produção, inicialmente coercitivamente constituídas por famílias escravizadas e, posteriormente, por agregados familiares e por famílias de imigrantes europeus. A construção social da pequena agricultura cuja principal característica é ser de base familiar, tem sido uma história de lutas, conquistas e contradições. Ao mesmo tempo se constrói como 'ser' social através de sua *práxis* política, social e econômica com vários segmentos da sociedade. As condições históricas mostram que o pequeno agricultor brasileiro de base familiar ao longo de sua existência social se fortalece como ente político e com capacidade de adaptação às crises e transformações impostas pelas relações capitalistas, de modo que tem sido a capacidade de resistência uma de suas importantes características (Fabrini, 2008, p. 239).

O processo de modernização da base técnica da agricultura brasileira, extensão do modelo desenvolvimentista excludente, deixou para trás todas as formas de organização social produtiva e de base familiar do campo.

Grisa e Schneider (2015, p. 20), corroboram com essa avaliação,

Historicamente a agricultura familiar ou “os pequenos agricultores” – como eram denominados até cerca de duas décadas atrás – sempre estiveram às margens das ações do Estado brasileiro, não raro incrementando sua fragilidade diante das opções de desenvolvimento perseguidas no país.

Desde as décadas de 1980 e 1990 os movimentos sociais dos trabalhadores e povos do campo concebiam propostas para o desenvolvimento rural e buscavam articulação política para viabilizá-la. Em todas elas o fundamento comum era o fortalecimento político, social e da produção agrícola de base familiar.

Decorre dessa movimentação, ainda em 1996, a instauração do PRONAF, como um programa de crédito, diferente da concepção original e mais ampliada dos movimentos sociais. Somente a partir da formulação e execução do *Programa Fome Zero* dos governos do Partido dos Trabalhadores, a partir de 2003, que a agricultura familiar alcançou dimensão política, social e econômica significativa, por ser um dos eixos do referido programa. Este programa tinha como fundamento articular ações entre as políticas de segurança alimentar e nutricional, de saúde, educação, fundiária, entre outras, e tendo como um de seus eixos a agricultura familiar, como estratégia para abastecimento alimentar. Desta forma, nesse momento histórico, a agricultura familiar ganha visibilidade na sociedade brasileira e busca reconhecimento.

Nesse contexto, o Estado brasileiro instituiu a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais e define agricultor familiar e empreendedor familiar rural como beneficiários das políticas da agricultura familiar.

Pela referida lei estes beneficiários devem então exercer atividades no meio rural e cumprir simultaneamente os parâmetros a seguir:

- 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.

Também são considerados beneficiários na forma do § 2º dessa lei:

- I - Silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;
- II - Aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;
- III - Extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscaidores;
- IV - Pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.
- V - Povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º;
- VI - Integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º.

Pelo exposto acima, esta lei amplia a base social compreendida por agricultura familiar e beneficiária das respectivas políticas públicas. Convém dizer também que esta lei distingue agricultor familiar de empreendedor familiar rural, e, por conseguinte, diferencia estabelecimento da agricultura familiar de empreendimentos familiares rurais. O decreto nº 9.064/2017 regulamenta a lei 11.326/2006 e orienta as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar,

[...] As políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais deverão considerar a Unidade Familiar de Produção Agrária - UFPA, os empreendimentos familiares rurais e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - CAF.

E modifica o item III do artigo 3º dimensionando o tamanho da renda que deve auferir a agricultura familiar e os empreendimentos familiares rurais, e mantém os demais critérios: “III - auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento”.

Então, o referido decreto estabelece para o acesso às políticas públicas dois tipos de empreendimentos: a UFPA e o empreendimento familiar rural. Além de criar o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar –CAF¹⁹

¹⁹ O CAF é um instrumento para identificação dos agricultores familiares para fins de acesso às políticas públicas destinadas a UFPA e aos empreendimentos familiares rurais. O CAF substitui a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). Este instrumento está sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

E define família rural como sendo “[...] unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas pela UFPA” (Brasil, 2017), que assim é definida:

Unidade Familiar de Produção Agrária – UFPA. Conjunto de indivíduos composto por família que explore uma combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele (Brasil, 2017).

A UFPA é a pequena propriedade rural familiar (estabelecimento) e a família rural é sua constituinte. A pessoa física da família rural, agricultor ou agricultora, representa a UFPA (estabelecimento).

Em relação ao empreendimento familiar rural o decreto o define como sendo “[...] forma associativa ou individual da agricultura familiar instituída por pessoa jurídica, admitidos os seguintes arranjos”, tal como previsto em lei:

- a) empresa familiar rural - aquela constituída com a finalidade de beneficiamento, processamento ou comercialização de produtos agropecuários, ou ainda para prestação de serviços de turismo rural, desde que formada exclusivamente por um ou mais agricultores familiares com inscrição ativa no CAF;
- b) cooperativa singular da agricultura familiar - aquela que comprove que, no mínimo, sessenta por cento de seus cooperados são agricultores familiares com inscrição ativa no CAF;
- c) cooperativa central da agricultura familiar - aquela constituída exclusivamente por cooperativas singulares da agricultura familiar com inscrição ativa no CAF; e,
- d) associação da agricultura familiar - aquela que comprove a totalidade dos associados com personalidade jurídica e com inscrição ativa no CAF e que possua o mínimo de sessenta por cento das pessoas físicas associadas com inscrição ativa no CAF ou demonstre ambas as situações no caso de composição mista.

O empreendimento familiar rural é uma pessoa jurídica, na forma de empreendimento individual ou em sociedade entre pessoas físicas e/ou jurídicas.

É através do CAF que a UFPA e as formas jurídicas do empreendimento familiar rural mantêm em comum as condições de acesso às políticas públicas para a agricultura familiar. A inscrição no CAF constitui o primeiro momento para credenciá-los ao acesso às políticas públicas da agricultura familiar.

Esse momento da inscrição no CAF é vulnerável a interpretações que dão margem ao ingresso de agricultores fora dos critérios legais de beneficiários das políticas públicas à agricultura familiar, uma vez que para inscrição não se requisita: comprovação de renda; comprovação de uso predominante da mão de obra e do tipo da gestão. Algo difícil para relacionar é o tamanho da propriedade (módulo rural) com a renda auferida tendo em vista o nível alto de informalidade que prevalece nesses quesitos da comprovação da renda. O significado disso é a possibilidade de inscrição de representantes de famílias rurais cujos atributos que o qualificam como agricultor familiar ou empreendedor familiar são questionáveis.

Em uma das nossas entrevistas o agricultor e atual conselheiro do CAE com experiência em gestão pública, dar um tom solene a sua resposta quando o assunto é a participação na chamada pública e a observação dos critérios de seleção, e, se conhece tais critérios:

[...] Conheço. Inclusive isso é muito debatido lá. Muita gente acha que minha importância de tá lá é por conta disso. Para saber se tem o módulo certo, quem é agricultor que tem empregado, se tem a DAP ou não (Conselheiro – Entrevista 3).

A ênfase que atribui à importância de sua presença nas chamadas públicas é porque os agricultores familiares sabem que existe a possibilidade das compras que compõem os trinta por cento dos recursos do PNAE serem atendidas por alimentos não locais e de origem divergente dos critérios estabelecidos na legislação.

Também sobre essa possibilidade um dos agricultores familiares e fornecedor de alimentos relata: *“Existe meios de fazer de conta que compra da agricultura familiar. Tem muitos produtos do campo, é local, mas não é de agricultores familiares”* (Fornecedor – Entrevista 2).

Percebe-se que os agricultores têm meios para acompanhar esse processo sob o ponto de vista técnico, administrativo e jurídico. No entanto, não está nessas dimensões a essência da vulnerabilidade do processo de compras de alimentos diretas aos agricultores familiares no PNAE. Essa essência é política.

A vulnerabilidade do processo não está somente no CAF que apenas habilita a inscrição, e por isso esse é um instrumento de controle estanque, e não contínuo. Ao contrário, no itinerário processual de compras da merenda escolar a vulnerabilidade está no movimento das decisões políticas tomadas durante o planejamento e na execução do PNAE de todos os municípios da Mata Norte de Pernambuco.

E não se trata de deficiências técnicas e administrativas. Aqui, são determinantes as relações políticas historicamente responsáveis pelas condições sociais precárias geradoras de desigualdades e dependência, existentes nessa região, e intencionalmente reproduzidas anos após anos. E somente as relações de poder e decisões políticas daí decorrentes, respondem pelas narrativas discursivas de apatia, falta de interesse e desconhecimento dos agricultores e conselheiros do CAE. É dessa determinação a origem da falta de transparência e decisões autocráticas que descumprem os requisitos das chamadas públicas de alimentos saudáveis, de produção local e da agricultura familiar, ainda que se diga que se está cumprindo a cota de compras de trinta por cento.

É a autocracia de que trata Florestan Fernandes (1987) presente na democracia liberal do Estado burguês brasileiro.

Na heterogeneidade da agricultura familiar a legislação aproxima algumas características e torna comuns critérios conferindo-lhes certa unidade e identidade.

Contudo, na realidade o perfil da agricultura familiar comporta estágios diferenciados de organização e desenvolvimento da produção o que também suscita estratégias diferenciadas de relacionamento com os mercados privados e mercados institucionais de caráter estatal. Ou seja, de um lado, existem agricultores familiares que adotam precípuamente estratégias próprias de reprodução social, cumprindo objetivos sociais de assegurar as condições de sua própria reprodução social destinando a produção, prioritariamente, para o autoconsumo e depois produzindo excedentes para atender demandas de alimentos à sociedade. De outro lado, outros priorizam a integração econômica aos circuitos comerciais capitalistas através de arranjos institucionais com grupos empresariais, se posicionando subordinadamente ao grande capital dos negócios agropecuários.

Nestes termos, os dois perfis de agricultores familiares se expõem à lógica competitiva do mercado capitalista. Para se viabilizar econômica e socialmente segmentos da agricultura familiar organizam estratégias alternativas de comercialização de sua produção, tais quais, os circuitos curtos de vendas²⁰ e os chamados ‘mercados institucionais’, entre outros, principalmente no âmbito local (GRISA, 2009; HESPANOL, 2016).

O *Programa Fome Zero*, a partir de 2003, estrutura o mercado institucional através da formulação dos programas de aquisição de alimentos, entre eles o das compras obrigatórias incorporadas ao PNAE que está na realidade dos mercados institucionais dos municípios da Mata Norte.

A relevância econômica e social da agricultura familiar no Brasil está demonstrada nos números do último censo agropecuário do IBGE, (2017). A agricultura familiar no Brasil responde por 50% da produção dos alimentos básicos e ocupa 10,93 milhões de pessoas, 73% da mão de obra do campo e ainda por 38% do valor bruto da produção.

A tabela 4, a seguir, mostra os dados da agricultura familiar no Brasil e em Pernambuco.

Tabela 4 – Agricultura familiar - Brasil e Pernambuco

Variáveis	BRASIL	PERNAMBUCO
Nº de estabelecimentos	3,9 milhões (77%)	232,61 mil (82,57%)
Pessoal ocupado	10,1 milhões de pessoas (67%)	614,56 mil (78,81%)
Valor da produção	107 bilhões de reais (23%)	1,83 bilhão (35,79%)
Área ocupada com estabelecimento da agricultura familiar	80.90 milhões ha (23%)	2,32 milhões ha (51,92%)

Fonte: IBGE. Censo agropecuário, 2017.

²⁰ Circuitos curtos de vendas: refere-se às iniciativas de movimentos e representações dos agricultores familiares em que se organiza a produção e comercialização para serem realizadas diretamente aos consumidores. O movimento das feiras de orgânicos são exemplos. Os mercados institucionais: refere-se às demandas do Estado por serviços e bens em que as compras públicas podem ser feitas através das políticas públicas.

Conforme o censo agropecuário (2017), Pernambuco é o Estado que apresenta a maior proporção de área ocupada pela agricultura familiar em relação à área total dos estabelecimentos rurais, ou seja, quase 52% da área total dos estabelecimentos rurais do estado, e por 82% do número de estabelecimentos rurais do estado. Para a RD Mata Norte de Pernambuco apresentamos na tabela 5 o panorama da agricultura familiar nos municípios. Nessa tabela considera-se quatro variáveis: número de estabelecimentos, pessoal ocupado, área colhida com lavouras temporárias e produção.

Tabela 5 – Agricultura familiar e produção de alimentos na Mata Norte.

Municípios	Nº de estabelecimentos da agricultura familiar	Pessoal ocupado na agricultura familiar	Área colhida com lavoura temporária (ha)	Produção (tonelada)		
				Grão (fava/feijão)	Mandioca	Batatas/abóbora
Aliança	802	1.486	402	132	607	92
Buenos Aires	419	1.071	178	58	231	33
Camutanga	230	229	102	38	57	29
Carpina	394	510	109	16	164	5
Chã de Alegria	319	454	166	18	566	3
Condado	231	414	92	16	227	2
Ferreiros	429	740	50	4	156	0
Glória do Goitá	2.344	5.435	873	138	1.849	65
Itambé	743	1.363	346	75	1.023	30
Itaquitinga	744	1.565	378	66	1.535	73
Lagoa do Carro	658	1.297	208	52	382	38
Lagoa de Itaenga	705	1.816	382	78	374	69
Macaparana	848	1.534	165	46	82	9
Nazaré da Mata	387	774	474	65	1.452	18
Paudalho	893	1.717	336	124	1.562	10
Timbaúba	704	1.253	227	59	207	8
Tracunhaém	240	353	170	39	221	0
Vicência	765	1.483	209	41	405	35
TOTAL	11.855	23.494	4.867	1.065	11.100	519

Fonte: IBGE. Censo agropecuário, 2017.

De modo geral, a agricultura familiar se dedica mais aos cultivos de alimentos básicos, feijão, milho, mandioca, batata doce, abóbora, entre outros, chamados de lavouras temporárias. Importante ressaltar que outros tipos de lavouras temporárias e também permanentes, tais quais, hortaliças e frutas, respectivamente, fazem parte também da produção de alguns dos municípios. Mesmo aqueles sete municípios que não apresentaram projetos de assentamentos de reforma agrária, tabela 2, têm estabelecimentos da agricultura familiar e respectivas produções.

É possível inferir que os dados acima indicam a existência de produção de alimentos básicos na RD Mata Norte de Pernambuco, e ainda com potencial para aumentar a oferta de alimentos e dá suporte às compras da agricultura familiar ao PNAE. Importante destacar que o potencial para aumentar a produção de alimentos para atender as demandas do PNAE pode acontecer, tanto com produtos *in natura*, quanto com produtos beneficiados, conforme afirmou um dos agricultores entrevistado: *“A cooperativa se programa para fornecer produtos beneficiados tipo macaxeira descascada”* (Fornecedor – Entrevista 1).

Outro agricultor conselheiro do CAE confirma a possibilidade de aumentar a produção e interesses dos agricultores, isto se houvesse demanda maior do PNAE: *“Existe demandas dos agricultores para fornecer alimentos. A pressão não é maior porque uma parte dos agricultores tem conhecimento do PNAE, mas a maior parte não tem”* (Conselheiro – Entrevista 3). Essa fala sugere, entre outras providências, a imperativa melhoria da organização da base social dos agricultores familiares para além de aspectos econômicos e produtivos.

Algo relacionado a necessária organização da cidadania (Coutinho, 2013) para estimular o potencial sinérgico da agricultura familiar na articulação local das ações favoráveis aos seus interesses, pelo menos no âmbito das compras de alimentos do PNAE.

As contradições históricas entre geração de riquezas e desigualdade social permanecem coexistindo ainda nesse primeiro quinto de anos do século XXI. No Brasil a agricultura familiar demonstra ser capaz de se inserir organicamente para construção de uma sociedade com mais equidade social. Nesse sentido, as experiências das políticas públicas de aquisições de alimentos como estratégias do Programa Fome Zero, PAA e PNAE, sinalizam como soluções de tais contradições.

4.3 Fome e produção de alimentos no mundo e Brasil

O aprofundamento dos estudos sobre a fome no mundo e no Brasil permitiu melhor compreensão de seus fatores determinantes, enquanto fenômeno relacional e multicausal inserido nas contradições do sistema econômico capitalista dominante.

Nesse século XXI as tensões políticas e crises do sistema do capital nos impõe o desafio de estender o fio que tece as tramas conflituosas e mutantes do movimento dialético que constrói as tessituras complexas das diversas realidades das sociedades capitalistas contemporâneas nas quais a fome é o fenômeno sempre presente como um incômodo à agenda global capitalista. Daí se dizer que na diversidade das várias sociedades a abordagem da fome implique também uma permanente construção conceitual (Abrandh, 2013).

4.3.1 Contexto internacional de combate à fome

Durante a primeira guerra mundial os países europeus envolvidos na guerra desenvolveram a percepção de que a produção de alimentos tinha estreita relação com a segurança nacional, uma vez que um país não poderia ficar vulnerável a dependência de abastecimentos de alimentos por outros países. Pela primeira vez na Europa o conceito de segurança nacional remete ao conceito de segurança alimentar. Posteriormente, se estendeu a esse conceito uma compreensão mais larga, incorporando o conceito de soberania alimentar, como sendo a condição soberana de todo país produzir seus alimentos conforme suas necessidades nutricionais e preferências culturais (Consea, 2010).

Essas duas compreensões embasarão adiante os discursos dos Estados e órgãos internacionais sobre a questão da fome e desnutrição, e, por conseguinte, da segurança alimentar e nutricional.

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências, como o Fundo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), e a criação das agências internacionais – Banco Mundial (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI), no pós-guerra, recoloca a segurança alimentar na pauta das discussões sobre a pobreza e a fome no mundo.

No âmbito internacional as tensões políticas decorrentes das discussões, evidenciam pelo menos duas correntes políticas divergentes quanto ao tratamento à superação da fome no mundo. De um lado, defensores da concepção de que a fome deveria ser superada mediante compreensão do acesso ao alimento como direito humano, e, de outro lado, aqueles que defendiam a tese de que a fome decorre de desequilíbrios econômicos entre oferta e demanda, e por isso deve ser tratada pelos mecanismos do livre mercado (Brasil/MDS, 2013).

Prospera a tese da insuficiente disponibilidade de alimentos em países subdesenvolvido, e se implementa políticas de enfrentamento a fome tomando como base estratégias de livre comércio. Para tanto, fica sob a coordenação do recém-criado 'Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT', em 1946, a regulamentação do comércio internacional, sobretudo, de alimentos e commodities. Mais tarde, em 1995 esse órgão é substituído pela atual Organização Mundial do Comércio – OMC.

No Brasil o diagnóstico dos graves problemas da fome e desnutrição da população, na primeira metade do século XX, validou a lógica da baixa produtividade da agricultura e a baixa oferta de alimentos como causas. Em países como o Brasil, subdesenvolvido e dependente economicamente, as políticas de enfrentamento a esses problemas dependeram, num primeiro momento, de doações dos excedentes de produção dos países ricos. Posteriormente, com a modernização da economia as políticas do Estado brasileiro para superar a fome passavam pelo aumento de produção agrícola e por mecanismo de regulação de estoques.

Essas abordagens da questão da fome e da segurança alimentar focalizam o produto em si – binômio produção-quantidade, em seus aspectos quantitativos, enfatiza as baixas produtividades, baixos estoques e irregularidade de abastecimento, o que resultaria em baixa disponibilidade de alimentos. Tratar o problema da fome no mundo sob essa ótica afasta da perspectiva de conceber a alimentação como direito humano (Maluf, 2013).

As políticas de enfrentamento à fome baseadas nos aspectos quantitativos e nos mecanismos de mercado mostraram-se incapazes de garantir a segurança alimentar.

O desenvolvimento capitalista no pós-guerra impôs desafios à sobrevivência à medida que o sistema de autorreprodução do capital em sua busca incessante por maior produtividade e acumulação não tem a premissa da distribuição equitativa de bens e serviços como crêem os defensores dos mecanismos de mercado. A solução para a fome dista desse mecanismo, uma vez que a determinação do capital se sobrepõe as questões sociais de modo geral, como adverte Mészáros (2011).

As contradições desses mecanismos de mercado estão presentes também na lógica subjacente ao desenvolvimento da agricultura através dos pacotes tecnológicos da chamada *revolução verde* na segunda metade do século XX, da qual resultou expressivos aumentos de produtividade e da produção. Igualmente, a evolução tecnológica e modernização nos fluxos de circulação e distribuição dos produtos agrícolas em toda a cadeia de produção alimentar proporcionaram considerável aumento do comércio internacional e na oferta de alimentos no mundo. Indicações de estudos da FAO (2018) projetam um aumento de 20% na produção de alimentos no mundo para o decênio 2017-2027.

Se prevé que la producción mundial agrícola y de pescado crecerá alrededor de un 20% durante el próximo decenio, pero con variaciones considerables entre las distintas regiones. [...] el crecimiento de la producción se logrará principalmente debido a la intensificación y el aumento de la eficiencia, y en parte a la ampliación de la base de producción a través de la ampliación de la cabaña y la conversión de pastos en tierras de cultivo (FAO, 2018 p. 2).

De fato, é observado redução do número de pessoas em estado de insegurança alimentar no mundo. Contudo, esse aumento da produção de alimentos no mundo não significa necessariamente diminuição da fome. A FAO (2018) constata uma tendência de aumento no número de pessoas subalimentadas, saindo dos 804 milhões de pessoas em 2016 para 821 milhões de pessoas com fome em 2017, em decorrência de retrocessos nas políticas de proteção social. A América Latina é uma importante região produtora de alimentos, mas possui 37 milhões de pessoas submetidas à condição de fome, 6,1% da população, mesmo havendo uma significativa redução de 46% no contingente dessas pessoas, em 20 anos (FAO, 2018).

Ahora, se estima que el número absoluto de personas subalimentadas del mundo ha aumentado de alrededor de 804 millones en 2016 a casi 821 millones en 2017. Esta tendencia transmite una señal clara de advertencia de que, si no se redoblan los esfuerzos, no se alcanzará la meta de los ODS de erradicar el hambre de aquí a 2030 (FAO, 2018, p. 2-3).

Em toda segunda metade do século XX as estratégias adotadas para aumentar a produção de alimentos e disponibiliza-los à população não foram eficazes para erradicar a fome no mundo.

Acrescente-se a preocupação com a produção e distribuição de alimentos visando o combate à fome, também a preocupação com a manutenção das condições ambientais necessárias a essa produção.

Assim, a dimensão ambiental é colocada em relevo pelos movimentos sociais preocupados com a sustentabilidade ecológica em âmbito internacional e questionam os efeitos colaterais da revolução verde à saúde humana e ao meio ambiente.

Na Conferência Mundial de Alimentação e Nutrição – CMA (1996), da ONU, em Roma, a declaração assinada pelos chefes de Estado incorpora ao conceito de segurança alimentar a noção de alimento seguro (alimentos livres de contaminação – biológica e química) e de qualidade, produzido sob condições sustentáveis.

Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã (ONU/CMA, 1996).

As agressões ao ambiente natural pelas atividades agrícolas, ao lado das condições de vida precária de populações urbanas e rurais assumem centralidade na agenda dos órgãos internacionais.

Nesse sentido, os termos da Declaração da ONU de 1996, consolida o combate à pobreza como sendo a principal estratégia de enfrentamento a fome, pois as condições precárias de vida, relativas à falta de uma educação adequada, a falta de moradia, saneamento básico e acesso à água tornariam os indivíduos, famílias e coletivos humanos vulneráveis a fome.

O documento reafirma que tais condições são agravadas em nível global e nacional, por situações relacionadas às questões econômicas, políticas e ambientais, como: renda insuficiente para acesso aos alimentos e aos baixos níveis de crescimento econômico, conflitos e violências em países e eventos climáticos extremos (FAO, 2018).

Reafirmamos que um ambiente político, social e econômico pacífico, adequado e estável, é a condição essencial para que os Estados sejam capazes de dar uma adequada prioridade à segurança alimentar e à erradicação da pobreza. A Democracia a promoção e a proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento e a uma completa e igual participação dos homens e mulheres, são indispensáveis para se alcançar uma segurança alimentar sustentável para todos. A pobreza é a maior causa de insegurança alimentar (Declaração de Roma/ONU/OMS, 1996).

Relatórios e declarações resultantes das conferências da ONU relacionam o quadro de fome no mundo às sucessivas crises econômicas e às instabilidades políticas e mostram a complexa correlação de fatores associados a esse fenômeno (FAO, 2018). O aumento de situações de conflitos, a partir de 2014, em países com instabilidade política submeteu as populações pobres e vulneráveis a condições extremas de falta de alimentos.

[...] observamos que la incapacidad para reducir el hambre en el mundo está relacionada estrechamente con el aumento de los conflictos y la violencia en diversas partes del planeta, y que las iniciativas para combatir el hambre deben ir de la mano con las que están encaminadas a mantener la paz (FAO, 2018, p. vii).

Pela lógica da FAO/ONU a erradicação da pobreza, a estabilidade econômica e política, e mais, a redução da vulnerabilidade aos efeitos de eventos climáticos extremos se constituem em fatores-chaves à superação da fome. E para tanto se formaram agendas para o desenvolvimento sustentável e se estabeleceu metas até 2030. Importante observar que os encaminhamentos dos Estados através das declarações da ONU, pelo menos na versão final divulgada oficialmente desses documentos, não relacionam com o sistema econômico capitalista e nem questionam sua forma destrutiva de autorreprodução social com as questões ambientais, a instabilidade política e econômica, a pobreza e a fome no mundo.

Os fatores apontados pela declaração da ONU e que darão origem à agenda dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS), em seu conjunto, representam efeitos circulares de um mesmo evento: o metabolismo sociometabólico de autorreprodução do sistema do capital.

Daí porque a agenda foi revisada e seus objetivos postergados até 2030.

Tanto a CMA e a agenda dos ODS concebem a pobreza como a principal causa dos problemas de insegurança alimentar no mundo, e propõem ações efetivas com duas características: a primeira que seja uma abordagem integrada e multissetorial capaz de atuar em diferentes frentes, envolvendo agricultura, saúde, segurança, economia, educação, e, a segunda, um modo de governança que envolva diferentes sujeitos sociais, representados pelo poder público, sociedade civil, empresariado, academia (FAO, 2018).

A identificação, na realidade diversa das formações sociais, da pobreza, desigualdades sociais, instabilidades políticas, entre outros, como fatores causais da fome, significa permanência dentro do círculo de eventos determinados pela dinâmica do metabolismo de reprodução social do sistema do capital.

Embora a abordagem integrada e multissetorial ao enfrentamento de tais fatores expresse uma visão abrangente é, ao mesmo tempo, insuficiente e inócua diante dos pressupostos de acumulação do sistema econômico capitalista, pois esse se sobrepõe a tudo, como salienta Mézáros (2015).

4.3.2 Política pública de alimentação e segurança nutricional no Brasil

O médico, professor e cientista Josué de Castro, na primeira metade do século XX, dizia que a luta do ser humano, em todas suas formas, é a própria luta para assegurar sua existência, e a primeira de todas elas é a luta contra a fome. A existência humana pressupõe “atender à necessidade inadiável de comer, manter o corpo integral, em condições para as lutas, e, seguidamente, quem trata de lembrá-lo dessa necessidade é a fome” (Castro, 1984, p. 5). E brilhantemente, distingue a fome biológica, esta o gatilho natural do mecanismo humano, alertando-o para comer, de outro tipo de fome, a resultante dos males sociais, estes sim, fenômenos produzidos e evitáveis.

Um dos primeiros estudos de Josué de Castro sobre o tema da nutrição humana no Brasil foi publicado em 1932, chamado *Inquérito sobre as condições de vida da classe operária no Recife*, relacionava a alimentação à produtividade e as condições sociais do trabalhador (moradia, salário, etc).

Em seus estudos o autor demonstra que o problema da fome é resultado de múltiplos fatores: culturais, econômicos, sociais e biológicos, e, sendo tais fatores conhecidos, mostra que o mecanismo biológico do homem sofre interferência direta dos outros três primeiros fatores. Josué de Castro já alertava sobre o problema do acesso à terra como um desses fatores: “[...] fatores da categoria do latifundismo agrário-feudal que tanto deformou o desenvolvimento da sociedade brasileira. Isto é inegável” (Castro, 1984, p. 29).

O legado desses estudos, pioneiros no Brasil, também despertou o interesse internacional dos chamados *cientistas da nutrição*, e permitiu conhecer mais sobre o fenômeno social da fome e suas consequências numa realidade humana de condições precárias de vida, especialmente sob o aspecto nutricional das populações das várias regiões do Brasil, destacando,

[...] a palavra fome já não basta. O termo evoca simplesmente a insuficiência da quantidade de alimentos, provocando a subnutrição e a "morte pela fome". Trata-se de outra coisa. [...] não é apenas quando nossa alimentação é insuficiente que estamos ameaçados. Também o estaremos se ela for mal constituída (Castro, 1984, p. 7).

A abordagem da fome por Josué de Castro na primeira metade do século XX destaca os dois lados da fome: a insuficiência na quantidade e na qualidade nutricional, relacionando-os a fatores estruturais como a concentração da terra e a prevalência do modelo agrícola que privilegia o monocultivo.

A industrialização brasileira a partir do final da primeira metade do século XX consolidou uma nova estrutura econômica decorrente das transformações capitalistas, porém, mantendo-se o caráter excludente e desigual do desenvolvimento social.

Um padrão que preservou a continuidade de dominação política e econômica por uma elite burguesa com a mediação do Estado para defesa de interesses particularistas de classe, de modo que os males sociais que culminam com a fome decorrem exatamente da sobreposição dos interesses privados particularistas sobre os interesses coletivos da nação (Castro, 1984; Fernandes, 1987).

De modo geral, Josué de Castro ao abordar a fome como fenômeno social e universal alertava tratar-se de tema perigoso e delicado.

No Brasil, especificamente, a construção de um projeto de nação coletivo e igualitário nunca foi propósito político da classe dominante cuja narrativa discursiva de distribuição da riqueza, se não era um escárnio, num mínimo era uma utopia idealizada pela burguesia autocrática brasileira, pois aqui, "toda a terra dos homens tem sido também até hoje terra da fome. [...] e a fome no Brasil e na América Latina destrói nossa riqueza humana sorrateiramente, geração a geração" (Castro, 1984, p. 48).

Na América Latina, o Brasil contemporâneo é síntese das condições sociais, econômicas e políticas de reprodução das contradições do sistema econômico capitalista no campo e nas cidades: geração e concentração de riquezas com grandes quantidades de alimentos produzidas e existência de fome em larga escala. Uma contradição que se mantém na convivência persistente entre a incessante quantidade de pessoas em condições de insegurança alimentar e nutricional e a crescente e concentradora produção de riqueza material.

Segundo IBGE (2019) o Produto Interno Bruto – PIB, o principal indicador de riqueza material, do Brasil foi, em 2019, R\$ 7,3 trilhões, entre os 15 maiores do mundo.

O valor adicionado, ou seja, a participação relativa da agropecuária, é de 4,41% do PIB nacional ou R\$ 322 bilhões.

A despeito dessa riqueza, a desigualdade de renda e suas consequências à população pobre, sobretudo ao acesso à alimentação, são brutais. Dados do relatório do CONSEA (2010) com base na PNAD/IBGE mostram que o Brasil apresentava em 1999 um contingente de 22 milhões de pessoas, ou seja, 14,5% da população brasileira, vivendo em famílias com renda inferior à linha da indigência e 34,1%, 53 milhões de pessoas, vivendo em famílias com renda inferior à linha da pobreza.

Todavia, em 2008 houve queda de 33% do contingente de pessoas que viviam nessa linha de pobreza, ou seja, 12,8 milhões de pessoas saíram dessa condição, mas ainda representando 28,8% da população. Dados do relatório da FAO (2014) mostram que a renda dos 20% mais pobres cresceu três vezes mais que a renda dos 20% mais ricos, e a parcela de extrema pobreza da população brasileira saiu de 25,5% para 3,5%.

Em Pernambuco, no período colonial, na região das matas e litorâneas, o cultivo de cana de açúcar ocupava as melhores terras, ao passo que a produção de alimentos, ocupava pequenas áreas com mão de obra escrava para suprir ao seu auto sustento e da casa grande (Freyre, 2004; Andrade, 1980). Posteriormente, fazendeiros e senhores de engenho incorporam mudanças a essa estrutura, fazendo concessão de pequenas áreas de terras para produção de alimentos às populações que cresciam nas nascentes vilas e lugarejos (Andrade, 1980; Prado Jr., 1990; Leite, 1988).

Como enfatiza Prado Jr. (1990) a produção agropecuária brasileira se configurou sob uma estrutura agrária organizada em grandes áreas e no monocultivo. Essa configuração agrária permanece, revigorada pelos avanços tecnológicos, mantendo-se o viés agroexportador como eixo orientador das políticas agrícolas e agrárias oficiais à agricultura do país, agravando a pobreza urbana e rural e a decorrente situação de fome. A região canavieira de Pernambuco, inclusive a Mata Norte, é ainda uma das áreas endêmicas de incidência da fome, chamada por Josué de Castro (1984, p. 105) como “área do Nordeste açucareiro”.

Para Belik *et al.* (2001) as políticas para enfrentamento da fome no Brasil têm três fases. Uma primeira vai até os anos de 1930. Esse período foi marcado pela intervenção do Estado.

O Estado brasileiro, na primeira metade do século XX, se lança ao desafio de modernizar a economia iniciando o processo de industrialização, com diferenças regionais significativas, muito mais avançada na região Sudeste, com níveis de investimentos mais elevados em comparação à região Nordeste, a qual econômica e socialmente mantinha suas estruturas econômicas dependentes do setor primário. E não é por acaso que os maiores bolsões de pobreza se encontram nesta região do Brasil.

Nesse contexto os diagnósticos apontavam que os problemas da fome estavam relacionados à precariedade do abastecimento devido à oferta insuficiente de alimentos. A crise da lavoura cafeeira e o período de guerra criaram condições contraditórias em relação ao abastecimento interno de alimentos.

Se por um lado, a crise do café favorecia a produção de alimentos, por outro, o contexto da segunda guerra mundial significava abertura comercial para atender demandas de mercados externos devido ao desabastecimento de países em guerra.

O Brasil como importante produtor de café priorizava sua produção à exportação. O abastecimento interno continuava insuficiente e os problemas de carestia dos alimentos permaneciam.

A segunda fase vai de 1930 até 1989. Período que é o marco inicial das transformações capitalistas e do processo de modernização econômica do Brasil, porém, mantendo-se o caráter de dependência externa e desigualdade social interna.

No início desse período o governo da ditadura Vargas – 1930 a 1945 – criou a comissão de abastecimento para cuidar do equilíbrio do mercado interno e externo, e entre outras iniciativas, esta comissão foi responsável pelos primeiros restaurantes populares no Brasil (Belik; Silva; Takagi, 2001). Na década de 1930 se constatou a precária condição de alimentação da classe trabalhadora do país, desencadeando ações do Estado, como a criação do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

Na década de 1940 o diagnóstico da fome e desnutrição se ampliou e alcançava um vasto contingente da população brasileira, sobretudo, as crianças e jovens. Josué de Castro eleito Deputado Federal por Pernambuco e lastreado por seus estudos criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, em 1940, cujo decreto também viabilizou a criação dos restaurantes populares.

Em 1943 também criou, por determinação do governo brasileiro, o Serviço Técnico de Alimentação Nacional – STAN. Em 1944, por iniciativa do empresariado brasileiro, foi criado o Instituto de Tecnologia Alimentar, uma entidade voltada à pesquisa e estudos dos problemas tecnológicos da indústria alimentar no Brasil. O SAPS foi extinto e o referido instituto alimentar mantém sua continuidade com financiamento público e privado. Em 1945 foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA).

Naquele contexto de industrialização e crescente urbanização do país o enfrentamento à fome inicia no campo das relações de trabalho e das cidades.

A publicação do livro *Geografia da fome: dilema entre o pão e o aço* amplia a visão sobre os problemas da nutrição e subnutrição e impulsiona o Estado brasileiro a assumir compromissos internacionais ao enfrentamento da fome (Belik *et al.*, 2001).

O trabalho do grupo de *cientistas da nutrição*, do qual fazia parte Josué de Castro, delimitava geográfica e socialmente a exata dimensão da fome, atingindo especialmente as crianças, motivação que tornou possível a formulação da política pública de merenda escolar no Brasil. Esse grupo de cientistas preconizava o envolvimento de outros sujeitos sociais atuando juntamente com o governo para erradicar esse problema,

[...] que visava despertar a consciência mundial para o problema da fome e da miséria e promover projetos que evidenciassem que a fome poderia ser vencida e abolida pela ação e vontade dos atores sociais (FNDE, 2010, p. 910).

Em 1953 a Comissão Nacional de Alimentação – CNA elaborou o primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (Vasconcelos, 2005) cujo nome era *Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil*. É nesse plano que aparece pela primeira vez um programa minimamente estruturado de atenção à assistência alimentar e nutricional materno infantil, prioritariamente, e de atenção aos escolares e trabalhadores, em âmbito nacional e sob a responsabilidade pública. Trata-se de um plano macro e que dele deriva vários outros planos de natureza operacional, entre os quais havia o Programa de Alimentação Escolar, podendo-se dizer que,

[...] o mesmo teve uma primeira etapa, iniciada na década de 1950, caracterizada pela presença de recursos provenientes do *United Nations Children's Fund* (UNICEF) chamado no Brasil de FISI – Fundo Internacional de Socorro à Infância. A década de 1960 pode ser vista como uma segunda etapa do programa, marcada fortemente pela presença de alimentos provenientes dos Estados Unidos da América, entre os quais do Programa “Alimentos para a Paz”, financiado pela *United States Agency for International Development* (USAID) e do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU), os quais forneciam a quase totalidade dos gêneros consumidos pelos escolares brasileiros (Peixinho, 2013, p. 910).

Em 1955 cria-se a primeira Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), considerada o marco temporal da política pública da alimentação escolar no Brasil.

A partir dessa década, e segue-se por um longo período, ocorreu, também, o processo de modernização da base técnica da agricultura cujos pressupostos tecnológicos tinham como pilares de sustentação três instrumentos de política agrícola: o crédito, a pesquisa e assistência técnica, com vistas à melhoria dos níveis de produtividade e produção – principal objetivo, prosseguindo à lógica de estruturação do modelo agroexportador, já instalado no país (Silva, 1982; Delgado, 1985; Kageyama, 1989).

Se por um lado, a aplicação dos instrumentos de política agrícola não alcançou o pequeno produtor ou agricultor familiar, responsável pela produção de alimentos básicos à população, por outro lado, a modernização não transformou a estrutura agrária, uma vez que a reforma agrária era uma proposta em pauta para modernização da economia e da sociedade, e foi deixada de lado. Daí, esta modernização ser chamada, no dizer de Silva (1982), *modernização dolorosa*.

A industrialização favoreceu o crescimento acelerado da urbanização do país, e, com ela aumenta a demanda por alimentos, que impôs ao Estado brasileiro algo que já se conhecia de outrora: dualismo entre a produção para exportação e produção de alimentos para atender a população e enfrentar a fome.

Num outro momento desse período, a ampliação do diagnóstico sobre as causas da fome apontava para problemas de intermediação, relacionados a necessidade de políticas reguladoras de preços, controle da oferta, da comercialização e estoques reguladores.

Para enfrentar esse problema a ação governamental de então foi na direção de formação de estoques regulatórios com vistas à estabilização de preços dos alimentos. Esta lógica economicista dos controles da distribuição e do abastecimento não foi capaz de assegurar estabilidade da oferta e acesso da população aos alimentos básicos com preços acessíveis, isso porque a elevada produção agropecuária era concentrada em produtos para exportação.

Os anos 1980 ensejam importantes iniciativas de transformações na sociedade brasileira, seja pelo acirrado debate político para abertura democrática, seja ao lado de mudanças no comportamento de consumo das famílias, em seus hábitos alimentares, com tendências crescentes de consumo de produtos industrializados, de realização das refeições fora do domicílio e da própria configuração cada vez menor do tamanho das famílias.

Estes fatores combinados com o fracasso da política de controle da distribuição e abastecimento contribuíram para um cenário de instabilidade econômica, social e política e também para manutenção dos preços altos dos alimentos e ineficácia ao combate à fome (Belik; Silva; Takagi, 2001).

Ao fim dos anos oitenta o governo Sarney muda a abordagem e retoma políticas compensatórias e assistencialistas, como a criação do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC)²¹, em 1986. Apesar da ambiguidade quanto aos resultados desse programa, os referidos autores ressaltam que foi uma das primeiras experiências de compras públicas em grande escala utilizando diretamente a rede comercial instalada.

A terceira fase ocorreu a partir dos anos 1990. O Brasil entra nessa década com a constituição promulgada em 1988, e o desafio de tornar realidade algumas das conquistas sociais previstas na carta magna. A conturbação política no início dos anos de 1990 e incertezas decorrentes do impedimento do presidente eleito, ao lado da crise econômica do país, eram fatores de desequilíbrios sociais numa fase de transição política. A taxa média anual de desemprego nessa década era de 6,2% (IBGE, 2019). Em Pernambuco o desemprego alcançou taxa média de 9,87% entre os anos de 1992 e 1993 (IBGE, 2019).

Nessa conjuntura a fome também está no rol dos problemas sociais. No início do governo do Presidente eleito Fernando Collor o diagnóstico macro econômico apontava que tais problemas eram decorrentes da interferência excessiva do Estado na condução da economia, e para resolvê-los as soluções passavam pela redução do Estado e pela desregulamentação do mercado visando o crescimento econômico e a geração de renda.

Esse era o eixo orientador em nível mundial dado ao avanço da globalização econômica e que envolvia duas situações: a primeira referia-se a crise do capital, em relevo nos países asiáticos, com consequências econômicas e sociais em todas as economias, marcadamente, em países de economia dependente como o Brasil. A segunda é o alinhamento político e econômico dos países centrais em torno de uma agenda de reformas neoliberais. Dessa agenda resultam proposições para uma agenda de reformas, entre as quais a reforma do Estado, propondo-se o Estado mínimo, nos moldes do receituário das organizações financeiras internacionais.

É sob essa perspectiva que temos a compreensão das medidas empreendidas pelos governos (Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique) do Brasil durante a década de 1990, visando estabelecer as condições de inserção do país no capitalismo global.

²¹ Este programa foi criado em 1986, no governo José Sarney. Atendia família com renda mensal total de até dois salários mínimos, e para atender crianças até sete anos.

Essas condições pressupunham mudanças no papel e funcionamento do Estado, cuja gestão e propósitos deveriam alinhar-se aos padrões de funcionamento do mercado. Entretanto, as condições de inserção no capitalismo global não é a mesma entre os países (Silva, 2003). O governo brasileiro para adequar-se as tais condições, adotou medidas justificadas sob a falácia que os direitos sociais eram onerosos ao Estado e um entrave ao crescimento econômico:

O Governo passa a assumir neste contexto um discurso que veicula o pressuposto de que o modelo de Estado das últimas décadas, devido a sua forte intervenção na economia e consideráveis gastos sociais, é o agente responsável pela emergência da crise econômica mundial. A alternativa, portanto, para a resolução desta crise, também no Brasil, passa por uma reforma do Estado (Silva, 2003, p. 73).

Ou seja, as condições para inserção dos países periféricos ao capitalismo global foram: a reestruturação do Estado, a redução do investimento social e o estabelecimento de democracias liberais embasadas em movimentos políticos de participação da sociedade para construção de consensos.

No início dos anos 1990, o programa da alimentação escolar teve reduzido o aporte de recursos e a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN) mostrava que a situação alimentar no Brasil era crítica, com problemas recorrentes de desnutrição, sobretudo, em relação às crianças. Tal como alertara Josué de Castro em 1946, problemas decorrentes da falta de decisão política, indicando que os problemas de desnutrição não podem ser resolvidos isoladamente. Esta pesquisa apontava também a estreita relação entre resolução de problemas de falta de saneamento, carência na saúde pública, habitação e educação e respostas na melhoria do bem-estar nutricional população (PNSN, 1989).

Como resultado de mobilizações da sociedade civil, em 1993, o governo Itamar Franco, cria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, vinculado à Presidência da República. Nos seus dois anos de atividades este conselho promoveu a descentralização dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, destinando os recursos diretamente aos municípios. Contudo, as ações se submeteram às condições dos ajustes macroeconômicos resultando em forte redução dos investimentos públicos na área social e posterior extinção do CONSEA em 1995²².

²² Em 1995 a extinção do CONSEA deu lugar ao conselho do programa “Comunidade solidária”, já no governo Fernando Henrique Cardoso. O programa “Comunidade solidária” era de caráter consultivo.

A novidade institucional do CONSEA sucumbiu às prioridades econômicas e a reforma do Estado, dando lugar à criação de conselhos públicos de participação social, concebidos sob uma dinâmica funcionalista para a construção de consensos.

Tome-se como evidência empírica dessa época a criação dos chamados Conselhos Municipais de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável - CMDELIS, orientados a partir de uma concepção de desenvolvimento²³ que integraria o potencial endógeno gerador de riquezas presentes nas localidades – o LOCAL, às perspectivas de interesses econômicos vislumbrados no âmbito GLOBAL.

Os municípios deveriam realizar diagnósticos e elaborar agendas locais visando construção de proposta de desenvolvimento. O programa Comunidade Solidária dá lugar ao programa ‘*Comunidade Ativa*’, o qual envolve os municípios com os menores Índices de Desenvolvimento Humano – IDH.

Portanto, os programas voltados às localidades traziam como pressupostos a pretensa vontade do governo de elevar os níveis de participação e controle social através dos CMDELIS, num contexto de democracia neoliberal. Nessa, os conflitos de interesses são concebidos como meros descompassos e divergências, passíveis de superação mediante consensos. E, como quem quisesse alcançar a harmonia, o consenso desconsidera as barreiras levantadas pela presença de interesses antagônicos, “que alimentam a luta de classes” (Silva, 2003, p.73).

Nas condições de capitalismo dependente e subdesenvolvido a inserção do Brasil na conjuntura internacional globalizada é subalterna e ocorre submetida às relações hierarquizadas. De maneira que a conexão entre o local e o global não depende apenas dos processos endógenos de mobilização política e social de territórios municipais fragilizados, econômica, social e politicamente. Os dinamismos locais são insuficientes para romper as estruturas de dependência econômica externa e dominação política interna da autocracia das classes dominantes brasileiras (Fernandes, 1987).

E sem democracia as dinâmicas internas de mobilização da sociedade na constituição desses conselhos representaram tão somente requisitos à adesão aos pressupostos da globalização com mediação do Estado.

²³ A concepção de desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS) empregava o lema: “agir localmente, pensar globalmente”, a partir da ideia de mobilização das “comunidades locais” como força endógena propulsora do desenvolvimento. Ver ZAPATA, T. Gestão Participativa – GESPAPAR.

Com esse entendimento as políticas sociais retomam a lógica das políticas assistencialistas e compensatórias no combate à fome. Sob essa conjuntura as contradições na produção agropecuária se acentuam, de um lado, a agricultura empresarial voltada à exportação tem resultados significativos na quantidade produzida e exportada – a velha moderna agricultura brasileira. E de outro lado, voltando as origens, a sempre secundarizada pequena agricultura²⁴ experimentava o abandono e empobrecimento,

[...] que aproximadamente 20,4% dos produtores agrícolas tinham rendas negativas e 59,5% abaixo da renda mediana, o que quer dizer que se tratava de agricultores eminentemente pobres (Dias, apud, Belik *et al.*, 2001, p. 123).

Mesmo com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, em 1996, esse setor da agricultura continuou desprovido de amplas e integradas políticas públicas de apoio à produção, comercialização e assistência técnica e extensão rural.

Portanto, as condições subalternas de inserção do país na ordem global impuseram severos ajustes macroeconômicos mediante reforma do Estado e cortes de gastos públicos também ao setor da agricultura familiar – produtora de alimentos.

É possível avaliar que as políticas sociais de enfrentamento a fome e a desnutrição no Brasil até o final do século XX mantinham-se residuais e desprovidas de perspectivas de universalização e continuidade, ou seja, até o final do governo Fernando Henrique as ações do Estado brasileiro seguiram duas tendências: a primeira, diz respeito a substituição da perspectiva de universalização das políticas sociais de enfrentamento a fome e desnutrição, por ações fragmentadas, compensatórias e localizadas, operacionalizada pelos municípios, com apelo a participação e ao controle social (Lobato, apud, Belik *et al.*, 2001); segunda tendência, a substituição de políticas sociais de distribuição de alimentos – leite, cestas básicas, por recursos financeiros.

Essa oscilação das políticas sociais sugere ausência de um objetivo estratégico para superação da fome e a desnutrição, resultando em descontinuidade, além de inocuidade do controle social.

²⁴ No início dos anos 1990 a nomenclatura ‘agricultura familiar’ tornou-se usual, ao invés de ‘pequena agricultura’. Em 1996 cria-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

A partir do ano de 2003 com a ascensão ao poder do governo do Partido dos Trabalhadores o tema da fome e desnutrição assume centralidade na questão social através de uma nova configuração das políticas de Estado tendo como pressupostos a definição de arcabouço jurídico-institucional e manutenção da descentralização das ações e dos recursos financeiros, e ainda, como estratégia política maior articulação e cooperação entre as diferentes esferas de governo – União, estados e municípios.

Em Pernambuco ocorreu no ano de 2004 a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na qual se definiu o novo conceito de segurança alimentar e nutricional, fundamentado em seguida com a promulgação pelo Congresso Nacional, em 2006, da Lei Orgânica da Segurança Alimentar – LOSAN, criando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN, onde se define a segurança alimentar e nutricional, no artigo 3º, como sendo,

a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006).

A LOSAN torna a alimentação um dever do Estado e transforma a Política de Segurança Alimentar e Nutricional em uma Política de Estado. Em 2010 é aprovada emenda na Constituição Federal do Brasil através da qual se incorpora o *direito humano a alimentação adequada – DHAA*, e nesse mesmo ano, o governo põe em vigência o decreto 7.272/2010 que regulamenta a lei orgânica da segurança alimentar e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSAN), o eixo agregador dos programas de segurança alimentar e nutricional.

Nessa perspectiva o “Programa Fome Zero” teve papel fundamental na formulação de políticas públicas para o enfrentamento à fome. Este programa foi concebido em 2003 pelo governo federal e compreendia um conjunto de ações estruturadas em quatro eixos: Acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda e articulação, mobilização e controle social.

De modo que a partir do Programa Fome Zero as iniciativas e projetos se propunham à nova dinâmica nas políticas sociais de alimentação e de enfrentamento à fome no Brasil.

Entre as inovações havia o propósito de articulação das políticas de apoio à produção da agricultura familiar com políticas sociais de enfrentamento à fome. O enfrentamento a fome se daria através dos programas de aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar, entre os quais as compras de alimentos para atender as necessidades do PNAE às escolas públicas.

A determinação legal das compras da agricultura familiar para atender ao PNAE pressupunha fortalecimento do controle social através dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), concebidos sob o fundamento de ser espaço político e democrático para acompanhamento da execução desse programa pelo Estado.

Na quinta parte dessa tese analisaremos se os propósitos das compras diretas da agricultura familiar foram alcançados pelo referido programa nos âmbitos dos municípios da RD da Mata Norte de Pernambuco. Importante dizer que as experiências do PNAE com as compras de alimentos da agricultura familiar são heterogêneas entre as regiões brasileiras, o que possibilita compreender a avaliação otimista do Programa Fome Zero feito pelo Ministério do Desenvolvimento Social em relação ao papel e a atuação dos CAE,

A experiência do programa com os conselhos de alimentação escolar têm proporcionado muitas aprendizagens, especialmente acerca da importância da qualificação de pessoas para o exercício do controle social. Na execução cotidiana do programa o fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar representa a conquista da autonomia e da participação do cidadão nas políticas públicas e na organização do Estado (Brasil, 2010, p. 100).

Entendemos como exagerado o postulado otimista de *conquista de autonomia e da participação do cidadão nas políticas públicas e na organização do Estado*, quando sabemos que o poder político e econômico delimitam a democracia e relativizam a atuação participativa e decisória dos diferentes segmentos da sociedade representados no âmbito desses conselhos.

Contudo, a ação política dos segmentos populares nesses espaços da democracia capitalista brasileira, mediada pelo Estado, se faz necessária, porque se constituem como conquista e avanço político, pois, simultaneamente, possibilitam a fala e a discussão política, rivaliza projetos sociais antagônicos, evidencia situações concretas de nossa realidade social e acentua as contradições.

As experiências positivas vividas por tais segmentos populares em tais espaços políticos servem-lhes de referências às novas lutas, pois, “na lógica do uso do Estado como instrumento de ditadura de classe, seja dissimulada, seja aberta, o inimigo principal da burguesia vêm a ser os setores despossuídos, classificados negativamente em relação ao sistema de classes” (Fernandes, 1987, p. 29).

Nessas condições as medidas implementadas pelo Programa Fome Zero para superação da fome e desnutrição através de programas de aquisições de alimentos, entre eles, as compras diretas de alimentos implementado pelo PNAE, criaram referências empíricas alentadoras de inserção social e econômica da agricultura familiar

O mérito dessas políticas estava em suas ações integradas a políticas de moradia, saúde, educação e geração de renda. Essas estratégias permitiram reduzir o número de subalimentados no Brasil entre os anos de 2003 e 2014 em 82,1% (ONU/FAO, 2014).

4.3.3 Agricultura familiar e política pública de aquisição de alimentos

Inicialmente destacamos os aspectos políticos que conduziram a formulação de políticas públicas destinadas especificamente à agricultura familiar.

Um dos maiores problemas do setor agrícola no mundo é o desperdício de alimentos.

Dados da ONU/FAO (2011) mostram que perdas de alimentos para o consumo humano têm sido da ordem de 1,3 bilhões de toneladas ao ano, e tem se mantido nessa ordem de valor até então.

O mais recente relatório da ONU/FAO (2019), *O estado mundial da alimentação e agricultura*, informa que 20% da quantidade de alimentos perdidos estão na América Latina e Caribe.

As causas dessas perdas variam muito entre os diversos lugares, entre elas se destacam a colheita em momento errado, as más condições de armazenamento e os desafios na comercialização dos produtos (ONU/FAO, 2019). É também na comercialização que reside também um dos grandes problemas que incide na estruturação social e econômica da agricultura familiar.

No Brasil a partir do final da década de 1990 a agricultura familiar é atendida por um conjunto de políticas públicas voltadas ao crédito para custeio e investimentos, à regularização fundiária, a assistência técnica e extensão rural, à comercialização (MDA, 2015).

Entre as políticas públicas voltadas diretamente para a agricultura familiar ou com ela tendo forte interface, destacaremos três, em função de sua capilaridade no território nacional e de sua importância na estruturação social e econômica da agricultura de base familiar, quais sejam: o PRONAF, PAA e o PNAE.

Inicialmente ressaltamos que até o início da década de 1990 as políticas agrícolas no Brasil dispensavam o mesmo tratamento bancário relativamente à aquisição de crédito para custeio e investimentos para as duas categorias de organização social e econômica existentes no campo brasileiro: a agricultura patronal – exclusivamente comercial e a pequena produção ou agricultura de subsistência dado que não havia a denominação de agricultura familiar.

Entretanto, dois aspectos desencadearam o surgimento de políticas específicas voltada para a pequena produção.

O primeiro está relacionado com a luta dos movimentos sociais e de representação dos pequenos agricultores, que desde a década de 1980 já reivindicavam políticas públicas aos segmentos de pequenos agricultores. E o segundo aspecto está relacionado com a maior precisão conceitual sobre agricultura familiar a partir de um estudo elaborado pela FAO e INCRA²⁵, destacando a importância da agricultura familiar e estabelecendo diretrizes para subsidiar a elaboração de políticas públicas para esse segmento (Cazella; Mattei; Schneider, 2004).

A primeira política pública voltada para a agricultura familiar foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, institucionalizado em 1995, pela resolução nº 2.191/1995 e reformulado através do Decreto Presidencial nº 1.946, de 28 de julho de 1996. É uma política pública de grande capilaridade em todo território nacional, cuja primeira formulação previa somente ações voltadas para o crédito de custeio. A partir de 1997 foi estruturado para atender créditos para investimento, comercialização, infraestrutura e serviços municipais e capacitação.

²⁵ FAO/INCRA. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Brasília: FAO/INCRA, 1994.

A partir de 2003 com a proposição política do Programa Fome Zero em articular as políticas públicas, este programa ampliou o espectro de atendimento ao crédito destinado à produção e a comercialização da agricultura familiar, com a inserção de novas modalidades, como: PRONAF pesca; PRONAF turismo; PRONAF semi árido; PRONAF mulher; PRONAF jovem rural.

Essas reformulações deram ao PRONAF maior interface com as políticas públicas relacionadas às compras de produtos da agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e o PNAE.

Esses dois programas federais se inserem no contexto da agricultura familiar como política pública de comercialização, particularmente, das compras institucionais (MDA, 2015).

O PAA foi criado em 2003 como uma das políticas públicas inseridas na estratégia do programa Fome Zero do governo federal através da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB que faz aquisições de gêneros alimentícios para entidades de assistência social.

Então, o PAA associa duas características: a de políticas assistencial haja vista que se integra a rede socioassistencial e como política pública de promoção da atividade econômica da agricultura familiar (Mattei, 2007; Maluf, 2009).

Importante mudança também ocorreu em 2015 quando da publicação do decreto nº 8.473/2015 que também estabeleceu no âmbito da administração pública federal o percentual mínimo de 30% para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Isso se acrescenta ao que havia sido estabelecido em 2009 para aquisição de alimentos às escolas. Essa determinação legal ampliou o espectro de alcance do PAA com as *compras institucionais*. Isso possibilitou maior potencial de geração de renda aos agricultores familiares. Contudo, o referido decreto prevê situações que desobriga os órgãos públicos a não cumprir o percentual mínimo de 30%, sobretudo, em situações relacionadas a regularidade, qualidade e quantidade, abrindo espaço para julgamento e práticas de poder, realizados pelos representantes do Estado, para decidir comprar ou não.

Não é nosso objetivo aqui aprofundar sobre a avaliação e os impactos do PRONAF e PAA na vida dos agricultores familiares, mas ressaltar o ambiente econômico e político favorável às políticas públicas de enfrentamento à fome no Brasil entre 2010 a 2016.

Interessa-nos, isto sim, ressaltar que nesse contexto o PNAE incorporou a lógica integrativa entre as políticas públicas e a ideia de valorização dos costumes alimentares locais aproximando produção e consumo.

A aquisição obrigatória de alimentos às escolas públicas teve respaldo na legislação vigente²⁶, priorizando, de um lado, a produção local dos agricultores familiares, e, de outro lado, obrigando as entidades executoras do PNAE a comprarem essa produção local. Importante ressaltar que o rito de procedimentos previsto na legislação deve ser cumprido com rigor, com vistas à efetividade dessas compras; caso contrário, o não cumprimento respalda a decisão política do gestor público de não comprar alimentos da agricultura familiar.

É uma situação paradoxal da legislação. Se padroniza os procedimentos e controles para cumprimento da obrigatoriedade das compras de alimentos diretamente dos agricultores familiares. Ao mesmo tempo, prevê justificativas que permitem as EExs. não cumprirem essa obrigatoriedade. A não observação pelos agricultores familiares de requisitos do edital de chamada pública legitima a decisão de não comprar.

Entre esses requisitos estão: a elaboração do projeto de vendas pelos agricultores em formulário próprio do FNDE/MEC; observação dos critérios que definem o que seja produção local da agricultura familiar; compatibilidade entre pesquisa de preços praticados no mercado local e proposta apresentada nos projetos dos agricultores familiares; impossibilidade de fornecimento regular; impossibilidade de emissão de nota fiscal; inadequação sanitária, entre outros requisitos normativos que devem ser seguida pelas EExs como também pelos agricultores familiares e suas representações locais.

A efetividade dessas três políticas públicas apresentadas aqui – PRONAF, PAA e PNAE, especificamente em suas interfaces no fomento e fortalecimento da produção e da comercialização da agricultura familiar, depende, em parte, da ação política dos conselhos gestores de políticas públicas. Isso ocorre através da ação do controle social atuando nos conselhos municipais. Nestes, a atuação política direta dos agricultores familiares ou de suas entidades de representação é fundamental às decisões em favor de seus interesses sociais e econômicos.

²⁶ Lei nº 11.326/2006 - Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. E lei 11.947/2009 que estabelece compras obrigatórias no limite mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE.

4.4 Política pública de alimentação escolar no Brasil

A política pública de alimentação escolar estruturada atualmente no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE tem trajetória longa e segue percurso sinuoso traçado pela política brasileira.

Essa trajetória se caracteriza pela intermitência das políticas públicas e pela ênfase ao assistencialismo como respostas aos problemas crônicos da pobreza e da fome, decorrentes da persistente desigualdade social na sociedade brasileira. A industrialização e a superação dos problemas estruturais da agricultura como processos das transformações capitalistas para modernização da economia serviram inicialmente às narrativas discursivas de solução desses males crônicos.

Entretanto, subjacente a lógica economicista e produtivista de modernização com vistas a aumento da riqueza material, implantada pelo Estado Brasileiro, está o fato inconteste da exclusão social. Tal lógica se perpetua e mantém a estrutura que possibilita à classe dominante organizar-se econômica e politicamente para manutenção do *status quo*, tanto nas cidades, quanto no campo, (Fernandes, 1987; Silva, 1981). A consequência à sociedade brasileira significa a ampliação da concentração de renda, da concentração de terra, a elitização da política, a desigualdade social e a fome.

4.4.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

Durante a industrialização da economia uma vez diagnosticada a fome e a subnutrição como um problema de saúde pública, as políticas governamentais atenderam inicialmente às necessidades alimentares dos trabalhadores da indústria. Em 1955, foi assinado o Decreto nº 37.106 que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação. Na ocasião, foram celebrados convênios diretamente com Fundo Internacional para o Socorro da Infância - FISI - e outros organismos internacionais.

Um ano depois, 1956, a CME com a edição Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956, passou a se denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional. Em 1965 mediante o Decreto nº 56.886/65 foi modificado o nome para Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE.

Um aspecto importante se refere ao financiamento dessas iniciativas, segundo dados do relatório do Gestor Nacional do PNAE, entre os anos de 1955 a 1970 predominou o financiamento com recursos internacionais, principalmente, dos fundos de ajuda dos Estados Unidos e da FAO/ONU (FNDE, 2013). A década de 1950 foi marcada pela continuidade das políticas de alimentação escolar por iniciativa do Estado brasileiro, e considerada como primeira etapa.

Nesse contexto o Brasil recebeu doações de alimentos da comunidade internacional, principalmente do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, conhecida no Brasil à época, como Fundo de Socorro à Infância – FISI (Peixinho, 2013).

Uma segunda etapa inicia-se a partir da década de 1960, agora com doação de alimentos através da Agência Americana de Desenvolvimento Internacional – USAID— e do Programa Mundial de Alimentos – PMA—, das Nações Unidas. Nessa década o programa de alimentação escolar fica mais estruturado, porém ainda com fragilidades relativas à baixa cobertura do território nacional, a falta de regularidade do fornecimento de alimentos e inadequação dos alimentos às diferentes realidades culturais do Brasil.

A terceira etapa, na década de 1970, inicia as compras de fornecedores nacionais, havendo ainda a integração da Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE ao II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN. Em 1979 o programa recebeu a denominação atual, ou seja, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Entre os anos de 1976 a 1984 se constituía como diretriz do II PRONAN, com propósito de estabelecer “programas de suplementação alimentar dirigidos aos trabalhadores, ao grupo materno-infantil e aos escolares, privilegiando as regiões mais pobres” (Peixinho, 2013, p. 911).

No entanto, avaliações dessas ações mostraram que o programa nessa etapa teve problemas para cumprir os objetivos, em função de alguns fatores, entre os quais: “o uso clientelista do programa, falta de apoio político e orçamentário e a falta de pontualidade das ações implementadas” (Peixinho, 2013, p. 911).

Na década de 1980 a luta pela abertura política e retomada das eleições diretas incorpora também reivindicações de vários movimentos sociais por mais participação da sociedade nas discussões e decisões políticas com vistas a formulação e implementação de políticas públicas que viessem a atender os segmentos populares.

Na década seguinte, 1990, o enfrentamento ao clientelismo, dificuldades de fornecimento e inadequação dos alimentos aos hábitos alimentares, veio com a aprovação da lei nº 8.913/1994 que instituiu medidas descentralizadoras na gestão dos recursos financeiros e das operações de compras de alimentos mediante convênio com as entidades executoras locais, ou seja, os municípios limitam a utilização de alimentos industrializados na alimentação escolar. Essa iniciativa aproxima as necessidades de compras institucionais de alimentos para a merenda escolar dos produtores de alimentos locais.

A ampliação do PNAE e a reforma do Estado brasileiro vêm justificar a criação, em 1997, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE, órgão público na forma de autarquia vinculado ao Ministério da Educação (MEC) que passa a gerir os recursos do PNAE. O FNDE resulta da extinção do Fundo de Assistência ao Estudante – FAE, em nível Federal, e de suas representações estaduais.

Como suporte a melhor execução do PNAE está previsto em lei a criação dos denominados **Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar – CECANES**, parceria com instituições federais de ensino superior para execução das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Um aspecto importante do PNAE foi a universalização da alimentação escolar. A Constituição de 1988 prevê²⁷ a universalização da alimentação escolar ao ensino fundamental da rede pública, a ser provido pelas esferas de governos federal, estaduais e municipais.

Posteriormente, tornou o Direito Humano a Alimentação Adequada – DHAA, direito constitucional de todo cidadão brasileiro. Ademais, dispõe sobre a necessidade de ações suplementares de nutrição para que a população brasileira possa ter uma vida digna (Brasil, 1988).

As disposições constitucionais significam na prática a delegação de funções da esfera da União às esferas dos municípios com vistas a estes assumirem novas atribuições sociais em relação à saúde, segurança e educação. Isso ultrapassa o limiar de tendência e se expande enquanto política deliberada a partir das décadas seguintes, aproximando a sociedade da gestão das políticas públicas.

²⁷ Artigo 208, inciso VII.

Especificamente em relação ao PNAE a constituição brasileira de 1988 estabelece base jurídica e institucional para democratização das decisões políticas com vistas à formulação e execução das políticas públicas de alimentação escolar, mediante descentralização da gestão dos recursos públicos. A configuração atual do PNAE com estruturas oficiais de participação e controle da sociedade como os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), resulta dos embates políticos ao longo da história de resistência e luta da classe trabalhadora e dos movimentos sociais contra a exclusão social.

A descentralização da gestão do PNAE tem sido um processo marcado por alternância entre avanços, períodos de estagnação e retrocessos, estes principalmente, relacionados a insuficiente participação da sociedade. No entanto, a partir de 2003 a implantação do Programa Fome Zero requereu do PNAE mudanças em seu arcabouço jurídico, administrativo e operacional para viabilizar a articulação entre os processos de descentralização da gestão, mediante repasses diretos dos recursos financeiros às instâncias estaduais e municipais, e os processos organizativos, políticos e administrativos para maior controle da sociedade, mediante criação de instâncias de deliberação, de assessoramento e fiscalização visando eficiência operacional.

O PNAE então passou a dispor, em sua estrutura institucional, de mecanismos que articulam as esferas de governo Federal, estados, DF e municípios.

A União, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE como autarquia do Ministério da Educação (MEC), repassa os recursos e os demais entes da federação brasileira – estados, DF e municípios, executam o PNAE, respondendo pelas operações necessárias à oferta dos alimentos às escolas de seu sistema de ensino e pela prestação de contas dos recursos financeiros.

Os municípios recebem recursos para o PNAE em caráter suplementar, devendo ser complementados pela gestão local através de contrapartidas financeiras. O FNDE repassa os recursos financeiros considerando 200 dias letivos e o valor repassado é definido com base no censo escolar do ano anterior, sendo os valores de referência dados por aluno/dia letivo determinado e por modalidade de ensino, conforme dados a seguir.

Quadro 3 – Valores repassados pela União por alunos/dia letivo

MODALIDADE DE ENSINO	VALOR POR ALUNO/DIA LETIVO *
Creches	R\$ 1,07
Pré-escola	R\$ 0,53
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,64
Ensino fundamental e médio	R\$ 0,36
Educação de jovens e adultos	R\$ 0,32
Ensino integral	R\$ 1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	R\$ 2,00
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional especializado no contraturno	R\$ 0,53

Fonte: FNDE/MEC, 2020. * Valores de 2020

Contudo, existem algumas pré-condições para recebimento dos recursos financeiros, entre elas a constituição obrigatória do Conselho de Alimentação Escolar – CAE. Este conselho responde pelo controle social do programa, como prevê a legislação: “O Conselho de Alimentação Escolar – CAE: órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (FNDE/MEC, 2013, p. 2). E na mesma legislação, as atribuições do CAE devem ser em parceria com os demais órgãos de fiscalização do poder executivo federal,

Caso o CAE constate qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para seu funcionamento, deverá comunicar o fato ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria- Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle, sob pena de responsabilidade solidária dos conselheiros (FNDE/MEC, 2013).

Em vista da ampla participação possível da sociedade a composição do CAE se dá a partir da seguinte representação:

Quadro 4 – Composição do Conselho de Alimentação Escolar – CAE

REPRESENTAÇÃO	TITULARES	SUPLENTES
Poder executivo local	1	1
Representantes da educação	2	2
Pais de alunos	2	2
Sociedade civil	2	2

Fonte: FNDE/MEC, 2020.

É na representação da sociedade civil que os agricultores familiares participam através de suas organizações.

É previsto ainda, em caso de municípios com escolas que tenham alunos matriculados oriundos de comunidades indígenas e remanescentes de quilombo que o CAE tenha em sua composição pelo menos um representante dessas comunidades tradicionais, consignadas na legislação também como da agricultura familiar.

Pela resolução FNDE/MEC nº 26/2013 as atribuições formais do CAE são: fiscalizar a aplicação de recursos; zelar pela oferta e qualidade dos alimentos; e, emitir parecer final sobre prestação de contas das entidades executoras (EEx). Assim, o Estado através do FNDE/MEC concebe o CAE como espaço público e democrático do PNAE para exercício da política, onde se encontram os sujeitos sociais e respectiva diversidade de interesses – político, econômico, etc. Portanto, é o espaço político do controle social do PNAE. Com essa atribuição se configura como local da fala, da discussão, resolução de conflitos e construção de consensos da democracia liberal capitalista, da qual fala (Oliveira, 2005).

4.4.2 O PNAE e a estrutura de controle do Estado

A função *controle* sob o ponto de vista das funções da administração, significa monitorar/acompanhar, avaliar e realizar ações corretivas. Por parte das instituições de Estado, administração pública e no contexto do PNAE, o controle se faz através do FNDE e demais órgãos oficiais de controle suplementar como o Tribunal de Contas da União – TCU, Controladoria Geral da União – CGU e Ministério Público.

O controle social se faz pela sociedade civil em relação à execução das políticas públicas. Pressupõe o conjunto de tarefas que se cumpre durante as etapas do processo de execução da política pública e que possibilita intervir quando os procedimentos e condutas desviam do padrão referenciado na legislação e nas boas práticas da gestão pública.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE é uma autarquia de direito público e órgão federal responsável pela execução das políticas educacionais do Ministério da Educação. Essa autarquia tem como função precípua o repasse dos recursos financeiros aos estados da federação, aos municípios brasileiros e Distrito Federal, em caráter complementar.

Este órgão Federal dispõe recursos técnicos para realização do controle, e, para tanto, monitora e avalia as diversas ações das Entidades Executoras (EExs.), com vistas a promover maior transparência e participação da sociedade no controle do uso dos recursos públicos.

O controle formal do FNDE em relação ao PNAE é estruturado em plataformas digitais de sistemas eletrônicos destinados ao uso pelo público interno e público externo²⁸, em que é possível destacar dois tipos de plataformas eletrônicas.

A primeira plataforma se refere aos **sistemas eletrônicos de uso obrigatório** pelo FNDE e pelas entidades executoras do PNAE as quais cumprem habilitar pessoas tendo em vista exercício de funções previstas legalmente.

Entre estas funções estão: cadastrar membros do CAE, atualização dos componentes do CAE, enviar prestação de contas, emissão de pareceres, notificação de irregularidades e pendências, entre outras.

Para o FNDE os sistemas eletrônicos se constituem em práticas modernas de gestão com vistas ao cumprimento dos princípios constitucionais de probidade e transparência,

A nova perspectiva de gestão eletrônica das prestações de contas colabora com a ampliação da acessibilidade, transparência, confiabilidade, tempestividade, economicidade e eficiência, não só do FNDE, mas de todos os parceiros envolvidos – gestores estaduais, distritais e municipais, conselhos sociais, Ministério da Educação, órgãos de controle interno e externo, Ministério Público –, com a redução significativa de tempo e de recursos financeiros aplicados na realização das ações inerentes ao processo de prestação de contas. O ‘Contas Online’ vem facilitar ainda a obtenção de uma maior quantidade de informações que subsidiará uma análise mais detalhada da execução física e financeira dos recursos repassados (FNDE, 2016, p. 4).

Os gestores titulares das entidades executoras mesmo quando deixam o mandato continuam respondendo pelas notificações de pendências relativas ao exercício de sua gestão. O quadro 5 apresenta os sistemas eletrônicos e suas respectivas funcionalidades e destinação de uso.

Igualmente ao FNDE os órgãos federais de controle suplementar como Tribunal de Contas da União, Ministério Público e Controladoria geral da União, utilizam esses sistemas para analisar a execução do PNAE e o cumprimento às normas vigentes.

²⁸ Público interno - servidores e colaboradores do FNDE. Público externo - gestores, secretários, órgãos de controle e quaisquer usuários que queiram obter informações sobre prestação de contas dos programas e projetos do FNDE (FNDE, 2019).

Observamos durante a análise dos pareceres que há uma importante lacuna de tempo entre o envio dos documentos emitidos pelas EExs., em cumprimento aos prazos previstos em lei, e as respostas das análises realizadas pelos órgãos de controle do Estado, sobretudo, o FNDE. Há, em alguns casos, espaço de anos para se emitir notificação, parecer ou recomendação visando retificação, cumprimento de normas, cobrança de documentos, entre outros.

A demora das análises tem implicações diretas no controle social pelo CAE, porque cria situações de insegurança e fragiliza as ações desse conselho. Isso ocorre por causa da rotatividade dos mandatos dos conselheiros, mudanças dos conselheiros previstas em lei, implicando em não aprendizados desses processos de “falhas” nas prestações de contas e dos processos formais de acompanhamentos.

Quadro 5 – Sistemas eletrônicos de controle do PNAE

SISTEMAS ELETRONICOS	TIPO DE CONTROLE	QUEM PODE USAR
SIGECON – Sistema de gestão de Conselhos	Acessar as prestações de contas do <u>gestor da entidade executora</u> para que os conselheiros possam emitir parecer conclusivo depois que preencher o questionário de acompanhamento.	Apenas o presidente do Conselho de Alimentação Escolar – CAE.
SIGPC - Sistema de Gestão de Prestação de contas	Enviar prestação de contas. Além disso, é um espaço para notificações de pendências e cobranças ao <u>gestor da entidade executora</u> do PNAE.	O FNDE fornece senha apenas ao gestor da entidade executora. Este pode habilitar pessoas para acessar o SIGPC fazendo o cadastro de usuários ao sistema, e o FNDE envia senha a estes.
SIGPC – Acesso público	Possibilita acesso às informações sobre recursos públicos transferidos pelo FNDE para entidades públicas e privada.	Destina a sociedade civil, gestores, órgãos de controle, dentre outros para acompanhamento.
SIMEC/PAR – sistema integrado de monitoramento e controle, Módulo plano de ação articulada.	Vincular a nutricionista atuante no PNAE, procedendo ao seu cadastro na plataforma do SIMEC. E sua desvinculação também.	Gestores das entidades executoras e a própria nutricionista que tem acesso para atualizar seus dados e notificar sua desvinculação.
CAE Virtual	Cadastrar os membros do CAE no cumprimento de novo mandato ou por saída de algum deles.	Um representante da EEx. cadastra os membros do CAE. Mas, a atualização cadastral é feita apenas pelos técnicos do FNDE.
Espelho do CAE	Consultar a atual composição dos CAES e saber informações dos conselheiros, como: mandato, endereço, telefone, etc.	A sociedade em geral.

Fonte: FNDE/MEC, 2020.

O segundo tipo de plataformas de sistemas eletrônicos digitais são os **aplicativos** criados para promover celeridade às ações de fiscalização e avaliação da execução do PNAE pelo FNDE nos diversos estados e municípios brasileiros e no DF, possibilitando emitir análise das ações e emissão de notificações para correção em maior quantidade de municípios e escolas, também pelos órgãos oficiais de controle suplementar. Ao mesmo tempo alguns aplicativos permitem o acesso do cidadão às informações sobre a execução do PNAE, o que amplia a perspectiva de transparência e oportunidade de participação social. O quadro 6 mostra essas ferramentas e sua utilidade.

Quadro 6 – Aplicativos eletrônicos para monitoramento do PNAE

APLICATIVOS ELETRONICOS	O QUE É	TIPO DE CONTROLE	QUEM PODE USAR
PNAE monitora	É um aplicativo que pode ser usado em plataformas digitais móveis – celular e tablets pelos técnicos do FNDE para fins de monitoramento.	Monitora a execução do PNAE mediante visitas por amostragem às EEx. Analisa as informações e emite relatório final, fazendo-se possíveis recomendações.	É utilizado pela equipe técnica do FNDE para monitoramento da execução do PNAE nos diversos estados e municípios do Brasil.
e-PNAE	É um aplicativo com informações sobre a execução do PNAE nas escolas e dicas de alimentação saudável.	Acompanha e avalia a alimentação escolar oferecida nas escolas públicas. É previsto ainda contato direto com a nutricionista e com membros do CAE.	Pais, alunos, professores, nutricionistas, conselheiros da alimentação escolar e comunidade. Baixa o aplicativo, faz o cadastro e escolhe escola da sua região.
Painel de preços praticados	É uma ferramenta de divulgação de preços dos gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do PNAE.	Divulga os preços praticados dos alimentos adquiridos pelo PNAE para a alimentação dos estudantes.	Gestores do programa e comunidade que podem acompanhar os preços praticados e tomar decisões no âmbito do PNAE em sua localidade.

Fonte: FNDE/MEC, 2020.

Todos os sistemas eletrônicos estão disponíveis no endereço eletrônico do FNDE/MEC.

O FNDE exige, conforme a legislação vigente, um conjunto de providências e ações a serem adotadas pelas entidades executoras, seguindo a lógica do fluxo formal da gestão e cumprindo a sequência dos procedimentos e respectivos pré-requisitos necessários ao desenvolvimento das ações durante a execução do PNAE.

Entre as providências e ações previstas para a execução do PNAE está a instauração do Conselho de Alimentação Escolar – CAE mediante resolução administrativa da entidade executora municipal, ou seja, o prefeito emite uma resolução dando posse aos membros do CAE no município. O FNDE recomenda que o CAE elabore um regimento com vistas a orientar seu funcionamento, baseado nas resoluções e normativas emitidas pelo FNDE em relação às funções do CAE, a forma de ingresso e ao tempo de mandato dos conselheiros e aos procedimentos de renovação dos membros do CAE. A formalização dos CAEs para o FNDE se dá quando se registra todos os componentes na plataforma do CAEvirtual.

O controle formal do FNDE e demais órgãos oficiais buscam observar o cumprimento dessa sequência de procedimentos e funções atribuídas aos conselheiros do CAE. No item que abordaremos o CAE serão detalhadas as funções e procedimentos que os conselheiros devem cumprir, visando, de um lado, atender aos requisitos do FNDE e que são objetos de controle do Estado, e, de outro lado, atender aos anseios e objetivos da sociedade. E para atender a expectativa da gestão pública e da sociedade em geral, é fundamental a preparação das pessoas responsáveis pela execução da política pública do PNAE, entre elas, os conselheiros do CAE com vistas a capacitá-los, entre outras habilidades, a de monitorar usando os sistemas eletrônicos.

As formações eventualmente ocorrem, e, conseqüentemente, os conselheiros têm dificuldades para acompanhar os repasses e aplicação dos recursos, como afirma na entrevista um agricultor, ex-conselheiro do CAE e atual diretor do STR de seu município:

O CAE não acompanhava as compras da agricultura familiar e quanto de dinheiro vinha do governo. Somente o presidente sabia mexer na internet. A nutricionista tinha maior consciência e era quem informava ao CAE sobre as compras (STR – Entrevista 1).

Outro conselheiro entrevistado representante da sociedade civil relata sua experiência e diz: “*não tivemos capacitação*” (Conselheiro – Entrevista 5).

Além dos sistemas eletrônicos e aplicativos usados como ferramentas da gestão para o controle das ações de execução do PNAE, o FNDE disponibiliza na plataforma digital, um conjunto de tutoriais na forma de vídeos, manual impressos, cartilha e informes, muitos dos quais com ilustrações, tendo em vistas orientar sobre os procedimentos e condutas aos gestores das EExs, conselheiros dos CAEs, nutricionistas e outros participantes da execução do PNAE, em relação ao cumprimento da legislação vigente e cuidados com as práticas no uso dos alimentos destinados à alimentação escolar. Esse conjunto de material didático encontra-se também disponível na página da internet do FNDE para serem utilizados.

Em relação aos procedimentos para prestação de contas ao FNDE o gestor da entidade executora elabora e disponibiliza no SIGECON as contas. Em seguida o presidente do CAE deve ter acesso.

Depois os conselheiros do CAE reunidos elaboram o parecer conclusivo. Nessa ocasião os conselheiros também devem preencher um questionário de acompanhamento da gestão do PNAE nas escolas durante o ano. Depois o CAE emite o parecer conclusivo e envia-o ao FNDE através do SIGECON.

Os sistemas eletrônicos exigem conhecimentos mínimos em informática para permitir navegar pela internet e para possibilitar acessar, no site do FNDE, os sistemas eletrônicos, principalmente, o SIGECON. Mas, como pronunciou o ex-conselheiro, há limitações de conhecimento, mas também de acesso pela indisponibilidade de equipamentos aos CAEs pelas EExs.

Importante destacar que as informações referentes ao censo escolar, número de escolas atendidas, número de alunos atendidos, recursos recebidos do FNDE, entre outros, são de responsabilidade dos gestores das EExs. Os conselheiros dos CAEs deveriam receber também essas informações para acompanhar a execução do PNAE no município e contribuir com os demais órgãos de controle de Estado.

Assim, o controle do Estado pressupõe um conjunto de instituições do Estado que atuam conjuntamente, em caráter complementar e suplementar, através das ações de monitoramento e avaliação, exercendo o controle formal da execução do PNAE em todas as esferas de execução mediante ações de assessoramento e fiscalização.

Oficialmente a legislação do PNAE define que é o controle social os olhos e os ouvidos da sociedade através do CAE - Conselho de Alimentação Escolar, porém, há que considerar as desigualdades existentes na sociedade também quando se observa a falta de condições para o acesso aos serviços de internet e aos equipamentos, daí porque as EExs. são obrigadas a oferecer a infraestrutura operacional aos conselheiros.

4.4.3 A política pública do PNAE e Mercado: encontros e desencontros

As políticas públicas para fortalecimento da agricultura familiar acontecem no Brasil com maior foco a partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF em 1996, no governo Fernando Henrique Cardoso.

Mas, é nos dois governos de Luiz Inácio da Silva, entre 2003 a 2010, que as políticas voltadas para a agricultura familiar ganham estrutura financeira, articulação política e alcance social em todas regiões do território nacional. Os mercados institucionais para aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar compunha o conjunto de políticas públicas dentro do desenho estratégico do Programa Fome Zero do governo Federal.

A redefinição das prioridades sociais coloca em evidência as políticas públicas de combate à pobreza e a fome no Brasil. Os propósitos dessas políticas e programas eram erradicar a fome no Brasil e melhorar as condições de segurança alimentar e nutricional da população com níveis de renda baixo, cumprindo objetivos e metas previstas na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (Brasil, 2003).

Esses objetivos e metas indicavam ao conselho nacional e aos conselhos estaduais de segurança alimentar e nutricional as diretrizes para elaboração de seus respectivos planos, entre as quais à inclusão da agricultura familiar como segmento estratégico para produção de alimentos básicos à população beneficiária das referidas políticas públicas (Brasil, 2014).

Dessa maneira se ampliaria a base social atendida e ao mesmo tempo poderia se criar mecanismos institucionais de promoção à comercialização direta de produtos da agricultura familiar ao Estado brasileiro, em suas diferentes instancias de governo (Maluf, 2011). E com esses propósitos a PNSAN articulava políticas públicas com abordagens das questões estruturais da fome e pobreza com políticas públicas específicas que propiciavam o acesso das populações de baixa renda aos alimentos no curto prazo.

Então, programas foram formulados e/ou reformulados visando integrar as políticas públicas de produção de alimentos com a rede de assistência social, tendo como ponto de tangência os mecanismos operacionais que viabilizassem a comercialização, preferencialmente de produtos advindos da produção local e da agricultura familiar.

Nesse sentido, as reformulações promovidas no PRONAF fortaleceram esse programa e ampliou o espectro de crédito a diferentes públicos da agricultura familiar – jovens, mulheres – e destinação e modalidade de práticas agrícolas sustentáveis – agroindústria, agroecologia, produção orgânica, comercialização.

Tais reformulações se alinham aos princípios de produção de alimentos saudáveis e seguros da PNSAN.

Em seguida a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) se alinha a perspectiva de acesso direto aos alimentos no nível local através da estruturação do mercado institucional, contribuindo para geração de renda e integrando a produção da agricultura familiar ao consumo local, respeitando suas características. Na estratégia do Programa Fome Zero,

O PAA foi concebido com funções múltiplas de segurança alimentar e de política agrícola, como o instrumento capaz de estabelecer os laços de solidariedade entre os pequenos agricultores e os segmentos mais carentes da população (Brasil/MDS, 2010, p. 198).

O fundamento do Programa Fome Zero para articulação e complementaridade entre as políticas públicas logrou êxito em 2009, ao reformular o PNAE e inseri-lo nas estratégias da PNSAN.

Para essa reformulação do PNAE o governo federal em 2009 articula esse programa com as demais políticas públicas no combate à fome mediante promulgação da lei federal nº 11.947/julho de 2009²⁹ e a Resolução FNDE nº 38 cujos fundamentos preveem que 30% dos recursos repassados aos estados, municípios e Distrito Federal sejam destinados às compras de produtos originados da agricultura familiar.

Esse conjunto de políticas públicas e medidas legais formulados em programas amplia o espaço de comercialização para produtos da agricultura familiar onde o Estado brasileiro através das esferas de governo federal, estadual, municipal e Distrito Federal exerce papel de comprador de produtos para atender seus objetivos institucionais: *“É o uso do poder de compra do Estado junto a Agricultura Familiar, que pode permitir o acesso dos agricultores e suas organizações produtivas (cooperativas e associações) no mercado”* (Brasil/MAPASAN, 2016).

De modo geral, as compras com recursos governamentais se referem a uma ampla ação de aquisição de bens e serviços pelo Estado tendo em vista atender à sociedade, constituindo o que se chama de mercado institucional.

Nas políticas públicas abordadas aqui as compras se referem às aquisições de alimentos para programas de alimentação escolar, restaurantes populares, hospital, exército e até compra e doação de sementes, dentre outros (Grisa, 2009; Hespanhol, 2013). Então, 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. Dentro deste universo das compras públicas institucionais, destaca-se o PNAE, também conhecido como: merenda escolar (Grisa, 2009, p. 5).

Desse modo o mercado institucional tem como principal característica a ação do Estado como comprador de bens e serviços.

As compras de alimentos da agricultura familiar através dos mercados institucionais evocam, simultaneamente, significados econômico e social.

²⁹ A lei estabelece o percentual mínimo obrigatório (30%) sobre os recursos repassados diretamente pelo FNDE aos municípios. Ademais fica à critério do gestor municipal ampliar ou não esse percentual.

É econômico porque o Estado aborda o mercado estabelecendo relações comerciais com os produtores de alimentos em geral e, particularmente, com os agricultores familiares. E como efeito dessa ação, o Estado promove também regulação de preços nos mercados locais, aumento e diversificação da produção, a organização dos agricultores, e, no caso particular do PNAE aproxima a produção agrícola familiar local das escolas. O significado é também social porque aborda as compras a partir de políticas públicas que têm em vista atenderem demandas da sociedade, de um lado, de grupos socialmente vulneráveis à situação de fome, e, de outro lado, as demandas de agricultores familiares que buscam apoio à comercialização de sua produção.

A tabela 6 apresenta o montante de recursos disponibilizados anualmente pelo FNDE, para o período entre os anos de 2010 e 2015 em todo Brasil e que estão em disputa no mercado institucional do PNAE.

Tabela 6 – Recursos do PNAE e alunos atendidos – Brasil

Ano	Valor repassado pelo FNDE ao PNAE (bilhões)	Total de alunos atendidos (milhões)
2010	3,034	45,6
2011	3,051	44,4
2012	3,306	43,1
2013	3,542	43,3
2014	3,693	42,2
2015	3,759	41,5

Fonte: FNDE/MEC, 2019.

Os dados para o ano de 2016 não estavam disponíveis na página eletrônica do FNDE.

Para uma percepção da magnitude econômica desse volume de recursos públicos disponibilizados pelo PNAE comparemos com os recursos do plano safra 2010/2011 para agricultura familiar. O volume disponibilizado no ano de 2010 pelo PNAE, 3,034 bilhões representa 18,7% do total de recursos destinados ao crédito para agricultura familiar na safra 2010/2011 que foi de R\$ 16 bilhões (INCRA, 2010). É um volume significativo de recursos financeiros disponíveis à disputa entre fornecedores de alimentos no mercado institucional do PNAE.

Os mercados capitalistas pretensamente se estruturam segundo a lógica da competição e na relação entre demanda e oferta. Mesmo específico o mercado institucional tem essa lógica, pois apresenta um demandante, isto é, um comprador, o Estado, e vários ofertantes. A competição, nesse caso, está entre os ofertantes, entre os quais os agricultores familiares. Estes sob o amparo da legislação supostamente teria vantagem econômica para oferta de alimentos.

No mercado institucional do PNAE os ofertantes devem cumprir requisitos inerentes especificamente aos produtos alimentares (condições de higiene e sanitárias) e as condições de legalidade determinadas pelo Estado. Tais requisitos envolvem ainda volume/quantidade, preço, qualidade, regularidade, logística (distribuição, armazenamento, transporte) e o cumprimento de pré-condições jurídica, entre elas, adimplência em relação ao Estado (FNDE, 2019). Esses requisitos se constituem como elementos comparativos e critérios de competição entre os ofertantes, sendo excludentes à habilitação de participante como fornecedor de alimentos ao PNAE.

Nestes termos, podemos dizer que o mercado institucional do PNAE se configura como mercado em seu sentido capitalista, pois sob essa configuração é um espaço econômico de transação de mercadorias e de competição que tem no Estado o agente que deseja comprar e os vários ofertantes que desejam vender suas mercadorias. Nessa vontade recíproca há a necessidade de aproximação, afinal, “as mercadorias não podem ir por si mesmas ao mercado e trocar-se umas pelas outras” (Marx, 1989, p. 219), e finaliza:

[...] para relacionar essas coisas umas com as outras como mercadorias, seus guardiões têm de estabelecer relações uns com os outros como pessoas cuja vontade reside nessas coisas e que agir de modo tal que um só pode se apropriar da mercadoria alheia e alienar a sua própria mercadoria em concordância com a vontade do outro, portanto, por meio de um ato de vontade comum a ambos.

Marx (1989, p. 157) ao dizer que “a riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece como uma enorme coleção de mercadorias”, enfatiza o caráter mercantilista da configuração econômica das sociedades capitalista. Nessa coleção ao mesmo tempo, existe uma diversidade de trabalhos úteis gerando valor às mercadorias.

O trabalho familiar gera também valor à produção da agricultura familiar, a despeito do apelo ao sentido social que se quer atribuir aos alimentos aí produzidos. Mas, isso não muda o padrão de autorreprodução do sistema econômico e social inerentes a essas sociedades, porque,

Numa sociedade cujos produtos assumem genericamente a forma da mercadoria, isto é, numa sociedade de produtores de mercadorias, essa diferença qualitativa dos trabalhos úteis, executados separadamente uns dos outros como negócios privados de produtores independentes, desenvolve-se como um sistema complexo, uma divisão social do trabalho (Marx, 1989, p. 166).

O termo institucional que qualifica e especifica esse mercado não muda a natureza do padrão de reprodução capitalista. Daí, podemos inferir que, mesmo quando o Estado atua como regulador das relações de troca e exista ainda um apelo ao sentido social dessas relações para compras de alimentos produzidos pela agricultura familiar para fornecimento às escolas públicas do ensino básico, o mercado institucional adota, sob a forma de requisitos qualitativos e quantitativos, os mesmos mecanismos funcionais existentes na lógica das relações de trocas de mercadorias pautadas pela lógica da competição do mercado capitalista.

Essa lógica do mercado capitalista existente nas abordagens do mercado institucional do PNAE traz consigo as raízes das relações de produção, e nelas, os antagonismos e contradições da luta de classes as quais se ligam definitivamente ao Estado (Marx, 2008; Poulantzas, 1980)

No mercado institucional, bem como no mercado aberto capitalista, as dimensões econômica e política se imbricam e configuram as relações de poder. A dimensão política perpassa toda a estrutura social seguindo “[...] o roteiro lógico da estrutura capitalista, para buscar a localização real do poder na sociedade” (Sader, 2014, p. 41). É a perspectiva de totalidade e a visão da política como sendo o grau mais alto de consciência e atividade social concebidas por Marx (2008).

Diferenciando o atendimento aos agricultores familiares com o percentual de trinta por cento dos recursos para compras de alimentos no âmbito do PNAE, o Estado tem em vista um resultado parcial do processo político, agindo politicamente em defesa da sociedade ao ceder relativo espaço econômico. Ademais, os setenta por cento restantes seriam a priori o espaço da disputa econômica. É a sutil estratégia de fragmentar a luta de classes (Marx, 2008; Wood, 2011; Sader, 2014).

E o apelo ao sentido social não muda a natureza essencial do mercado institucional enquanto espaço de conflitos de classes, pois suas características econômicas determinantes estão alinhadas à lógica funcional do mercado capitalista.

A dimensão política enquanto unidade de relações de poder domina a unidade configurada por esse conjunto de requisitos ou critérios econômicos, financeiros, técnicos e jurídicos, que envolvem diretamente os ofertantes de alimentos. As decisões políticas sobre tais requisitos se constituem na verdade determinativa do poder nas compras governamentais para o PNAE.

Mesmo com os limites impostos pela lógica do mercado capitalista entendemos que o mercado institucional é um espaço de luta das classes sociais subalternizadas, porque é por aí, que ainda se busca avançar nas políticas públicas para lograr melhores condições de vida. Isso é muito diferente de conceber a crença de que há um “rosto humano” no mercado institucional das compras da agricultura familiar e muito menos na utópica ideia reformista da democracia parlamentar burguesa (Marx, 2008; Lênin, 2017).

Nessas condições o Estado democrático capitalista organiza a política para a prática do poder (Lênin, 2017).

No mercado institucional do PNAE para as compras da agricultura familiar a questão a saber, é: como se manifesta essa dimensão política e em que ocasião ela é determinante?

Nesse mercado reconhecemos que a dimensão política se incorpora as práticas de controle social em vista às condições de compras de alimentos da agricultura familiar, onde àqueles requisitos ou critérios compreendem processos de controles formais do Estado na condução oficial das compras de alimentos da agricultura familiar.

Estudos do potencial e limites dos mercados institucionais, especificamente o PNAE, demonstram que há uma diversidade de situações e fatores relacionados às condições de acesso dos agricultores familiares a estes mercados nos estados e municípios do Brasil, e que denotam o entrelaçamento político, institucional e econômico dos critérios para inserir ou excluir os agricultores desse mercado (Hespanol, 2013; Saraiva *et al.*, 2013).

Os pressupostos que justificam a criação dos mercados institucionais são abordados por Hespanhol (2013) que inicialmente destaca as potencialidades e limites desses mercados relacionados ao PNAE e que apresentamos no quadro a seguir.

QUADRO 7 – Potencialidades e limites do mercado institucional do PNAE

POTENCIALIDADES	LIMITES
- Larga abrangência do PNAE nos municípios.	- Articulação insuficiente entre políticas públicas para agricultura Familiar e a gestão do CAE.
- Incentiva a diversificação produtiva.	- Maior influência político partidária no âmbito local.
- Promove a valorização dos hábitos alimentares locais.	- Nos municípios não há conhecimento suficiente sobre o funcionamento do PNAE.
- Estimula a organização coletiva através do associativismo/cooperativismo rural.	- Falta pessoal qualificado nas associações de produtores para elaborar as propostas (planos anuais).
- A agricultura familiar aumenta a oferta de alimentos e melhora seu consumo alimentar. E ainda atende as necessidades da rede socioassistencial local/regional.	- Entre os produtores rurais há muita desconfiança sobre: falta de continuidade do programa; receber o pagamento pelos produtos entregues.
- Propicia novas alternativas de comercialização da produção, melhorando as condições de reprodução social dos agricultores no campo.	Há grandes empresas concorrendo em nível local, para serem fornecedoras de alimentos.

Fonte: adaptado de Hespanhol, 2013.

Queremos destacar que nessa tese abordamos as potencialidade da agricultura familiar, igualmente como expressa Hespanhol (2013) no quadro acima, ou seja, são argumentos que podem se expressar ou não, como decorrência da dinâmica sócio cultural das localidades (mudanças de hábitos alimentares, influências culturais, etc), do que propriamente, do mercado institucional. Na Mata Norte dois argumentos coincidiram também com os argumentos sistematizados por Hespanhol (2013), aqui expressos por dois entrevistados, como: *“falta pessoal qualificado para elaborar propostas ao PNAE”*, conforme citamos no item que trata das chamadas públicas e *“desconfiança para receber pagamentos pelos produtos entregues”*. Ambos argumentos são recorrentes nas falas dos entrevistados, conselheiros dos CAEs e não conselheiros na referida RD de Pernambuco.

Apesar da lei 11.947/09 prevendo o percentual mínimo para compras obrigatórias de alimentos, esta não assegura que o gestor irá adquirir necessariamente produtos da agricultura familiar.

Nos municípios da Mata Norte os conselheiros dos CAEs e agricultores familiares ilustram as formas de exercício do poder dos prefeitos, na decisão de comprar, ou não, os produtos da agricultura familiar. Um agricultor familiar fornecedor da alimentação escolar sobre isso disse na entrevista: *“hoje o prefeito está como condutor do carro, comanda. Se passa do limite dos 30% ele não deixa”* (Fornecedor – Entrevista 2). É a dimensão política determinando a condução da política pública do PNAE.

A pressão dos empresários para concorrência dos recursos também impulsiona o prefeito a outra forma de exercer o poder para limitar o agricultor familiar a participar no mercado institucional do PNAE: o atraso do pagamento. Desestimula e gera desconfiança nos agricultores familiares (Hespanol, 2013). Na entrevista o agricultor fornecedor diz: *“a gente tem dificuldades com o atraso no pagamento. Tem vezes de atrasar 40 dias e até 60 dias, isso já aconteceu”* (Fornecedor – Entrevista 1).

Outra manifestação política do poder ocorre no planejamento da chamada pública, momento em que existe *“demora da prefeitura em realizar a chamada pública”* (Conselheiro – Entrevista 2), relata o agricultor representante da sociedade civil. Nesse caso a situação inviabiliza a participação do agricultor pela falta de tempo hábil para programar sua produção, principalmente, e para articular a elaboração do projeto de venda, objeto de análise na chamada pública.

No mercado institucional do PNAE também da Mata Norte de Pernambuco todas essas práticas de poder se imbricam, e buscam na legislação formas de legitimação das decisões que se dizem técnicas e administrativas. Ocultam a dimensão política das decisões para justificarem o não cumprimento dos trinta por cento e/ou a exclusão dos agricultores familiares das compras do PNAE.

Análises dos pareceres conclusivos dos conselheiros dos CAEs mostram as justificativas das decisões dos gestores municipais para não cumprirem a aplicação dos trinta por cento dos recursos na aquisição de alimentos da agricultura familiar. Em um dos municípios o parecer conclusivo diz:

[...] para tanto, o Município publicou chamamento público, contudo, sem sucesso, visto que os agricultores familiares e empreendedores familiares da região não se interessaram no fornecimento por motivos alheios a vontade da edilidade. Assim, resta configurado a exceção contida no art. 18 retro mencionado, estando plenamente justificada a não aplicação dos 30% previstos em lei (Parecer CAE, 2010).

Tais decisões estão ancoradas na legislação que, de antemão, prevê as seguintes possibilidades para isso: “inviabilidade de emitir nota fiscal”, “inviabilidade de fornecimento regular e constante de gêneros alimentícios” e “condições higiênico-sanitárias inadequadas”.

Na RD da Mata Norte as evidências confirmam que esta prática repete o que acontece também em outras regiões: “Estas possibilidades fundamentam as decisões para os prefeitos não comprarem alimentos da agricultura familiar dentro do percentual mínimo estabelecido” (Saraiva *et al.*, 2013, p. 932).

Importante destacar nas análises de Saraiva et al (2013) que para os municípios do Nordeste a recorrência maior de justificativas existentes nos pareceres conclusivos do CAE incide sobre dois aspectos: a *inviabilidade de fornecimento regular e constante de gêneros alimentícios* com 25,63% dos casos analisados, dentro do que preconiza a legislação³⁰, e também 29,33% dos casos analisados foram relacionados aos fatores externos a legislação, como a *falta de interesse do agricultor familiar em participar do PNAE*. As decisões políticas impositivas do Estado evocando a legislação e a disseminação da ideia de *falta de interesse* como comportamento recorrente dos agricultores em fornecer alimentos, compreendem verdadeiramente práticas classistas de exclusão.

Dessas situações descritas anteriormente decorrem duas narrativas discursivas: a primeira, se intenciona qualificar como inviável a condição produtiva dos agricultores familiares para *fornecimento regular e constante de alimentos ao PNAE*; segundo, se publiciza a situação tida como *falta de interesse* dos agricultores em fornecer alimentos ao programa. Ambas se constroem ideologicamente em desfavor dos agricultores familiares.

E temos então, uma lógica perversa, em que a decisão por exclusão política e econômica tomada pela classe dirigente local no espaço das compras de alimentos do PNAE é transformada em decisão espontânea do excluído.

³⁰ Lei 11.947/09 art.14º § 2º item II.

Enfim, o mercado institucional do PNAE comporta duas lógicas que estão em aparente oposição, de um lado, a lógica supostamente social representada pela reserva de trinta por cento das compras da agricultura familiar, e, de outro lado, a lógica competitiva que seria os setenta por cento restantes, destinados aos demais agentes fornecedores de alimentos. Verdadeiramente ambas unificam-se enquanto imperativos do mercado capitalista, espaço econômico das práticas coercitivas e de dominação de classe, e, por isso, ambas são pontes que liga o Estado as relações de produção e as práticas classistas.

E a democracia capitalista confere aos CAE a condição de serem espaços de legitimação das práticas políticas dominantes, de onde o Estado capitalista em seu disfarce de defensor do interesse comum, verdadeiramente oculta as relações de poder.

Nas contradições da luta de classes no contexto das sociedades capitalistas os CAE são também espaços de luta que se faz na *práxis* política por dentro da democracia e do Estado capitalistas. E, nesse sentido, é oportuna a reflexão de Gramsci (1977, p. 156) para ampliar a “socialização política” (participação popular) naqueles espaços. Pois segundo esse autor, é na vivência econômica e na experiência do trabalho que a ação política ganha força coletiva, e, sem ilusões reformistas, a *classe despossuída* poderá continuar acreditando em algo transformador porque “[...] no período de predomínio econômico e político da classe dominante burguesa, o desenvolvimento real do processo revolucionário acontece subterraneamente”.

Dito isto, é factível continuar acreditando que a tensão das relações de classe a partir da dinâmica do mercado institucional possa despertar nos agricultores familiares a consciência de classe através do engajamento coletivo em defesa de seus interesses.

4.5 Controle social e conselhos de políticas públicas

Como preâmbulo à discussão sobre controle social enfatizamos que na fase atual de desenvolvimento do capitalismo global, depois de passado quase um quinto desse século, observa-se retrocessos significativos nas políticas sociais e dos direitos e garantias individuais, em decorrência do avanço de ideologias políticas neoconservadoras e ultraliberais. O significado disso é que a ação do Estado tem se tornado mais coercitiva e antissocial, e a forma da democracia burguesa liberal, em suas mutações políticas e jurídicas, torna-se mais antidemocrática.

A contextualização política e econômica do Brasil em sua redemocratização no início da década de 1990 tem estreita relação com a ascensão das políticas econômicas neoliberais gestadas no início da década de 1980 em todo mundo.

A ordem sócio-metabólica do capital, em nível global, coloca em relevo extremo suas premissas de expansão e acumulação como condição *sine qua non* para que seu sistema de reprodução social se imponha de maneira incontrolável. Não importa o momento histórico e o lugar, o sistema do capital funciona como modo totalizador de controle sociometabólico (Mészáros, 2011).

E em situações de capitalismo dependente e subdesenvolvido a expansão e a acumulação capitalista em países como o Brasil ocorrem a partir dos dinamismos das economias capitalistas dos países centrais, “[...] mas mantendo, sempre, a expropriação capitalista externa e o subdesenvolvimento relativo, como condições e efeitos inelutáveis” (Fernandes, 1987, p. 291).

4.5.1 Conselhos gestores de políticas públicas

A abordagem dos conselhos gestores de políticas públicas nas condições da democracia capitalista torna proeminente seus aspectos institucionais relativos às dimensões política, econômica, jurídica e social através das quais se estabelecem as possibilidades e limites de controle social. Sob o ponto de vista da gestão pública os conselhos se apresentam como instrumentos operacionais das políticas públicas propondo dar um “rosto” social às ações do Estado haja vista as pretensões de gestão social participativa nas tomadas de decisão e transparente e efetiva no exercício do controle social.

Vale lembrar que o Estado capitalista democrático não poderá ir além dos interesses e exigências de acumulação do capital. Nesse sentido, tomada de decisão, participativa e orgânica, compartilhada com a sociedade no âmbito desses conselhos se constituem em bens políticos deliberadamente desvalorizados, tendo em vista que a democracia liberal capitalista é descomprometida com a função social.

No Brasil, seguindo o rastro do capital, a restauração formal da democracia representativa depois da promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988, dispositivos ordinários dessa lei maior asseguram, no campo da educação, ações suplementares de alimentação escolar³¹ condicionadas a submeter-se à sociedade mediante ações de controle social nos espaços institucionais dos conselhos de participação popular.

Os princípios constitucionais preconizam a participação da sociedade no acompanhamento das políticas públicas, bem como, a elaboração de marco jurídico-legal para regulamentação dos mecanismos de repasses de recursos financeiros, e, para tanto, a definição dos ritos da gestão descentralizada dos recursos públicos.

Esses são os fundamentos institucionais estabelecidos pelo Estado democrático capitalista brasileiro para atuação política da sociedade em cumprimento àqueles princípios. Para tanto, se torna essencial a existência de espaços políticos democráticos que viabilizem a gestão das políticas públicas.

Trata-se da instauração de processos institucionais para articulação entre Estado e sociedade.

Contudo, essa articulação Estado e sociedade ocorre, mundialmente, sob a nova ordem do sistema sócio-metabólico do capital, que, movido por sua lógica de reprodução e acumulação, dissemina sua doutrina neoliberal na forma de políticas sociais restritivas. Para isso, um de seus fundamentos são as tentativas para redução do Estado – Estado mínimo, e dos gastos públicos.

Um movimento contraditório no qual a lógica subjacente de Estado mínimo convive, de um lado, com a desconstrução da estrutura de políticas de proteção social em todas as áreas, e que representam as conquistas sociais.

³¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (artigo 208: VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde).

Essa desconstrução se convencionou chamar de reforma do Estado. De outro lado, com os efeitos colaterais dessa desconstrução, os quais demandam, em geral, reparação do próprio Estado, o que representa aumento de gastos públicos. No Brasil, porém, os gastos se dão com políticas públicas assistencialistas, tardias e insuficientes.

O surgimento dos conselhos de políticas públicas decorre das decisões tomadas pelo governo brasileiro para implantação da reforma do Estado, naquele contexto político e econômico mundial. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995)³², propunha a implantação do modelo gerencial na gestão pública e a descentralização das ações do Estado, ao mesmo tempo em que essas ações se aproximavam dos princípios constitucionais.

O modelo gerencial da administração pública tem como fundamentos, entre outros, a descentralização da execução das funções públicas, redução dos controles formais, autonomia de gestão e introdução à competição administrada (Medeiros, 2006).

Em conjunto implicaria diretamente nas formas de controle, devendo seguir três orientações: orientação Técnica – controle com foco nos resultados; orientação econômica – controle como competição administrada ou quase mercado, tido como principal instrumento do modelo; e, a orientação política que agrega os demais na forma de controle direto ou controle social, alinhada a perspectiva de redução dos controles formais.

Essa visão tecnicista do processo de gestão da administração pública, a priori, concebe que na reforma do Estado brasileiro os órgãos oficiais de controle teriam um papel suplementar na função de controle de aplicação dos recursos públicos. Para cumprir essa função suplementar evoca-se dois argumentos: a grande extensão do território brasileiro, sendo inviável acompanhar efetivamente a execução de projetos e políticas públicas; e a Constituição Federal que prevê a participação da sociedade como sujeito protagonista da gestão das políticas públicas realizando o controle social.

³² O Plano diretor da reforma do Estado cita como uma das justificativas à reforma do Estado o “irrealismo das políticas neoliberais em relação ao Estado mínimo”, no entanto, estabelece como objetivos a limitação das funções do ente federativo da União e transferência de ações denominadas de “caráter local” aos municípios.

Por essa lógica a descentralização na administração pública no Brasil pode ser destacada sob duas perspectivas. A primeira, diz respeito ao cumprimento dos preceitos constitucionais de ideário democrático com a participação e controle social da sociedade sobre as políticas sociais do Estado.

Nessa direção Motta (1994, p. 174) destaca aspectos positivos da descentralização da gestão pública, enfatizando que “a descentralização facilitaria novas formas de participação democrática por permitir a articulação e a agregação de interesses comunitários antes desconsiderados pelo sistema político”. E adverte,

[...] a descentralização constitui-se ainda na mera cessão de um espaço de execução de serviços, em que o poder central mantém recursos financeiros e possui forte influência na tomada de decisões importantes. [...] a descentralização aparece como um remédio para resolver insatisfações diversas em relação ao Estado autoritário, ao déficit dos serviços públicos prestados e a dificuldades financeiras e ineficiências administrativas (Motta, 1994, p. 190).

Todavia, essa primeira perspectiva é uma visão superficial e incompleta da descentralização administrativa da gestão pública, pois subjaz um automatismo político. A segunda perspectiva é relativa ao enquadramento do Estado brasileiro as imposições internacionais através da adoção de políticas neoliberais de redução do Estado com forte restrição das políticas de proteção social.

No Brasil, a partir da segunda metade dos anos de 1980, houve então conjunção entre as reivindicações da sociedade ao protagonismo na política e o suporte constitucional que conduziu a estruturação e institucionalização de conselhos gestores de políticas públicas. Tais conselhos concebidos como forma institucional de gestão descentralizada de políticas públicas e tomados pelo conjunto de sujeitos sociais como *lócus* de participação da sociedade e controle social das ações do Estado nas três esferas de governo, federal, estadual e municipal.

Desde o início da década de 1990, a partir dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, houve aumento significativo na quantidade de conselhos municipais de políticas públicas, constituídos quase sempre a partir de temas, como educação e saúde, ou vinculados a políticas públicas específicas (Coutinho, 2013; Silva, 2003). É o caso do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

As particularidades referidas na formação social brasileira de suas estruturas de Estado arcaicas e autocráticas se apresentam como legado à natureza autoritária do Estado e das democracias brasileiras (Fernandes, 1987; Prado Jr, 1990).

Essas características respondem, pelo menos em parte, pela natureza ambígua da descentralização da gestão pública no Brasil. De um lado, busca encaminhar soluções no campo social pela via da participação da sociedade através de instâncias como os conselhos gestores de políticas públicas, por outro, promove simultaneamente mecanismos de controles que, paradoxalmente, condicionam a existência do conselho e/ou reduzem a capacidade decisória dos sujeitos sociais neles participantes.

A institucionalização dos conselhos de políticas públicas implica que sua existência oficial é condicionada a regulamentação pelo Estado, seja União, estados ou município. Especificamente nos municípios o Conselho de Alimentação Escolar – CAE só se torna oficialmente instalado e apto a funcionar mediante resolução específica do poder executivo local nomeando todos seus componentes, em cumprimento ao que determina os preceitos jurídicos pertinentes a esta política pública estabelecida pela União através do FNDE. A regulamentação implica, em parte, burocratização dos conselhos, do que resulta em mais centralização dos processos de gestão e controle do Estado (Fonseca, 2016).

A discussão do legado autoritário e de burocratização dos conselhos se alinha as observações de Coutinho (2013) quando aborda a relação entre as esferas de governo federal e municipal para execução de políticas sociais.

Essa autora conclui que as ideias descentralizadoras para implantação das políticas sociais tem representado estratégias de mera transferência de responsabilidades com ênfase em repasses de recursos financeiros para a esfera de governo local, desprovida de uma descentralização política, pois “[...] a execução de algumas políticas sociais passa a ser responsabilidade dos municípios, sem que isso signifique maior autonomia e investimentos [...]” (Coutinho, 2013, p. 20).

Esses antecedentes autoritários da descentralização administrativa são acompanhados também do uso de narrativas que tentam desqualificar a capacidade das esferas de governos locais para conduzir processos políticos e administrativos relacionados à operação de políticas sociais, usando argumentos que evocam a existência de uma precariedade organizacional dessas esferas de governos locais.

Tais argumentos criam justificativas para manutenção de práticas políticas centralizadoras e antidemocráticas (Coutinho, 2013). Esta autora destaca ainda para a necessidade de discutir a descentralização enquanto processo e, nele, as relações existentes entre as três esferas de governo, e salienta o necessário planejamento desse processo em suas dimensões financeira, política e institucional, e não pode ser concebido como simples ato administrativo.

Nessa direção planejar significaria também *organizar a cidadania*, uma vez que descentralização pressupõe também condições para a participação da sociedade civil (Coutinho, 2013). Para esta autora na implementação da política pública, a deliberação e a execução são ações inseridas em patamares distintos do processo político da política pública exercida pelo monopólio estatal das três esferas de governos. No PNAE cumpre a estados e municípios, designados pelo FNDE como Entidades Executoras (EEs), o processo político da implementação.

Na democracia liberal cumpre à cidadania nos conselhos gestores de políticas públicas o desafio da tarefa constitucional de controle social em toda extensão do processo político da implementação. No PNAE cumpre ao Conselho de Alimentação Escolar esse controle social.

Este controle social, expressão da cidadania da democracia capitalista, em sua retórica participativa busca aproximar a administração pública dos preceitos de uma gestão social.

Uma cidadania unificadora da ideologia democrática capitalista, cuja aparência é de um instrumento de efetiva participação política, sem classe dominante. Verdadeiramente se oculta a dominação política sob o véu da igualdade cívica (Oliveira, 2005).

Sob essas condições a gestão social através dos conselhos gestores de políticas públicas em todas suas etapas, deliberação e execução, cumprem os princípios constitucionais numa configuração relacional e contraditória entre as decisões de interesse do Estado capitalista e as decisões de interesse da sociedade civil em meio às relações antagônicas de classes.

Assim como as relações sociais existentes na sociedade, os conselhos de políticas públicas são extensões da vida pública da relação entre Estado e sociedade.

A práxis política no conselho toma o conflito de classe como conflito de interesses, para os quais os defeitos da descentralização democrática do Estado capitalista devem tratá-los como dissenso político, e, como solução política o ideário da gestão social dos conselhos propõe a busca do consenso.

Nesse embate entre sociedade civil e Estado os conselhos de políticas públicas seriam espaços de diálogo, nos quais os laços sociais construídos pela sociedade civil em sua pluralidade e autonomia apresentariam coesão suficiente para exercer poder e controles político e econômico sobre a ação do Estado. Essa concepção da atuação da sociedade civil não considera o antagonismo de classe e as limitações do espaço político da democracia capitalista.

Assim, a ocultação do conflito de classe é a ocultação do político, ou verdadeiramente sua negação, e nega igualmente, todas as desigualdades entre os sujeitos participantes do conselho, as explícitas, de natureza econômica e social, e as implícitas, condicionadas pelas circunstâncias de alianças políticas e que confere poder (Oliveira, 2005). Em situações assim, diz esse autor, as relações de poder, dadas as condições desiguais, estabelecem as condições assimétricas de exercício da política. Nesse sentido, “[...] a democracia moderna não se constitui numa forma política para todos. A convivência da democracia com o capitalismo tem sido gravemente conflituosa” (Oliveira, 2005, p. 13).

As políticas públicas em execução na realidade dos dezoito municípios da Mata Norte de Pernambuco operam em diferentes conselhos municipais, sendo comuns a todos os municípios, os seguintes conselhos municipais de políticas públicas: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável – CMDRS; Conselho Municipal de Educação - CME; Conselho Municipal de Saúde - CMS; Conselho de Alimentação Escolar – CAE.

4.5.2 Controle social nos conselhos de Políticas Públicas

Como abordado anteriormente, o controle social nos conselhos de políticas públicas está imerso no ambiente das relações capitalistas, e, nesse sentido, se subordinará, subliminarmente, as necessidades de controles do capital.

O Estado democrático capitalista estende este controle às relações com a sociedade subordinando as necessidades humanas às necessidades do capital (Mészáros, 2011).

O antagonismo de classe no interior do Estado não o impede de criar e manter as condições de reprodução social para atender as necessidades de reprodução do capital, uma vez que o Estado não se limita as determinações meramente econômicas do sistema do capital. A *práxis* dessa contradição é o Estado cuidando de assegurar a reprodução das condições sociais ao mesmo tempo em que possibilita a reprodução do capital e suas personificações, como também a reprodução do trabalho e respectivas personificações (Mészáros, 2007).

Então, suscita compreender o quão as práticas de controle social incorporam e expressam dos mecanismos de racionalidade gerencial e burocrática do Estado capitalista e dos antagonismos de classes que permeiam as relações políticas.

O Controle social em sua acepção sociológica, transita desde a compreensão de integração social até a possibilidade da sociedade exercer poder ante as ações do Estado. O exercício de poder se faz através da política, e o Estado capitalista é espaço organizador do poder (Lênin, 2017). E a democracia burguesa liberal cumpre o papel de substrato político.

A democracia representativa de viés neoliberal com a mediação do Estado capitalista pressupõe conteúdos ideológicos e políticos incompatíveis com a perspectiva emancipatória da classe trabalhadora, de modo que o antagonismo de classe existente na própria natureza do capital torna essencialmente impossível a conciliação política.

Nos conselhos de políticas públicas o controle social se apresenta às classes populares como recurso para exercício de poder através de tratativas políticas que possibilitam avanços nas políticas sociais mediante acesso aos mecanismos decisórios. Em contraposição à tendência antissocial do Estado e do sistema sócio- metabólico do capital, de modo que, “[...] o exercício do controle social corresponde a uma dimensão das lutas da classe trabalhadora em seu conjunto” (Abreu, 2002, p. 4). Porém, sem ilusões emancipatórias.

Em certo sentido, o controle social nestes termos relacionais poder ser interpretado como sendo a possibilidade das classes dominadas interferirem nos limites do controle do capital sobre si mesma, ao mesmo tempo em que, nessa luta, segue-se acreditando na superação do sistema econômico capitalista por uma nova forma de intercambio social qualitativamente diferente (Mészáros, 2015).

De certa maneira, isso alimenta o ideário emancipatório, a despeito do controle social das políticas públicas inseridas numa formação social do sistema capitalista.

Na administração pública à luz dos esquemas racionais burocráticos para o uso dos recursos advindos do Estado, “[...] controlar também é assegurar que os recursos obtidos pela administração pública sejam aplicados de maneira racional e econômica e, portanto, de forma eficiente e eficaz, gerando efetivas ações para a sociedade” (Aguilar, 2012, p. 96).

Nessa perspectiva, exerce-se os controles de operações técnicas, relativamente aos aspectos administrativos, contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. Todos esses controles se fundamentam em registros e processos sistematizados que visam regular as práticas e operações no cotidiano (Aguilar, 2012). Dessa maneira esses controles incidem sobre as pessoas, os processos e sobre os resultados. O controle social é uma particularidade da função controle em sua amplitude acima, e à luz da administração pública significa oferecer as condições para que a sociedade possa acompanhar e avaliar os serviços públicos prestados e cobrar do Estado, quando for o caso, melhorias (Medeiros, 2012).

Avaliação de Fonseca (2013) relativa à dinâmica política nos conselhos de políticas públicas se utiliza de analogia da prática política como *máquina*, no sentido de propulsora. Este autor afirma que é a máquina pública que determina o direcionamento da política pública, e que pode se distanciar ou se aproximar de seus objetivos, a depender das relações de poder daí resultante.

Essa visão se refere ao lado da racionalidade formal do Estado, que em nada representa a totalidade da dinâmica política nos conselhos. Mas, mesmo assim, serve como ilustração metafórica para evidenciar o quão os conselhos também absorvem dessa racionalidade mecanicista.

E tal racionalidade ocorre mediante cumprimento do rito de formalidades, que se inicia desde a formação e composição dos conselhos até o cumprimento processual das ações de controle (registro em ata, plano de trabalho, regimento interno, entre outras). Essas dimensões do controle social são importantes, mas não são determinantes de sua eficiência e eficácia.

Na prática institucional o controle social nos conselhos de políticas públicas é um poder para ser exercido coletivamente, configurado para ser compartilhado entre seus componentes a partir de atribuições formalmente previstas. É também um poder em nome de um coletivo em que os indivíduos oriundos de diferentes segmentos da sociedade têm a função de representar os interesses de seus representados, convergindo em torno de um objeto de interesse público.

Pressupõe que cada conselheiro a partir de sua realidade (supõe-se que a conheça) possa influenciar as deliberações coletivas do conselho nos diferentes momentos da implementação da política pública. O controle social daí resultante representa um conjunto de ações e encaminhamentos visando defender interesses em nome de um coletivo de representados.

Na execução do PNAE nos municípios da Mata Norte de Pernambuco, os agricultores conselheiros dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) não se submetem ao voto direto dos agricultores familiares nas comunidades, sua ascensão aos CAEs se faz, em geral, através dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STRs), como representação da sociedade civil. Entretanto, percebemos através das entrevistas que existe uma discussão de base, feita recorrentemente pelas representações sindicais de cada município, nas comunidades e assentamentos rurais.

Em meio a tantos temas tratados nas discussões com a base social, está a temática das compras da agricultura familiar nos programas PAA e PNAE.

Os agricultores conselheiros dos CAEs e agricultores fornecedores disseram quase unânimemente, nas entrevistas, da falta de interação entre os CAEs e os agricultores nas comunidades. Porém, afirmaram que os agricultores conselheiros dos CAEs e as lideranças sindicais discutem sobre as compras do PNAE durante as reuniões dos sindicatos, embora com ressalvas.

Na entrevista um agricultor conselheiro do CAE afirma: “O sindicato repassa. O conselho não. A gente trabalha aqui no final de semana e o pessoal do conselho não está disposto a participar nesses dias” (Conselheiro – Entrevista 1).

Um dos diretores do STR do município corrobora e diz que não há tempo para detalhar os programas, particularmente o PNAE: “O sindicato trata dessas pautas do fornecimento de alimentos às escolas, mas não se aprofunda. É muita coisa. As associações cuidam mais disso” (STR – Entrevista 4).

Um importante líder sindical em seu município também diz na entrevista que os agricultores nas comunidades de seu município não sabem o que é o CAE e não recebem informações sobre as ações desse conselho em relação às compras da agricultura familiar, conforme ele diz:

As decisões do CAE nunca foram levadas aos agricultores das comunidades para informar sobre o PNAE e as compras da agricultura familiar. A gente não discute as informações do PNAE e das compras da agricultura familiar como deveria com o restante dos agricultores nas comunidades (STR – Entrevista 3).

As falas dos agricultores conselheiros e lideranças sindicais parecem sugerir a falta de uma discussão com profundidade em relação ao PNAE e as compras da agricultura familiar nas comunidades e assentamentos, inclusive pelos STRs locais. Em parte se reconhece a questão da pauta cheia de outros assuntos.

Há também evidências da desmotivação ou desinteresse dos agricultores familiares pelas compras da agricultura familiar pelo PNAE, e nesse caso, as causas advém das decisões das EExs na execução do PNAE em não aumentar o percentual de compras, como diz outro agricultor conselheiro: “[...] outra dificuldade é a quantidade de produto que é muito pouco. A gente fornece a cada quinze dias 300 kg de raízes, isso é pouco demais. Desestimula” (Conselheiro – Entrevista 1).

E ainda há situações históricas de práticas que não lograram êxito e deixaram marcas negativas na credibilidade para uma ação coletiva no campo da produção, como relata o agricultor fornecedor da alimentação escolar entrevistado: *“hoje não tem essa mobilização aqui na nossa região porque o agricultor pensa muito individual. Isso acontece porque os agricultores perderam muito a confiança e a credibilidade dos trabalhos juntos”* (Fornecedor – Entrevista 1).

As compras da agricultura familiar como objeto de conhecimento dos agricultores e do controle social nos CAE estão submetidas a um contexto complexo de situações que aviltam a sua apropriação coletiva pelos agricultores nas comunidades e assentamentos rurais, e tomá-lo como um projeto político. E isso tem implicação na representatividade dos agricultores nos CAE, que embora aconteça, mas quase sempre é protocolar.

Não se faz controle social individualmente, ele é eminentemente uma construção coletiva que tem como essência as relações na política que se constrói desde a base. As compras da agricultura familiar, como objeto de interesse de um projeto coletivo, devem fundamentar a estruturação da representação dos agricultores nos CAE. Isso não acontece nas condições de execução do PNAE nos municípios da Mata Norte de Pernambuco.

É o que Gramsci (1977, p. 44) ressalta como fundamental à organização política dos trabalhadores em conselhos quando estes se voltam à discussão do objeto de sua “[...] experiência fecunda do trabalho, [...] porque de tudo ele sabe, e desse tudo ele quer cada vez mais”.

A dimensão do poder dos representantes dará a dimensão do controle social de seus representados, o que permite dizer que cada representante no conselho tem um poder que personifica o controle social, resultante de suas relações políticas interiores e exteriores ao conselho. Contudo, o controle social não é uma mera somatória desses poderes; sua essência está na contradição das relações de poder no contexto das relações de classe dentro dos conselhos e também fora dele.

Essa perspectiva dialética está em confronto com a racionalidade administrativa e jurídica do Estado, em seus processos de gestão da execução do PNAE. Nessa, o controle social do processo de compras da agricultura familiar no PNAE prevê ação sistêmica e processual, ou seja, etapa a etapa.

Implica dizer que sob essa perspectiva a participação e decisão dos CAEs devem se dá em cada etapa da execução dessa política pública. Entretanto, controle social, participação e tomada de decisão constituem um todo inseparável, enquanto processo político se constrói como unidade dialética, na arena política dos conselhos, sob as tensões do antagonismo de classe, veladas pelas narrativas de participação igualitária da democracia capitalista.

A efetividade do controle social das políticas públicas depende de um complexo e contraditório processo de eventos políticos da agenda formal dos conselhos, reuniões, por exemplo, e da agenda não formal – não previstos no plano de trabalho – interligados por uma cadeia de decisões (ou não decisões).

Por essa cadeia de eventos formais e não formais, as deliberações formais³³ tomadas no âmbito dos conselhos de políticas públicas representam um conjunto agregado de decisões (ou não decisões) que decorrem das relações de poder, nas quais, as questões de classe estão presentes.

Infere-se que o controle social compreende a sequência de ações nas diferentes fases de execução do PNAE as quais estão permeadas por relações políticas determinantes do resultado final, em termos de alcance dos objetivos da política pública visando o interesse da sociedade. Esse resultado reflete o quão as relações políticas imanentes em cada fase ensejam decisões e não decisões que se fazem permeáveis ou não ao controle social.

Nos CAEs em que pese os segmentos de representação do executivo, dos professores, pais, alunos e sociedade civil em meio aos interesses agregados desses sujeitos em torno do objeto dessa política pública, que é a alimentação escolar, o controle social do PNAE, em suma, tem em vista os interesses fins dos beneficiários finais, ou seja, os estudantes da educação básica para os quais se preconiza alimentação saudável, de preferência que seja da produção local e da agricultura familiar. O PNAE agrega múltiplos interesses políticos, econômicos e sociais.

No PNAE os sistemas de controles da política pública concebidos para atender aos interesses do Estado representado pelo FNDE têm um instrumental jurídico e administrativo que atende os requisitos técnicos da administração pública.

Nesse arcabouço a gestão pública concebe ao controle social, no caso ao CAE, a observação do cumprimento das normativas jurídicas, administrativas, técnicas da política pública.

Há evidências empíricas que o controle social é tornado limitado politicamente, e, por sua vez, suas ações políticas são igualmente limitadas a observar, em cada fase do processo de execução do PNAE, apenas os fatos em si, seus efeitos, sem interferência para correção.

Nas entrevistas os conselheiros e demais participantes da execução do PNAE mencionaram situações decorrentes de decisões da EEx que limitam as ações de controle social dos CAEs, e reclamam da “*falta de interesse*”.

³³ As deliberações formais dos conselheiros devem ser registradas formalmente em atas e se referem aquelas previstas na legislação e outras, que embora não previstas, devem igualmente ser registradas.

Um conselheiro representante docente destacou essas limitações: “a gente do conselho se reuniu, todos, duas vezes no ano, porque não tem lugar certo e o pessoal acha ruim ficar mudando de lugar em lugar” (Conselheiro – Entrevista 6). Outro conselheiro, representante da sociedade civil, trata da dificuldade de cumprir as funções do CAE: “[...] difícil é fiscalizar sem transporte. É necessário ir às escolas e acompanhar a entrega dos alimentos, porque os fornecedores empresários querem entregar do jeito deles, muitas vezes querendo burlar (produtos vencidos)” (Conselheiro – Entrevista 8). Estas decisões das EEx respondem pela infraestrutura inadequada para funcionamento dos CAE; não disponibilização de transporte para fiscalização da merenda nas escolas; falta de equipamento de informática, entre outros.

Todas essas demandas por infraestrutura estão previstas em lei como obrigação das EExs. A falta da infraestrutura adequada compromete o trabalho do CAE em seu exercício do controle social. Portanto, as decisões tomadas pelas EEx. desde o início do processo de implementação do PNAE resultam em fragilidades do controle social. Ou seja, durante a execução do PNAE nos municípios da Mata Norte de Pernambuco as práticas de poder das EExs. ilustradas pelas várias decisões, respondem por essas ações limitadas dos CAEs.

Nessa condição limitante os CAEs se submetem a observar, pontual e protocolarmente, os ritos do instrumental de controle do Estado, submentendo seus pareceres conclusivos das prestações de contas ao FNDE. Todavia, implica dizer que esse instrumental oficial não capta os fatos políticos que ensejam relações de poder e práticas classistas representadas pelas decisões do Estado, este ora representado pelas EExs., ora pela esfera de governo federal.

Queremos dizer que qualitativamente esse instrumental jurídico e administrativo do controle estatal tem uma racionalidade técnica que lhe é própria, porém, simultaneamente, é permeável as interpretações e ações políticas. O não registro pelos CAEs de suas próprias interpretações políticas nos relatórios e pareceres conclusivos quase sempre não acontece.

Ao contrário, corroboram e incorporam a racionalidade contida nos instrumentos de controles administrativos, jurídicos e financeiros, abordando mais se houve o cumprimento ou não do objetivo e/ou das metas propostos no plano de execução do PNAE e entraves inerentes, e menos ou nada das determinações políticas decorrentes de decisões e não decisões.

É o caso do descumprimento da obrigação do limite mínimo das compras da agricultura familiar, em que se atribui apenas aos agricultores familiares a falta de condições de manter o fornecimento regular, ou o descumprimento das condições de higiene e sanitárias, ou até mesmo, a falta de emissão de notas fiscais. Discutiremos adiante com mais profundidade.

E sem as condições políticas, para um debate democrático dentro dos CAEs para o aprofundamento e compreensão política que fizeram chegar aos resultados, o controle social fica comprometido, mesmo em sua perspectiva reformista.

É essa leitura política dos processos de monitoramento e avaliação na execução das políticas públicas em geral, e do PNAE, em particular, que caracteriza e particulariza o controle social. Este enquanto ação eminentemente política que incorpora e dá nova interpretação às racionalidades existentes nos mecanismos sistematizados de controles esquematizados pelo Estado. A participação e a tomada de decisão são momentos do controle social, que se entenda como controle social político.

4.5.3 Agricultores familiares e conselhos municipais de políticas públicas

Nos conselhos de políticas públicas os agricultores familiares enquanto sujeitos sociais se apresentam também como sujeitos políticos à medida que tem seus interesses colocados como objeto da ação do Estado através das políticas públicas, sobretudo, aquelas operadas no âmbito dos municípios.

É o caso das políticas públicas de desenvolvimento rural e da alimentação escolar, a partir das quais abordo nesse tópico a participação dos agricultores familiares nos respectivos conselhos: o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR e o Conselho de Alimentação Escolar – CAE.

O objetivo dessa abordagem é obter evidências da representatividade e ações políticas deliberativas e de controle social dos agricultores familiares nos dois conselhos, CMDRS e CAE. Em seguida avaliar o potencial sinérgico entre os conselhos desde os temas de pauta em comum e/ou que aproximam ou distanciam ambos, pois deliberações nesses conselhos têm potencial de influências mútuas. As dinâmicas desses conselhos possibilitam analisar a motivação dos participantes ao controle social, em especial dos agricultores na política pública de alimentação escolar nos municípios através do CAE.

Atualmente no Brasil 67,3% dos municípios têm instalados o CMDRS e no Nordeste são 63,8% dos municípios que têm instalados esse conselho (IBGE, 2017). Na Mata Norte de Pernambuco a partir das entrevistas realizadas, detectamos que todos os municípios têm o CMDRS instalado.

A agricultura e a educação têm interface no PNAE quando este programa apresenta a demanda das compras da agricultura familiar, e quando na pauta do CMDRS se discute a inclusão das melhorias das condições de produção e comercialização dos agricultores familiares.

Os dois conselhos de políticas públicas são espaços institucionalizados pelo Estado que operam nas esferas da União, estados, DF e municípios, criados para cumprir as formalidades legais com vistas à descentralização dos recursos financeiros para fins de aplicação em políticas públicas de investimentos no meio rural e compras de alimentos à merenda escolar.

As relações oficiais entre essas esferas de governos se mantêm através da descentralização da gestão dos recursos financeiros, e a sociedade é chamada a participar da gestão desses recursos exercendo o controle social no âmbito dos conselhos.

O CMDRS trata de temas da agropecuária e, portanto, são de interesse direto dos agricultores familiares, pois “[...] esses conselhos consistem numa oportunidade para se prospectar necessidades e obstáculos relacionados à produção agropecuária local” (IBGE, 2017). Nesse aspecto o PNAE enquanto política pública de alimentação escolar do Ministério da Educação apresenta interface com as políticas públicas da agricultura com vistas à promoção do desenvolvimento rural. Nestes termos, a produção agrícola e alimentação escolar se apresentam também no debate político de ambos os conselhos, como temáticas de interesses dos agricultores familiares.

Para os agricultores familiares e suas comunidades a existência do CMDRS e do CAE tem perspectiva de interação com um potencial de sinergias que favorecem a ampliação do debate político e democrático “[...] uma vez que abrem espaços para participação da sociedade, por meio de representantes, em discussões políticas que até então eram ausentes da vida dessas pessoas” (Moura, 2007, p. 6).

A heterogeneidade de participantes desses conselhos de políticas públicas é uma de suas características e se apresenta, sobretudo, como desigualdades, em suas diferentes formas e manifestação – material e não material, e repercute, quase sempre, em desigualdades de poder (Moura, 2007; Cohn, 2011).

As condições de desigualdade na participação nos leva a relacioná-la a questão da representação dos segmentos sociais. Toda representação pressupõe relações para uma construção coletiva e orgânica entre representante e representados, conforme abordamos anteriormente. Com essas características a representação dos segmentos sociais deveria sobrepor à representação institucionalizada dos conselhos gestores de políticas públicas que tem a previsibilidade da legislação.

No caso do CMDRS existe representação direta dos agricultores como condição legal para seu funcionamento, juntamente com representantes do empresariado, das igrejas e do poder executivo local que preside quase sempre esse conselho, e comanda suas deliberações. Por sua vez, os CAEs não têm a obrigação legal de representação dos agricultores familiares, estes se fazem representar no segmento sociedade civil.

Em nossas entrevistas todos os diretores dos STRs se lembraram de imediato, mostraram conhecimento sobre as pautas do CMDRS e comentaram que as discussões ocorrem quase sempre sob a mobilização do representante do prefeito do município, e, em certas ocasiões, conta com a presença do próprio prefeito. Os temas em pauta sempre muito próximo das demandas dos agricultores tratam, em geral, de projetos de produção e comercialização agrícola, agroindústria, reserva de água, entre outros. As decisões sobre a alocação desses investimentos se destacam como fatores de motivação para participação dos agricultores familiares nos CMDRS dos municípios da Mata Norte.

Com as entrevistas que fizemos nos nove municípios da Mata Norte considerando a participação das representações dos agricultores entre os anos de 2010 a 2016 pudemos constatar que a percepção dos entrevistados sobre a representatividade dos agricultores familiares nos CMDRS é maior que nos CAEs. A referência dos entrevistados ao CMDRS foi mais comum, e sugere que a percepção de ser este o lugar político dos agricultores familiares é mais forte que nos CAEs.

Nas entrevistas com os diretores dos STRs estes relatam com veemência a importância do CMDRS em seus municípios. Um dos diretores do STR local disse: “O conselho de desenvolvimento rural é um conselho que envolve muita coisa do município. Coisas de outros conselhos também passam por aqui” (STR – Entrevista 4).

Todos os municípios da Mata Norte têm instalados os CMDRS e os CAE, por ato legal do poder público local, cumprindo as formalidades de nomeação dos componentes conforme estabelecidas as respectivas normativas legais.

Os estudos sobre os conselhos de políticas públicas, particularmente, os CMDRS, mostram que no âmbito dos municípios, estes espaços públicos são referências políticas locais e onde há inserção de novos sujeitos políticos. Nesse caso é também um espaço de formação de diferentes segmentos da sociedade para participação e decisão política, ainda que, ao longo dessa construção a *organização da cidadania* (Coutinho, 2013) seja o que permite de liberdade institucional a democracia burguesa.

No quadro 8 apresentamos as organizações dos agricultores entrevistadas e sua atuação na representação no CMDRS e CAE entre os anos de 2010 a 2016, que compreende um mandato e meio, uma vez que a renovação do CMDRS se dá juntamente com as eleições municipais.

Quadro 8 – Representação de agricultura familiar no CAE e CMDR

Município	Organização da agricultura familiar	Representação no CAE	Representação no CMDR
Buenos Aires	STR	Não	Sim (todos os anos)
Glória de Goitá	Associação rural	Um mandato	Sim
Lagoa de Itaenga	Associação rural	Um mandato parcial ³⁴	Sim (todos os anos)
	STR	Um mandato	Sim (todos os anos)
Lagoa do Carro	STR Cooperativa	Não Não	Sim
Nazaré da Mata	STR Cooperativa	Um mandato Não	Sim
Tracunhaém	STR Associação rural	Sim Não	Sim
Vicência	STR	Sim	Sim

Fonte: Elaborada pelo próprio autor, 2020.

³⁴ O entrevistado mencionou que o representante da associação pediu para sair do CAE por discordar do planejamento das compras de alimentos feito pela nutricionista.

Em meio às críticas sobre o verdadeiro potencial democrático dos conselhos, há também o reconhecimento (Cohn, 2011; Fonseca, 2016), diria também, a crença, de que a presença dos conselhos municipais amplia e potencializa a participação social, e, contraditoriamente, desencadeiam processos sociais que colocam em evidência problemas locais e apresentam as políticas públicas como canais para construção de soluções.

Entretanto, a dialética dos processos sociais nesses espaços põem em confronto duas lógicas. De um lado, a lógica do mercado se impondo como padrão organizador da sociedade, protagonizando a ação individual e privada; e, de outro lado, uma expectativa política de participação democrática e ativa desses novos sujeitos como mecanismo político na forma de conduzir as demandas coletivas (Cohn, 2011).

É para esse embate político que os agricultores familiares devem organizar a cidadania visando o controle social como ação política coletiva no âmbito dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). A tensão permanente entre a lógica mercadológica e a lógica social do mercado institucional da alimentação escolar impõe aos agricultores familiares tomar as compras obrigatórias pelo PNAE como projeto político coletivo, ainda que estas estejam fisicamente limitadas percentualmente.

A organização da cidadania dos agricultores familiares no âmbito dos CAE para o controle social das compras obrigatórias de alimentos à alimentação escolar pelo PNAE se dar por dentro da democracia burguesa na qual as incursões do Estado fazem valer a lógica imperativa do mercado capitalista. E sob essa lógica, a falta de transparência nas várias etapas do processo de execução do PNAE, é um dos principais mecanismos políticos que dá suporte às decisões excludentes de natureza classista por parte das EEx., avilta o papel político das representações civis no CAE, ao mesmo tempo que consegue, quase sempre, trazer o controle social como aliado e legitimador das tais decisões.

A transparência, no capitalismo, é uma convenção idealista e ideológica da democracia capitalista. Esse mecanismo político é o próprio limite que o Estado impõe como defesa aos imperativos do mercado capitalista.

Os conselhos como os CAEs e os CMDRSs são paradoxalmente espaços de luta dos segmentos populares para lograr avanços na implantação de políticas públicas, mas também, são os espaços de legitimação das incursões do Estado para atender os imperativos históricos de reprodução e expansão do sistema do capital. No caso do PNAE, os trinta por cento das compras obrigatórias da agricultura familiar é o patamar que o controle social deve ter em conta como limite imposto pela política de Estado democrático capitalista.

De todo modo a atuação política dos agricultores familiares nos dois conselhos, CMDRS e CAE, no contexto dos municípios da Mata Norte, reclama maior capacidade de representação e mais articulação entre ambos, aproximando a agricultura da educação e da alimentação escolar através do PNAE, para fazer valer o potencial sinérgico existente no trato de temas de interesse direto dos agricultores familiares em ambos conselhos.

Na democracia capitalista o Conselho de Alimentação Escolar do PNAE e seu controle social sobrevivem fragil e bravamente as incursões do Estado. Nessas condições o limite percentual mínimo de trinta por cento das compras obrigatórias de alimentos da agricultura familiar do PNAE, se desmorona feito castelo de areia ante a dominação e interesses da classe dominante. Afinal, “o Estado é o órgão de dominação de determinada classe, a qual não pode ser conciliada com sua classe antagonista, isso é algo que a democracia pequeno-burguesa nunca poderá compreender” (Lênin, 2017, p. 30).

5 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS MUNICÍPIOS DA MATA NORTE DE PERNAMBUCO

5.1 Introdução

A Região de Desenvolvimento (RD) da Mata Norte de Pernambuco é uma região canavieira constituída por 18 municípios, e com uma população estimada em 577.191 habitantes, sendo 76,45% urbana e 23,55% rural (IBGE, 2019). A taxa de analfabetismo na faixa de população a partir de dez anos é de 21,38%, considerada alta (Pernambuco, 2017), com índices de desenvolvimento humanos dos municípios – IDHm de baixo a médio.

A participação relativa de cada setor econômico indica os serviços com maior presença na economia, com participação de 61,23%, seguido da indústria com 25,68% e agropecuário com 13,09%. Embora a agropecuária tenha menor participação relativa, muitas atividades econômicas dos outros setores estão ligadas a produção agrícola da cana de açúcar, como também a atividade industrial está relacionada às usinas de produção de açúcar e álcool.

De modo que os setores de serviços e industrial têm estreita relação de dependência com a exploração econômica agrícola da cana de açúcar, que por extensão, mantém a configuração atual da estrutura fundiária concentrada e repercute nas condições de desigualdades sociais e políticas dessa região, conforme tratamos anteriormente.

Figura 2 – Mapa das regiões de desenvolvimento (RD) de Pernambuco



Fonte: Base de dados do estado de Pernambuco, 2019.

5.2 Configuração política da Mata Norte de Pernambuco: antecedentes

Nesse item contextualizamos o ambiente político e partidário da RD Mata Norte no período entre 2010 a 2016, com vistas a subsidiar as análises sobre o controle social da política pública do PNAE nos municípios que a compõe.

Inicialmente demarcando esse ambiente político, contextualizamos dois períodos eleitorais. Entre os anos de 2010 a 2016 existiram dois mandatos de prefeitos eleitos, quais sejam: 2009 a 2012 e 2013 a 2016, correspondendo as eleições de 2008 e a de 2012, respectivamente. Nas últimas eleições de 2016 o número de eleitores aptos nessa RD foi de 441.388, correspondendo a 76,47% da população da Mata Norte e 6,77% do total de eleitores de Pernambuco (TRE, 2019).

Nas eleições de 2008 o então governador de Pernambuco Eduardo Campos estava na metade do mandato de seu primeiro governo, de maneira que na Mata Norte sua influência política e de seu partido, o PSB, ainda era incipiente. Contudo, é necessário considerar que Eduardo Campos era neto do ex-governador Miguel Arraes, liderança política importante do espectro progressista, e ainda muito reverenciado pelos trabalhadores da zona canavieira de Pernambuco, por sua atuação política ativa em defesa da reforma agrária e dos trabalhadores durante a década de 1960 quando era governador de Pernambuco e por essa atuação foi cassado pela ditadura militar. É ainda forte a simbologia que identifica o ex-governador Miguel Arraes com as lutas dos movimentos sociais do campo através das representações dos trabalhadores rurais, principalmente os sindicatos rurais, e dos pequenos agricultores, de modo geral, do homem do campo dessa região canavieira.

Entretanto, o perfil histórico da RD Mata Norte, ligada à grande propriedade dos engenhos de cana, das usinas de açúcar, do monocultivo da cana e da concentração fundiária, a mantém, ainda, como uma região conservadora, em que, geralmente, famílias tradicionais assumem o poder local como classe dirigente ou exercem forte influência.

A ascensão das atividades econômicas de serviços e de segmentos sociais não ligados, originariamente, às oligarquias agrárias, ampliam o poder econômico e político local, porém mantendo laços estreitos com a tradicional oligarquia familiar de origem agrária, mantenedora de relações arcaicas pautadas na exploração e opressão, dissimuladas no formato das “novas” relações políticas de favores de hoje, mas com o velho e renovado conteúdo de classe.

E para encontrarmos as raízes históricas dessas relações arcaicas autoritárias das origens agrárias da região de desenvolvimento da Mata Norte de Pernambuco tomaremos como ilustração um episódio ocorrido no momento histórico da criação das Ligas Camponesas em Pernambuco, no final da década de 1950, a partir da narrativa historiográfica de Montenegro (2008), que ilustra como as alianças políticas partidárias trazem consigo as contradições das relações entre as forças políticas locais e os interesses econômicos entre as classes sociais.

A situação se passa no município de Vitória de Santo Antão também região canavieira, vizinho de três municípios da Mata Norte, Glória do Goitá, Chã de Alegria e Paudalho. Um momento histórico sensível da política Nacional e Pernambucana, com muita repressão e que tudo era obra do comunismo. E assim relata Montenegro (2008, p. 13),

Bastante reveladora da forma de relação que existia entre os trabalhadores e os senhores rurais, pode ser considerada a carta convite enviada pelos foreiros de Galiléia ao Sr. Oscar Beltrão, dono do engenho para que este aceite o cargo de Presidente Honorário da associação que estes pretendem fundar.

Duas questões decorrem dessa situação: Por que os trabalhadores enviariam uma carta ao senhor de engenho, patrão, dono das terras do engenho Galiléia que eles trabalhavam? E qual o desfecho do convite?

O envio da carta ao patrão, como observa o autor, pode ser interpretado por duas vertentes de análises. A primeira, como receio, uma estratégia de despiste,

[...] para que o senhor de engenho não visse naquela associação um órgão contrário aos interesses patronais. Ao mesmo tempo revela o amplo domínio exercido pelos senhores, pois os trabalhadores no momento em que criam sua própria Associação necessitam estabelecer uma estratégia de conciliação, ou de autonomia consentida com o proprietário (Montenegro, 2008, p. 13).

A segunda, uma convocação ou uma provocação, tendo em vista que na carta dizia que se iria contratar um advogado e construir uma escola. Duas iniciativas que confrontava os interesses patronais,

De forma explícita, sem subterfúgios, estava sendo levado ao conhecimento do senhor práticas que sinalizavam com a ruptura do pacto paternalista e de compadrio que cimentavam as relações de exploração (Montenegro, 2008, p. 13).

Contratar o advogado e eleger a justiça como instancia da discussão dos direitos e deveres era anunciar a ruptura com a política de favores. Em relação às escolas, era o acesso à leitura e a escrita “[...] no futuro dificultaria as perversas práticas de expropriação do trabalhador, quer através das cadernetas de contas do barracão, quer no controle das medições da terra a ser plantada e ou colhida”, observa aquele autor.

A resposta à segunda questão: o Sr. Beltrão não aceitou o convite, alertado por outros proprietários sobre o perigo daquela iniciativa *comunista*. E de imediato mandou dissolver a associação. E “[...] ao não submeterem-se a tal exigência do proprietário é que tem início a luta de resistência” (Montenegro, 2008, p. 14).

A situação coloca em evidência as relações de exploração que sempre marcaram o trabalho na região canavieira de Pernambuco e o autoritarismo existente como recurso à sua manutenção.

E da luta da classe trabalhadora como resistência resultou na criação das Ligas Camponesas nesse engenho Galiléia do Sr. Beltrão. O advogado contratado pelos trabalhadores da associação foi o então Deputado Estadual pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) Francisco Julião, um dos fundadores das Ligas Camponesas.

E além da luta através das Ligas Camponesas que ocorriam no trabalho diário da vida dos trabalhadores nos engenhos e usinas de açúcar, havia também a luta através das eleições políticas partidárias.

Nesse contexto de tensões políticas na região canavieira de Pernambuco, as eleições para governador em 1958 conclui o pano de fundo da discussão eleitoral e partidária que marcam as contradições da política no estado.

Trata-se da criação de uma grande frente de oposição aos governos sucessivos do, então, Partido Social Democrático (PSD), de viés oligárquico conservador, em meio a efervescente expansão das Ligas Camponesas no interior do estado de Pernambuco. Essa frente chamada de *Frente do Recife* fora criada em 1955 por comunistas, socialistas e trabalhistas para opor-se ao PSD nas eleições à prefeitura de Recife.

Já nas eleições para governador em 1958 a *Frente do Recife* fez uma aliança com o partido da União Democrática Nacional (UDN) do usineiro e industrial Cid Sampaio, o elegendo governador de Pernambuco.

A breve descrição desses episódios históricos da política pernambucana nessa faixa do território dominado pela cultura canavieira, que inclui a RD da Mata Norte, ressalta a complexidade das relações sociais reinantes desde sempre. Apreende-se como lição que na democracia liberal os interesses econômicos e políticos da classe dominante constroem narrativas reformistas que não rompem com as *estruturas arcaicas* de que trata Florestan Fernandes (1987), determinantes das precárias condições sociais ainda hoje existentes nos dezoitos municípios da Mata Norte de Pernambuco.

Daí vale ressaltar a imprecisão da análise política a partir somente do espectro de partidos que chegam ao poder nessa região. O desenvolvimento histórico pautado pelo sistema econômico capitalista dominante determina as condições políticas e sociais dentro das quais o Estado e a democracia capitalistas compõem a estrutura de poder. Por isso, a prática dos sujeitos políticos eleitos, prefeito e/ou vereadores, necessariamente não corresponde ao conteúdo político dos estatutos e programas dos respectivos partidos, nem às narrativas discursivas. As alianças políticas entre os partidos demonstram, então, que as circunstâncias políticas e o pragmatismo eleitoral, se sobrepõem aos preceitos de coerência política-ideológica. Mas, é possível, contudo, considerando esses contextos, elaborar leituras de tendências políticas, mais democrática ou menos democrática, mais progressista ou mais conservadora em relação às políticas públicas.

A seguir apresentamos, no quadro 9, o espectro de tendências do poder político a partir da ascensão dos partidos políticos nas eleições de 2008 e 2012, com os percentuais de votos válidos.

Acrescentamos observações sobre o percentual de abstenção em alguns municípios que chamam a atenção por passar de 10% e que somados aos votos nulos e brancos ultrapassam os 20%.

Quadro 9 – Partidos políticos no poder - municípios da Mata Norte/PE

Municípios	Períodos de Mandatos		Votos válidos	
	2009-2012	2013 a 2016	2009-2012	2013 a 2016
Aliança	PR/PDT	PSB	55%*	92,47%
Buenos Aires	PSDB/PMDB	PSDB/PTB/PSB/ PT do B (reeleito)	92%	94,79%
Camutanga	PSB/PT	PDT	94%	95,99%
Carpina	PSDB/PMDB (reeleito)	PSB	93%	93,22%
Chã de Alegria	PTB/PRB (reeleito)	PC do B	92%	91,23%
Condado	DEM/PTB (reeleito)	PSDB	92%	93,92%
Ferreiros	PSB/PTB (reeleito)	PSB	93%	94,64%
Glória do Goitá	PSB	PTB	91%	92,55%
Itambé	PSDB/PSDC (reeleito)	PSB	92%	92,98%*
Itaquitinga	PMN/PC do B	PDT	93%	95,37%*
Lagoa do Carro	PSDB	PSB	93%*	93,75%*
Lagoa de Itaenga	PSDB/PT	PSB	92%	94,15%*
Macaparana	DEM (reeleito)	PMDB	90%*	92,05%
Nazaré da Mata	PTB/PC do B	PTB	92%*	94,03%*
Paudalho	PTB/PRB	PSB	90%	91%*
Timbaúba	PSB/PTB	PSB (reeleito)	92%	64,73%*
Tracunhaém	PSB/PR	PR	93%	93,51%
Vicência	PSB/PTB	PSB (reeleito)	90%*	92,13%

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral - Pernambuco, 2019.

Sob essa ressalva, destacamos desde logo, que o Partido Socialista Brasileiro – PSB, tido como progressista, para esse período considerado, era presidido pelo então governador de Pernambuco, Eduardo Campos. Nas eleições de 2008 na Mata Norte, esse partido e suas coligações conseguiram eleger seis prefeitos, um terço do total. Já nas eleições seguintes, de 2012, elegeram dez prefeitos, 55% do total.

Esse dado mostra a influência do então governador e de seu partido na cena política da Mata Norte, após sua reeleição em 2010 e em pleno segundo mandato de governador, indicando, de certa forma, o alinhamento político dos prefeitos eleitos e tendência de seguir e acolher nos municípios as políticas públicas do governo estadual.

Por sua vez, o governo estadual mantinha uma aliança política nacional com o Partido dos Trabalhadores, do então, Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Nesses dois momentos eleitorais outros partidos também tomados como de viés progressista alçaram ao poder nos municípios da Mata Norte, é o caso do PT, PTB e PC do B, alguns casos, em coligações com outros partidos de espectro político conservador, fazendo valer a determinação eleitoral sobre os preceitos políticos-ideológicos dos partidos.

É por essas vias políticas contraditórias que as condições estruturais arcaicas se mantêm, entre elas uma das mais importantes é a estrutura fundiária. A concentração da terra é uma das fontes irradiadoras do poder real na região da Mata Norte.

Esses apontamentos, como ressaltado, servem para complementar as análises que apresentaremos sobre as compras da agricultura familiar no âmbito dos municípios, bem como, a atuação do controle social através dos CAEs sobre a gestão local das Entidades Executoras (EEx.) durante a execução do PNAE.

5.3 O PNAE e as compras da agricultura familiar na RD Mata Norte de Pernambuco

Abordaremos as compras de alimentos da agricultura familiar no âmbito do PNAE naquilo que determina a legislação ao cumprimento do percentual mínimo de trinta por cento dos recursos repassados pelo FNDE aos dezoito municípios da RD da Mata Norte de Pernambuco, no período entre os anos de 2010 a 2016. A referência são os dados primários obtidos nas entrevistas que realizamos em nove municípios e também os dados secundários obtidos a partir de sistemas eletrônicos de prestação de contas de acesso público do FNDE/MEC.

Inicialmente apresentamos, no quadro 10, um panorama da implementação do PNAE destacando as fases de planejamento e execução do controle social e da aquisição (compras) de alimentos da agricultura familiar e as etapas respectivas, conforme preceitua o FNDE a partir do arcabouço jurídico.

Quadro 10 – Planejamento e execução do controle social e da compra de alimentos no PNAE

Fase de Planejamento		Fase de Execução	
Controle social	Compras de alimentos	Controle social	Compras de alimentos
<ul style="list-style-type: none"> - Eleições e nomeação dos conselheiros; - Regimento interno; - Plano de trabalho/atas; - Capacitação dos conselheiros; - Infraestrutura (transporte, sala, equipamentos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Repasse dos recursos; - Chamada pública (elaboração do cardápio; Pesq. de preços; Planej. da produção; Elaboração da proposta de venda); - Testes de aceitabilidade dos alimentos, análises visuais das amostras dos alimentos, e, - Aprovação/contrato. 	<ul style="list-style-type: none"> - Visitas às escolas (cardápio) e as propriedades Rurais (produção); - Pareceres conclusivos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entregas dos alimentos; - Pagamentos; - Prestações de contas

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

O planejamento e execução das compras de alimentos discutiremos nesse item. No item seguinte, discutiremos o controle social.

Os recursos para atender a alimentação escolar quando a execução do PNAE cabe ao município têm o fluxo iniciado a partir do FNDE que deposita o dinheiro na conta do município e este responde pelo ordenamento das despesas e a prestação de contas.

Entre os anos de 2010 a 2016 o FNDE repassou o total de R\$ 64.872.900 (sessenta e quatro milhões oitocentos e setenta e dois mil e novecentos reais) destinados às compras de alimentos às escolas. Deste total trinta por cento devem ser destinados às compras diretamente da agricultura familiar, ou seja, R\$ 19.461.870 (dezenove milhões quatrocentos e sessenta e um mil e oitocentos e setenta reais). A esses recursos ainda somam-se as contrapartidas dos municípios para a aquisição dos alimentos às escolas. Esse é o tamanho do mercado institucional criado pelo Estado, cujos recursos são repassados ao PNAE aos municípios, como estratégia de descentralização da execução desse programa transferindo ao controle social a responsabilidade de sua eficiência e eficácia (Medeiros, 2006).

Por esses recursos os fornecedores de alimentos entram em disputa imprimindo a orientação competitiva ao controle na administração pública na aplicação dos recursos públicos.

A tabela 7 apresenta os recursos financeiros repassados, ano a ano, para atendimento ao PNAE por cada município da Mata Norte, entre 2010 e 2016.

Tabela 7 – Recursos repassados pelo FNDE aos municípios da Mata Norte/PE

Municípios	Valores repassados pelo FNDE R\$ (mil)							TOTAL
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Aliança	547,68	503,58	617,26	661,50	641,82	677,51	795,68	4.445,0
Buenos Aires	116,52	137,46	191,60	229,59	201,74	262,29	350,74	1.489,9
Camutanga	132,42	105,84	52,75	68,78	131,44	108,99	194,41	794,63
Carpina	542,10	570,96	734,76	740,73	911,18	1107,32	1.080,6	5.687,6
Chã de Alegria	198,72	189,66	220,34	251,54	258,55	285,81	222,65	1.627,2
Condado	283,38	276,00	332,14	374,28	329,68	363,78	393,36	2.352,6
Ferreiros	140,46	133,80	156,50	174,60	212,52	206,74	265,45	1.290,0
Glória do Goitá	306,12	288,42	311,72	355,66	341,64	419,57	449,05	2.472,1
Itambé	432,42	403,50	460,02	498,45	510,11	651,63	556,59	3.512,7
Itaquitinga	213,54	214,80	243,96	252,67	284,95	318,46	347,25	1.875,6
Lagoa do Carro	183,36	179,04	233,30	247,84	264,09	593,82	386,33	2.087,7
Lagoa de Itaenga	318,05	280,68	392,84	471,35	388,06	618,74	660,01	3.129,7
Macaparana	259,62	250,86	338,08	412,50	367,20	412,18	432,47	2.472,9
Nazaré da Mata	216,16	228,12	273,40	327,50	238,03	318,68	356,39	1.958,2
Paudalho	587,64	616,14	767,23	916,58	772,52	907,70	958,68	5.526,4
Timbaúba	507,54	491,82	752,85	981,58	888,86	832,75	793,31	5.248,7
Tracunhaém	117,28	108,72	140,60	168,82	162,45	260,92	275,32	1.234,1
Vicência.	399,36	430,98	492,61	549,39	564,73	578,14	563,65	3.578,8
TOTAL	7512	7421	8723	9696	9483	10940	11097	64.872,

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de FNDE, 2019.

Na Mata Norte de Pernambuco quarenta e nove por cento da população desses municípios têm, em média, renda nominal, por pessoa, de até meio salário mínimo mensal (IBGE, 2018).

Diante dessa realidade de rendimentos baixos dos trabalhadores as compras da agricultura familiar através do PNAE potencialmente melhora o padrão de renda das famílias rurais e promove maior dinâmica à economia local. Essa tem sido uma das justificativas para repasse dos recursos do PNAE diretamente aos municípios para viabilizar a aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar.

Antes de analisarmos a efetividade da política de aquisição de alimentos da agricultura familiar do PNAE passamos a sistematizar como ocorre o processo dessas compras.

A execução das compras de alimentos para a merenda escolar no PNAE exige o cumprimento de um rito de procedimentos legais estabelecidos pelo FNDE.

Para aquisição de alimentos especificamente da agricultura familiar a legislação estabelece que seja pela modalidade de chamada pública, e que se cumpra a aplicação do percentual mínimo de trinta por cento dos recursos repassados pelo FNDE ao PNAE,

[...] deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (Brasil, 2009).

A adoção da modalidade da chamada pública prevê dispensa de outras modalidades do processo licitatório. Oficialmente argumenta-se que a chamada pública é a condição para tornar a aquisição de alimentos mais ágil e compatível com as condições diversas das realidades locais dos agricultores familiares e empreendedores familiares, desde que se cumpra, simultaneamente, os princípios constitucionais de impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência e as condições de qualidade dos alimentos naquilo que estabelece as normas sanitárias e de higiene vigentes (Brasil, 2009).

Pelo exposto até aqui observamos pelo menos um conjunto de cinco condições ou propósitos requeridos com as compras: melhoria da renda; promoção da economia local; preferência a produtores locais; qualidade dos alimentos dentro das normas sanitárias e de higiene e cumprimento aos princípios constitucionais.

As compras iniciam com o planejamento da chamada pública. Vale dizer que esse é o planejamento do cardápio, elaborado pela nutricionista e que, por sua vez, é a base ao planejamento da produção da agricultura familiar. Envolve diferentes momentos: elaboração e divulgação do edital, pesquisa de preços, apresentação das propostas pelos fornecedores, testes de aceitabilidade dos alimentos, análises visuais das amostras dos alimentos e, por fim, aprovação.

Os agricultores e conselheiros ouvidos nas entrevistas revelam dificuldades desde esse planejamento. Um conselheiro do CAE e agricultor destacou a falta de discussão entre o CAE e a EEx. (prefeitura) fragilizando o planejamento da chamada pública, conforme segue:

A chamada pública é organizada sem discussão nenhuma com o conselho. Já houve situação em que foi marcada reunião pela gestão para discutir a compra dos agricultores familiares e ninguém do CAE foi chamado (Conselheiro – Entrevista 3).

Outro conselheiro representante da sociedade civil diz: “O CAE *participa menos do processo de chamada pública. A nutricionista participa mais*” (Conselheiro – Entrevista 7).

O montante de determinações legais confere o caráter ambíguo da descentralização da gestão das políticas públicas, onde o aumento das formalidades legais implica mais regulamentação e dificuldades aos conselhos e mais centralização do Estado (Fonseca, 2016). A ausência do CAE no planejamento da chamada pública para compras do PNAE nas etapas iniciais contradiz as recomendações previstas nas resoluções do FNDE.

Por sua vez os agricultores familiares que pretendem apresentar os projetos de vendas para concorrerem ao edital da chamada pública reclamam igualmente de não serem ouvidos pela nutricionista e demais representantes da EEx. quando do planejamento das compras. Apenas se faz uma consulta e depois um cadastro com base no que produzem. Eles acham que isso é insuficiente, porque implica incongruência do planejamento em relação às situações da realidade da produção local, conforme relatou na entrevista um agricultor e conselheiro do CAE em seu município:

O planejamento para fornecimento de alimentos é só um cadastro de agricultores por tipo de produtos, se é raízes, verduras, frutas. Daí assina contrato e o agricultor se vire para plantar. No município é feito com cada agricultor (Conselheiro – Entrevista 3).

Uma conselheira representante docente enfatiza a falta de transparência dessa etapa inicial do planejamento da chamada pública,

Eu vou acompanhar tudo. Acho até quem deveria fazer essa chamada pública era o CAE, porque seria mais aberto. É porque se faz um edital e nem todos os agricultores sabem desse edital. Agora, as associações também são desarticuladas e por isso os agricultores não sabem dessas compras (Conselheiro – Entrevista 9).

Nesse momento a falta de transparência permite falhas na divulgação do edital e na compreensão de seu conteúdo. Com a ausência dos CAEs no planejamento estes também não conseguem cumprir sua função de assessoramento aos agricultores familiares. Por sua vez, estes recorrem a instituições de representação e de apoio, como a pastoral da terra e/ou aos STRs.

Um dos agricultores fornecedores para a alimentação escolar confirmou na entrevista as dificuldades de não saber das chamadas públicas: *“Temos dificuldades na questão do edital, muitas vezes por falta de conhecimento. E também, se você não se preparar fica de fora, tem muita documentação, são muitas burocracia de documentos”* (Fornecedor – Entrevista 1).

Outro agricultor disse como recorre para superar essas dificuldades: *“a gente procura assessoria. A nossa ajuda é pela pastoral da terra que é a entidade que acompanha. A gente também tem a contadora da associação que nos ajuda”* (Fornecedor – Entrevista 2).

Para a agricultura familiar, como potencial fornecedora, ser ouvida é fundamental para seu planejamento e elaboração do projeto de vendas.

A ausência no planejamento da alimentação escolar é ao mesmo tempo um obstáculo econômico, porque representa dificuldades aos agricultores e empreendedores familiares em mobilizar seus recursos para a produção, mas, é, também, um obstáculo político à medida que à pequena produção familiar e suas organizações se submetem às decisões das EExs. já no início da condução do processo de compras. É a negação da participação dos segmentos populares aludida nos fundamentos da descentralização da administração pública.

Com isso ao mesmo tempo se transfere responsabilidades à sociedade através do conselho de controle social e evoca a cidadania. Esta unificadora da ideologia democrática capitalista da participação política igualitária, onde verdadeiramente se oculta a dominação política sob o véu da igualdade cívica (Oliveira, 2005).

Os conselhos de controle social concebidos no modelo da democracia capitalista, nesse caso do planejamento da chamada pública não podem ir além da participação apenas como presença. A falta de voz ativa dos segmentos populares pressupõe exclusão dos espaços de decisão política, assegurando a continuidade das relações de dominação de classe social.

Vale dizer que a ausência dos CAEs no planejamento da chamada pública está relacionada também à precariedade do próprio planejamento da constituição desses conselhos, conforme as etapas do quadro 10, por exemplo, obrigatoriamente, tomar decisões para conduzir as eleições, registrar os componentes eleitos no CAE Virtual e decidir sobre a realização de capacitações dos conselheiros do CAE para atuação no controle social. A ausência do CAE na chamada pública também se deve as precariedades de infraestrutura (falta de transporte, de espaço físico, de equipamentos e material de escritório) que compromete ações, tais quais: o acompanhamento da pesquisa de preços, acompanhamento da apresentação das propostas e seleção dos projetos de vendas dos agricultores familiares, testes de aceitabilidade dos alimentos, análises visuais das amostras dos alimentos e, por fim, aprovação.

Nessas condições a função precípua atribuída aos CAEs para o controle social observando se há alinhamento entre o planejamento do cardápio e o planejamento da demanda aos agricultores fica comprometida logo na etapa da chamada pública. O Estado e a democracia capitalistas aqui cumprem os respectivos papéis políticos, qual seja, o de esvaziar politicamente os CAEs mediante dissimulação de debates e decisões que ocultam os interesses econômicos de classe.

Assim, se encaminha as decisões autoritárias revestidas de consensos, ocultando-se o conflito de classe, que é também a ocultação do político, ou verdadeiramente sua negação. Com isso se nega igualmente todas as desigualdades entre os sujeitos participantes dos CAEs, as explícitas, de natureza econômica e social, e as implícitas, condicionadas pelas circunstâncias de alianças políticas e que confere poder (Oliveira, 2005).

Em situações assim, as relações de poder, dadas as condições desiguais, estabelecem as condições assimétricas de exercício da política (Oliveira, 2005). As relações de poder desiguais refletem desfavoravelmente nas compras diretas de alimentos da agricultura familiar, conforme os dados mostrados no quadro a seguir.

Apresentamos quanto cada município aplicou de recursos nas compras institucionais do PNAE em relação ao percentual mínimo estabelecido em lei para compras diretas aos agricultores familiares.

Os municípios recorrentemente descumprem a legislação, ou seja, as EExs do PNAE não aplicam e/ou aplicam menos de trinta por cento dos recursos totais repassados anualmente, para as compras de alimentos diretamente da agricultura familiar.

Na tabela 8 apresentamos o histórico de compras de alimentos pelo PNAE no período entre os anos de 2010 a 2016, feitos diretamente da agricultura familiar com os respectivos percentuais de recursos aplicados relativos ao total repassados pelo FNDE.

Tabela 8 – Percentuais de compras da Agricultura Familiar

Municípios	Compras da Agricultura Familiar em % (Parâmetro 30%)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aliança	0,00	5,27	1,38	0,00	22,0	21,0	20,1
Buenos Aires	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Camutanga	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	9,00	5,53
Carpina	0,00	0,00	16,7	12,0	2,00	6,00	7,18
Chã de Alegria	7,28	32,5	25,9	25,0	28,0	12,0	29,7
Condado ³⁵	-	0,00	0,00	11,0	23,0	38,0	30,9
Ferreiros	0,00	0,00	0,00	32,0	0,00	49,0	39,7
Glória do Goitá	0,00	52,4	24,7	13,0	16,0	0,00	6,20
Itambé	0,00	4,21	11,6	3,00	0,00	0,00	0,00
Itaquitinga	0,00	0,00	0,00	0,00	10,0	7,00	0,00
Lagoa do Carro	-	11,5	0,00	23,0	19,0	13,0	34,3
Lagoa de Itaenga	0,00	0,30	0,00	19,0	17,2	17,0	0,00
Macaparana	1,56	0,00	7,61	0,00	6,00	0,00	5,14
Nazaré da Mata	0,00	13,3	20,7	24,0	6,00	9,00	19,8
Paudalho	0,00	0,00	13,5	39,0	17,0	21,0	18,2
Timbaúba	0,00	15,8	43,6	21,0	28,0	20,0	31,2
Tracunhaém	-	5,04	0,00	4,00	15,0	17,0	25,4
Vicência.	0,00	0,00	6,74	10,0	15,0	12,0	20,9

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de FNDE, 2019.

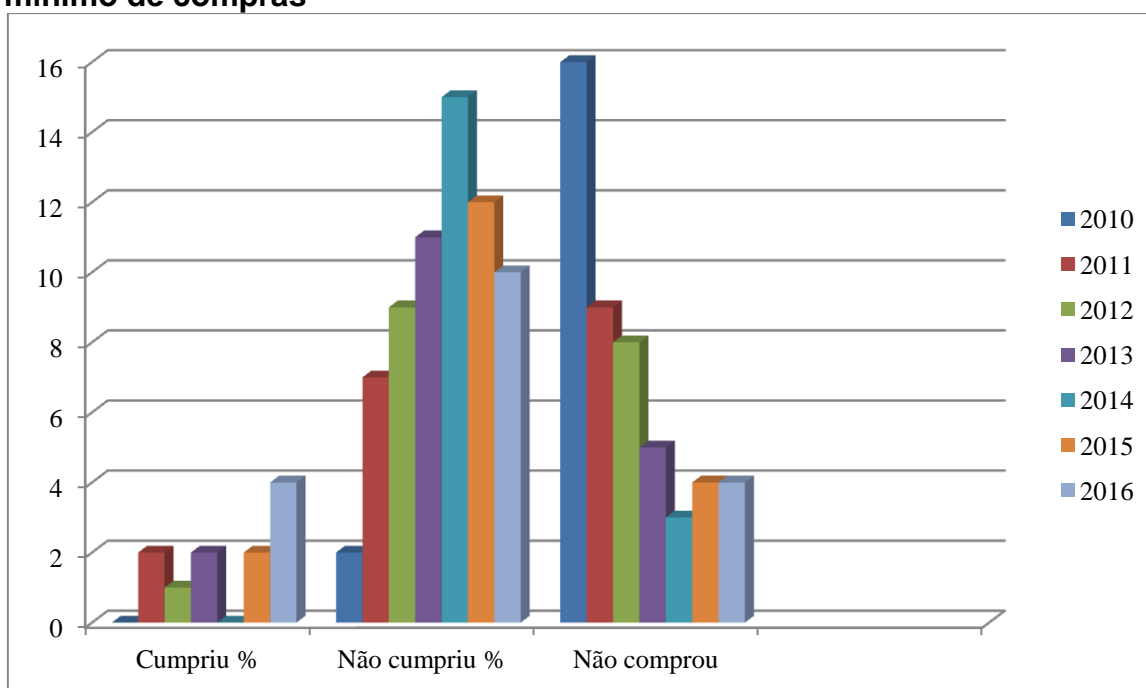
Observa-se que no intervalo de sete anos, apenas em onze ocasiões se cumpriu a legislação. Isto é, dos dezoitos municípios apenas sete cumpriram (8,73%), ainda assim, descontinuamente, a obrigatoriedade da aplicação do mínimo de trinta por cento estabelecido em lei.

³⁵ Para o ano de 2010 este município e mais os municípios de Lagoa do Carro e Tracunhaém não estavam disponíveis no SIGECON (acesso público) as informações sobre as compras da agricultura familiar. Porque existem ocorrências detectadas pelo FNDE que mantém essas prestações de contas submetidas à análise e auditorias de órgãos externos.

Essa descontinuidade temporal, ano a ano, resulta um quadro geral de descumprimento na aplicação do percentual mínimo de recursos para compras da agricultura familiar. Apenas dois municípios tiveram uma sequência de dois anos, 2015 e 2016, cumprindo essa determinação legal. Por sua vez, onze municípios (61%) nunca cumpriram o percentual mínimo de 30%, sendo as compras da agricultura familiar, quando realizadas, sempre com percentual menor. Um município se destaca por nunca ter comprado produtos da agricultura familiar no período entre os anos de 2010 a 2016.

A figura 3 ilustra graficamente a situação do quadro acima.

Figura 3 – Comportamento das EEx relativo ao cumprimento do percentual mínimo de compras



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Os comportamentos *não cumpriu* e *não comprou* das E.Exs., no período entre 2010 e 2016, ilustram dois blocos que indicam o comportamento das EExs. no descumprimento da legislação relativamente a aplicação mínima de trinta por cento dos recursos repassados pelo FNDE para aquisição de alimentos da agricultura familiar.

No bloco central (não cumpriu) a indicação é que a maior parte dos municípios realizou compras da agricultura familiar, porém, sem cumprir o percentual mínimo, sendo esse comportamento crescente ano a ano. Porém, não se pode afirmar que haja uma tendência de ampliação do percentual de aquisição de alimentos da agricultura familiar. E conforme já destacamos, as aquisições cumprindo-se o limite mínimo ocorrem de maneira descontínua, de modo que nos anos de 2011, 2013 e 2015, apenas dois municípios, em cada ano, cumpriram o percentual mínimo. E somente no ano de 2016 quatro municípios cumpriram.

De modo geral, significa que as EExs. do PNAE na Mata Norte descumprem a legislação, ora, comprando abaixo do limite mínimo estabelecido, ora, não comprando. Por extensão, significa ainda que os alimentos advêm de outras fontes de produção, não necessariamente local. Nesse contexto os propósitos do PNAE de produção saudável e melhoria da renda das famílias locais de agricultores para os municípios da Mata Norte de Pernambuco são questionáveis e se mostram improváveis de se manter temporalmente.

Então, em função dos dados acima, obtidos dos sistemas eletrônicos de gestão do FNDE e também pelos relatos dos conselheiros do CAE entre outros participantes é possível afirmar que o resultado da chamada pública não implica, necessariamente, o cumprimento da legislação em favor das compras da agricultura familiar.

O prometido na reforma do Estado através do modelo gerencial, mediante os controles formais de orientações técnicas e econômicas, e ainda, com proeminência ao controle social, enquanto orientação política (Medeiros, 2016), não se efetivou, pelo menos durante o período entre os anos de 2010 a 2016, na experiência da execução do PNAE na Mata Norte.

A execução do projeto vencedor da chamada pública para fornecimento dos alimentos à alimentação escolar é uma trajetória imprevisível e incerta haja vista a sucessiva ocorrência de eventos circunstanciais que implicam igualmente, sucessivas decisões, das EExs do PNAE e que determinam situações que comprometem o fornecimento dos alimentos às escolas na quantidade e qualidade requeridas.

E a condição precária de funcionamento dos CAEs, como falta de transporte para acompanhamento das entregas dos alimentos às escolas e visitas as propriedades rurais, tornam o processo de efetivação das compras da agricultura familiar vulnerável as tentativas de desvio de propósito.

A entrevista com uma pessoa da EEx. percebe-se que existem mecanismos usados pelos vencedores das chamadas públicas que possibilitam distorções:

E o ano passado eu tive um problema com o rapaz do IPA. Ele queria me forçar a comprar de um fornecedor [...]. Meu medo era que esse fornecedor fosse comprar na CEASA, porque ele não tinha tudo que precisa para merenda. Depois eu ia responder por isso (Entidade Executora Municipal – Entrevista 1).

Um conselheiro, por sua vez, demonstra incerteza quanto à origem dos alimentos se são da agricultura familiar: *“Não tenho certeza se a produção que vai para a escola é toda daqui. Parece que todos os agricultores são mesmo do município”* (Conselheiro – Entrevista 5). A disputa externa por essa fatia dos trinta por cento acentua ainda mais a vulnerabilidade desse processo. Uma conselheira do CAE representante da educação, afirmou na entrevista que existem disputas para fornecer alimentos ao PNAE, e sua fala sugere que falta transparência ao processo de compras através das chamadas públicas: *“existe concorrência sim. Vou visitar as propriedades para saber se tem mesmo a produção”* (Conselheiro – Entrevista 12).

A precariedade funcional dos CAEs nos municípios da Mata Norte para acompanhamento da origem e do percurso da produção até a entrega nas escolas criam as condições para que os alimentos possam ser adquiridos de produtores que não são da agricultura familiar local e/ou de outros mercados.

Nesse contexto o descumprimento da legislação impõe às EExs. a necessidade de justificar porque não comprou ou ainda porque comprou menos do percentual mínimo. As justificativas aplicadas aos casos de descumprimento são fornecidas no questionário que as EExs. devem preencher. Estes questionários respondidos pelas EExs compõem o conjunto de documentos da prestação de contas que são submetidos, primeiro ao CAE para apreciação e emissão do parecer conclusivo, e depois, enviados ao FNDE.

A tabela 9 ilustra a incidência das referidas justificativas, usadas pelas EExs. para o não cumprimento do percentual de 30% dos recursos para aquisição de alimentos da agricultura familiar entre os anos de 2010 a 2016 (FNDE, 2019).

Tabela 9 – Incidências de justificativas para não cumprir aplicação dos 30%

Justificativas para não aplicação dos 30%	ANOS						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Impossibilidade de emissão de nota fiscal	1	1	1	-	-	1	-
Inviabilidade de fornecimento regular e constante de alimentos	2	13	11	11	11	14	12
Condições higiênico sanitárias Inadequadas.	-	-	-	-	-	1	-
Outros	-	1	1	2	1	-	3
Não justificou	-	3	5	5	6	2	3

Fonte: elaborado pelo autor a partir de FNDE, 2019.

A maior incidência do item *Inviabilidade de fornecimento regular e constante de alimentos* como justificativa para não comprar ou comprar abaixo do mínimo é um julgamento da E.Ex., ou seja, as prefeituras que executam o programa criam narrativas que argumentam em desfavor das compras da agricultura familiar. A incidência desse argumento utilizando a própria lei que prevê a possibilidade de dispensa dessa obrigação, confirma as observações de (Saraiva *et al.*, 2013, p. 932) para quem “estas possibilidades fundamentam as decisões para os prefeitos não comprarem alimentos da agricultura familiar dentro do percentual mínimo estabelecido”.

Evocar a própria legislação oculta o fato que seja usada como fundamentação para decisões políticas que direcionem as compras para outras formas de aquisição de alimentos e atendam interesses econômicos que não são os dos agricultores familiares, conforme registros de ocorrências nos pareceres do FNDE que apresentamos a seguir:

Em um dos municípios, no ano de 2013, o parecer da CGU enviado ao FNDE dá conta que:

Houve a aquisição de alimentos proibidos, conforme disposto no art. 22, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013. De acordo com a consulta "Alimentos Restritos e Proibidos" no SIGPC, foram adquiridos "Suco artificial de Uva, em pó", no valor de R\$ 63,20, e Suco artificial de Cajá, em pó, no valor de R\$ 15,80, totalizando R\$ 79,00, devendo tal valor ser impugnado, conforme Relatório SEI nº 1143903 (FNDE, 2013).

O suco, que deveria ser de frutas *in natura*, da produção local, da agricultura familiar foi adquirido de fornecedores empresariais. Esse tipo de ocorrência notificada pelo FNDE é recorrente em todos os municípios.

Essa ocorrência não pode ser justificada pelo lado da falta de produção da agricultura familiar no município, conforme mostramos na tabela 5, e nem pela *inviabilidade de fornecimento regular e constante de alimentos*, haja vista as decisões políticas das EExs. que culminaram em deficiências no planejamento geral das compras, desde a chamada pública até a entrega dos alimentos nas escolas, e também na falta de acompanhamento do controle social, muito em função da precarização deliberada dos CAEs, principalmente, pela falta de infraestrutura de apoio.

As ocorrências notificadas pelas auditorias dos órgãos de controle do Estado e registradas nos pareceres do FNDE de todos os municípios confirmam essa precarização dos CAE, entre as quais: “O CAE não acompanhou os processos de compras dos gêneros alimentícios” (FNDE, 2015). Em outro município o FNDE (2013) notifica igualmente: “A EEx. não disponibilizou ao CAE, transporte para deslocamento dos conselheiros (reuniões, visitas às escolas, etc) para execução de atividades de apoio, para cumprir suas atribuições [...]” (FNDE, 2013)

Em 2014 a auditoria da CGU encontrou irregularidades no conteúdo do edital da chamada pública, registradas como: “*exigências no Edital que restringem a competitividade dos fornecedores*”,

A aprovação parcial decorre de "Aquisição de gêneros alimentícios com preços acima da média de mercado", gerando um prejuízo ao erário no valor de R\$ 101.319,92 (cento e um mil, trezentos e dezenove reais e noventa e dois centavos) (FNDE, 2014).

As ocorrências do FNDE também recorrentes nos municípios, sugerem a existência de decisões políticas conduzidas por interesses econômicos em favor de empresas para terem acesso ao mercado institucional da alimentação escolar nos municípios da Mata Norte.

Tais decisões estariam direcionadas para o esvaziamento deliberado dos CAEs e para modificação das condições das chamadas públicas em desfavor dos agricultores familiares.

Uma das vertentes da dimensão política das compras da agricultura familiar nesses municípios da Mata Norte, compreende o conjunto diversificado de eventos, que guardam relações de continuidade entre si, na execução do PNAE, no qual por decisões políticas, se constrói seguidamente as condições precárias ao funcionamento dos CAEs, dificultando e/ou impedindo seus propósitos legais de exercer o controle social. Estes eventos que precarizam a atuação dos CAEs estão registrados na tabela 11.

Então, a perspectiva de cumprir a obrigatoriedade das compras diretas da agricultura familiar a partir do limite mínimo de trinta por cento com vista a atender aos propósitos de uma alimentação saudável, da produção local da agricultura familiar e melhoria da renda das famílias rurais, para atender a educação básica através do PNAE, se aproxima mais de uma idealização, do que de uma prática real, em todos os municípios da Mata Norte de Pernambuco, conforme demonstramos pelos números das compras da agricultura familiar entre 2010 a 2016 e pelas notificações produzidas pelo FNDE e órgãos como TCU e CGU.

Historicamente as políticas de alimentação e segurança alimentar no Brasil, mesmo quando apresentam avanços políticos na definição de prioridades de Estado e diretrizes de governo ao combate à fome e a pobreza, como o programa Fome Zero, tendem a sucumbir às intempéries do autoritarismo inerentes as nossas instituições. Nessas, o planejamento da descentralização na administração pública e a organização da cidadania de que trata Coutinho (2013) se inserem nos limites das instâncias democráticas do Estado capitalista brasileiro, como são os conselhos de controle social.

Então, a inteligibilidade das evidências obtidas na execução das compras diretas de alimentos da agricultura familiar no âmbito do PNAE permite dizer que sua trajetória tende a seguir os percalços de interrupções e retrocessos característicos das fases políticas do país, nas quais a democracia só é acionada quando das circunstâncias do interesse da burguesia autocrática dominante brasileira (Fernandes, 1987; Saes, 1996).

Nesse sentido, os pressupostos que vislumbram consolidar processos de desenvolvimento econômico e social local, como os que propõem o PNAE a partir das compras da agricultura familiar, têm o espectro transformador limitado.

É limitado porque o fundamento é a crença de que viria pela via das transformações capitalistas, e isso é improvável que aconteça, pois “[...] a ordem social competitiva não cria dinamismos suficientemente fortes para destruir o ‘antigo regime’ ou as estruturas econômicas, sociais e políticas arcaicas, dele remanescentes” (Fernandes, 1987, p. 30-31). É improvável que por si só, o sistema do capital promova transformações sociais e econômicas igualitárias, com rupturas de estruturas de poder historicamente construídas. Exceto pela sua própria vontade e controle de si mesmo, como resultante de seu movimento dialético de desenvolvimento.

Estruturas históricas de poder que emanam da posse e da propriedade da terra se recriam e se fortalecem em novos espaços políticos estabelecidos pelo Estado, como é o caso do CAE e dos sistemas de controle estatal. O primeiro aviltando-se suas funções de controle social, o segundo, com suas formalidades procedimentais ambíguas para efetivação das compras diretas da agricultura familiar durante a execução do PNAE na realidade da Mata Norte de Pernambuco.

Nas condições históricas de nossa formação social, capitalista, dependente e subdesenvolvida, a realidade da vida precária das classes sociais populares em relação à educação, moradia, saúde, como também, a falta de assistência à produção dos agricultores familiares nos assentamentos, entre outros, expressam desigualdades, que também se reproduzem na ação política dos conselhos de controle social implicando menos poder de decisão dos conselheiros do CAE.

Nestes, a igualdade cívica da democracia burguesa oculta o conflito de classe e esvazia o controle social de seu conteúdo político, e ameniza a autocracia dominante nas relações políticas.

O controle social que seria o instrumento político para assegurar os avanços nas políticas públicas voltadas aos agricultores familiares, sucumbe ante ao poder político controlador das mudanças sociais. Com isso mantém o mercado institucional, ainda que este represente avanço no campo das políticas sociais, sob controle da classe dominante, pois “nas condições peculiares das sociedades de classes dependentes e subdesenvolvidas, a mudança e o controle da mudança são, com maior razão, fenômenos especificamente políticos” (Fernandes, 2013, p. 54).

5.4 O Conselho de Alimentação Escolar e controle social: poder e relações de classe na RD Mata Norte de Pernambuco

Nesse item discutiremos o planejamento e a execução do controle social durante a execução do PNAE.

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é regulamentado como obrigatório e de caráter permanente: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, o CAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento”³⁶ (FNDE, 2013). A lei 11.947/2009 dispõe sobre as compras da agricultura familiar e institui a mesma obrigação. O CAE é o órgão institucional para o controle social do PNAE, exercendo as funções de fiscalização, deliberação e assessoramento.

art. 48 - a fiscalização da gestão e da aplicação dos recursos financeiros provenientes do PNAE compete ao FNDE, ao órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, ao TCU e ao CAE, em conjunto com os demais entes responsáveis pelos sistemas de ensino, mediante a realização de auditorias e/ou análise dos processos que originarem as prestações de contas (FNDE, 2013).

Para os conselheiros dos CAEs desempenharem essas funções são requeridos conhecimentos sobre a operacionalidade do próprio conselho e sobre os relacionados à execução do PNAE em suas duas fases, planejamento e execução, e respectivas etapas.

Sistematizamos os conhecimentos em pelo menos cinco grandes áreas a partir de documentos elaborados pelo FNDE, TCU e CGU com a finalidade de orientação aos conselheiros para o exercício do controle social, quais sejam: legislação; estrutura e funcionalidade do CAE; procedimentos para compras da agricultura familiar; recursos e prestação de contas e planejamento do cardápio.

No quadro 11 apresentamos uma síntese integrando as três funções com as áreas de conhecimentos requeridos aos conselheiros dos CAEs. Cada área demanda ações e procedimentos para que esse conselho exerça o efetivo controle social sobre o planejamento e execução do PNAE, especialmente, do acompanhamento das compras da agricultura familiar.

É essa a matriz que tomamos como referência para análise e discussão do controle social pelo Conselho de Alimentação Escolar no âmbito do PNAE nos municípios da Mata Norte de Pernambuco.

³⁶ Artigos 5º, 34 e 48 da resolução FNDE nº 26/2013.

As compras da agricultura familiar já foram discutidas no item anterior. Aqui a ênfase será o controle social dessa operação em conjunto com os demais requisitos de conhecimentos.

Analisamos o controle social dos CAEs tomando como referências as seguintes fontes de informações: as entrevistas realizadas com participantes do PNAE (conselheiros do CAE, nutricionistas, secretários de educação, representantes sindicais de trabalhadores rurais e agricultores e fornecedores de alimentos ao PNAE), as prestações de contas das EExs, os pareceres conclusivos dos CAEs e os pareceres do FNDE e de outros órgãos de controle complementar, como TCU e CGU.

Quadro 11 – Controle social pelo CAE - funções e conhecimentos requeridos

FUNÇÕES DO CAE	CONHECIMENTOS REQUERIDOS PARA ATUAÇÃO DO CAE				
	LEGISLAÇÃO DO PNAE	ESTRUTURA E FUNCIONALIDADE DO CAE	PROCEDIMENTOS PARA COMPRAS (Agricultura Familiar)	RECURSOS E PRESTAÇÃO DE CONTAS	PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO CADÁRPIO
FISCALIZAÇÃO DELIBERAÇÃO ASSESSORAMENTO	- Conhecer a legislação do PNAE: Lei nº 11.947/2009 e Resolução CD/FNDE nº 26/2013 e outras.	- Eleições dos membros do CAE e ato normativo de nomeação; - Atualização do conselho no CAE Virtual; -Regimento Interno do CAE (é referenciado pelos art 34;35;36); -Plano de Trabalho do CAE. - infra estrutura de funcionamento do CAE; -Existência de Livro de Atas e/ou registros que comprovem a atuação do CAE.	- Observar a inclusão nas chamadas públicas de produtos regionais produzidos pela agricultura familiar; - Conhecer a pesquisa dos preços a serem pagos; - Observar a ampla e adequada divulgação dos editais de chamada pública; - Conhecer os critérios de seleção dos projetos de venda para seleção dos fornecedores; - Observar o cumprimento do percentual mínimo de 30% de aquisição de produtos da agricultura familiar;	- Conhecer o valor das parcelas e o total de recursos transferidos pelo FNDE; - Conhecer a estrutura de prestação de contas; - Emitir parecer conclusivo de prestação de contas.	- Saber o nº de escolas / nº de alunos previstos para o atendimento do PNAE (censo escolar do ano anterior); - Acompanhar se há alinhamento entre o planejamento do cardápio e a demanda aos agricultores; - Realizar visitas às escolas.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

5.4.1 – Legislação do PNAE

Inicialmente é importante o registro que toda a concepção e proposição do instrumental de controle do PNAE advêm do Estado, através do Ministério da Educação, FNDE, TCU e CGU, com vistas a monitorar e avaliar a descentralização e aplicação dos recursos públicos. Nesse aporte instrumental de controle está a normativa balizadora da atuação do controle social, cuja institucionalidade da participação social e política se situa nos limites da democracia capitalista.

Nesses termos a legislação pertinente à execução do PNAE orienta a atuação do CAE para cumprimento das funções que lhe são atribuídas como órgão de controle social e aqui destacamos duas delas³⁷: a Lei nº 11.947/2009 e a resolução CD/FNDE/MEC nº 26/2013. Para os órgãos de controle do Estado ambas são consideradas fundamentos do PNAE, em geral, e do controle social do CAE, em particular. O arcabouço jurídico do PNAE perpassa toda sua operacionalidade executiva.

Os princípios constitucionais preconizam a participação da sociedade no acompanhamento das políticas públicas e o cumprimento da legislação que regulamenta os mecanismos de repasses e aplicação de recursos públicos segundo os ritos formais da gestão descentralizada (Medeiros, 2006; Fonseca, 2016).

Ao Estado a legislação se impõe como necessária ao controle da aplicação dos recursos públicos. Ao controle social dos CAEs e aos agricultores familiares envolvidos nas compras de alimentos nos municípios da Mata Norte a legislação se impõe como desafio, pelo necessário esforço para compreensão das significativas formalidades e ritos no longo trajeto das sucessivas etapas do processo de execução do PNAE, e, sobretudo, e igualmente, pelo esforço interpretativo de decisões tomadas pelas EExs. usando atalhos questionáveis à luz da legislação.

Nas entrevistas realizadas com quinze conselheiros dos CAEs dos municípios da Mata Norte de Pernambuco, treze conselheiros (86,66%) desconhecem a legislação relativa ao funcionamento institucional do CAE, e dois sabem pouco sobre essa legislação.

³⁷ Dispõe sobre 'a alimentação escolar' e as 'compras diretamente dos agricultores familiares'. O texto dessa lei é conhecido como 'Lei da Merenda Escolar'. E a que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, respectivamente.

Em relação à obrigatoriedade das compras da agricultura familiar, onze dos entrevistados, 73,33%, desconhecem o que estabelece a legislação e quatro conhecem pouco. E sobre a prestação de contas treze conselheiros também disseram desconhecer sobre quais condições os recursos são repassados aos municípios, e dois conhecem pouco. Ver tabela 10 a seguir.

Tabela 10 - Conhecimento dos conselheiros sobre legislação do PNAE.

CONHECIMENTO DA LEGISLAÇÃO	RESPOSTAS	
	Não conhece	Conhece pouco
Estrutura e funcionamento do CAE	13	02
Compras da agricultura familiar	11	04
Recursos e prestação de contas	13	02

Fonte: elaborado pelo autor, 2020.

Importante destacar que é previsto na legislação do PNAE a obrigatoriedade da capacitação dos conselheiros pelas EEx., visando o conhecimento da legislação e dos procedimentos operacionais, algo que, em geral, não ocorre, conforme parecer do FNDE, recorrente em todos municípios: *“Ausência de capacitação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar, contrariando o Inciso III, do art. 36, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, e enseja ressalva”* (FNDE, 2014, p. 2).

Depoimentos de conselheiros entrevistados demonstram que o aprendizado acontece na própria execução e que a capacitação não é necessariamente sobre legislação, controle social e atribuições legais, como relatou na entrevista um conselheiro representante do poder executivo: *“Recebemos um tipo de formação, e não era sobre o PNAE, mas de políticas públicas”* (Conselheiro – Entrevista 10). Os agricultores familiares fornecedores também se ressentem da falta de conhecimento sobre a legislação e um desses fornecedores da alimentação escolar diz assim sobre seu aprendizado:

A gente foi aprendendo no dia a dia. As coisas tinham a necessidade de fazer, o gestor correu para a cooperativa para uma parceria de trabalho. A gente teve uma capacitação rápida depois com o IPA. E o pessoal da pastoral ajuda também (Fornecedor – Entrevista 1).

Um dos conselheiros representante da educação relatou sobre as limitações do controle social: *“[...] às vezes chamam alguém para assessorar sobre alguma informação. Outro dia a nutricionista leu coisas das leis somente para os membros do conselho”* (Conselheiro – Entrevista 11).

A legislação é o instrumento de racionalização do processo de execução do PNAE. Entretanto, diante da diversidade de situações, as soluções circunstanciais passam a ser recorrentes e regra da condução desse processo, e, paradoxalmente, têm na legislação dispositivos que dão suporte às decisões das EExs. para conduzir a execução do PNAE sob toda sorte de improvisações, ilegalidades e falta de transparência nessa condução.

Então, o controle social sobre a execução do PNAE está delimitado pelas formalidades legais relativas a: estrutura e funcionalidade dos CAEs; dos procedimentos para as compras da agricultura familiar; do uso dos recursos e prestações de contas e do planejamento do cardápio e da oferta de alimentos. Tais formalidades, contraditoriamente, coexistem com práticas e condutas informais e ilegais, elevadas ao nível de decisão política e legitimadas pelo consenso no espaço de deliberação dos Conselhos de Alimentação Escolar como decisão do controle social.

A seguir passaremos a analisar essas formalidades legais à luz das ações do controle social dos CAEs e das relações políticas imanentes e que expressam relações de poder e que se caracterizam como espaço da luta de classes.

5.4.2 Estrutura e funcionalidade do CAE

No PNAE a existência do controle social decorre tão somente das exigências legais, porém, seu funcionamento para cumprimento das funções que lhe são atribuídas depende das condições determinadas politicamente.

O primeiro momento para existência dos CAEs é a eleição de seus membros, seguida da efetiva nomeação mediante ato normativo do poder executivo local (EEx.)³⁸.

As eleições dos membros dos CAEs, titulares e suplentes, nos municípios da Mata Norte de Pernambuco compreendem procedimentos normativos a serem cumpridos pelas EEx., através das Secretaria de Educação, para notificação às entidades de representação local visando dá publicidade às eleições.

Estas mobilizam pessoas para assumirem as representações nos CAEs. Um processo que se inicia de maneira formal e depois segue um percurso de procedimentos informais.

³⁸ O ato normativo da EEx segue o que determina a resolução FNDE nº 26/2013 no artigo 34 § 9º

Estes se dão mediante ações improvisadas culminando na indicação pessoal ao invés de eleições através de assembleias específicas dos diferentes segmentos que compõe os CAEs como preconiza a legislação.

As informações obtidas nas entrevistas mostram que o imprevisto está em situações em que titulares e suplentes dos CAEs são indicados à revelia, sem consulta prévia aos indicados se querem ou não ser conselheiro. Em seguida os nomes são colocados no CAEvirtual do FNDE. O acesso à plataforma do CAEvirtual é exclusivo das EExs. e serve para validação dos membros dos CAEs perante o FNDE. A atualização nessa plataforma ocorre, no primeiro momento, quando da nomeação dos membros por ato normativo, e, depois, quando houver vacância e substituição.

Nas entrevistas, um conselheiro, representante da sociedade civil relatou: “[...] *fui chamado às pressas e me disseram que, se eu não fosse e outros também não fossem, o município iria ficar sem merenda. Então eu fui*” (Conselheiro – Entrevista 13).

Outro conselheiro, representante do poder executivo, mostrou desconhecer sobre os mandatos dos conselheiros: “*A eleição do CAE é feita na secretaria da educação. É anualmente*” (Conselheiro – Entrevista 4). A legislação prevê mandato dos conselheiros de quatro anos.

Um entrevistado presidente do CAE e representante docente relatou: “*as eleições são feitas com a secretária de educação convocando os segmentos para reunião. Fui escolhida na escola. E para presidência foi na reunião do CAE*” (Conselheiro – Entrevista 9).

No caso dos representantes dos docentes e trabalhadores da educação, em geral, a escolha é precedida de alguma discussão nas escolas, quando há interessados em participar. Quando ninguém se apresenta, situação mais comum, a gestão indica.

Um presidente do CAE e representante da educação no conselho, fala na entrevista que não queria participar da eleição para conselheira e depois para presidente: “*a diretora indicou meu nome e as pessoas da escola me escolheram. Mas, não teve outros nomes. E eu não queria ser presidente do conselho*” (Conselheiro – Entrevista 14).

E relataram também sobre a dificuldade para composição do CAE, segundo eles, pelo desinteresse das pessoas em querer participar. Um conselheiro representante docente falou: *“Não teve muitos candidatos”* (Conselheiro – Entrevista 15). Um representante do poder executivo no CAE afirmou: *“Muitos não querem mais participar de conselhos. As igrejas se interessam mais, bandas de músicas; os demais argumentam que não têm tempo [...]”* (Conselheiro – Entrevista 10). Os entrevistados citam com mais frequência o desinteresse para representação de pais de alunos, que alegam, entre outros motivos para não participar, dificuldades em conciliar com o trabalho. Importante dizer que outros fatores incidem para o desinteresse das pessoas, tais como: falta de apoio aos docentes em conciliar com o seu trabalho escolar; a falta de apoio logístico das EExs, tal como transporte, espaço físico, etc; a falta de plano de trabalho que organize a agenda e o tempo dos conselheiros, entre outros, que discutiremos mais adiante.

A participação dos agricultores familiares nos CAEs poderá ocorrer através da composição da representação da sociedade civil. Alguns agricultores dirigentes de STR reclamam de participar de mais de um conselho, devido à sobreposição de agendas: *“[...] é muito difícil participar em mais de um conselho. A gente vai para as reuniões dos mais importantes, como o CMDR”* (STR – Entrevista 4).

Dessa forma, as eleições, basilares à funcionalidade dos CAEs, não ocorrem em assembleias específicas e predominam circunstâncias à margem da legalidade e com muitas informalidades, as mesmas circunstâncias que precarizam o controle social pela insuficiência ou falta (infraestrutura física para funcionamento do conselho; regimento interno; plano de trabalho e de registros em ata de todas as atividades dos conselhos).

A funcionalidade dos CAEs mostra evidencia de precarização. Nas entrevistas treze conselheiros (85,7%) responderam que não sabem o que é regimento interno ou desconhecem a existência de regimento interno nos CAEs. Apenas dois afirmaram que sabem o que é e afirmam que existe (14,3%), um deles representante do poder executivo: *“O CAE tem regimento interno. Precisa ter uma atualização. Li rapidamente”* (Conselheiro – Entrevista 4).

Outro conselheiro representante dos docentes disse: *“Acho que o CAE não tem regimento interno. O funcionamento se baseia nas normas do FNDE. Era importante ter o regimento interno”* (Conselheiro – Entrevista 6).

Informação importante obtida das entrevistas dá conta que o conteúdo do regimento quando existe não é produzido com a participação dos conselheiros e não reflete a dinâmica de funcionamento do conselho. Um conselheiro agricultor, representante da sociedade civil, falou sobre essa situação: “O CAE não tem regimento interno. A atual presidente está trabalhando na elaboração de um, com a ajuda de um amigo experiente. A prefeitura não ajuda” (Conselheiro – Entrevista 2). Outro conselheiro representante do poder executivo disse: “O regimento interno é feito na secretaria de educação” (Conselheiro – Entrevista 10).

O regimento interno é exigência da legislação, bem como, o plano de trabalho e os registros das atividades do conselho em livros e/ou atas das reuniões.

O FNDE e demais órgãos de controle do Estado após auditorias nos municípios produzem pareceres em que apontam as falhas das EExs em relação ao atendimentos de requisitos necessários ao funcionamento do CAE. Estes requisitos e os registros de frequência com que aparecem nas notificações do FNDE como ocorrências, no período entre 2010 a 2016, são mostrados na tabela 11. Essas ocorrências podem ser maiores porque ainda existem muitas prestações de contas em análises e/ou aguardando ser auditadas *in locu* conforme constam encaminhamentos das análises parciais.

Tabela 11 – Tipos de ocorrências ao funcionamento do CAE - 2010 a 2016

OS REQUISITOS PARA FUNCIONAMENTO DO CAE	FREQUENCIA DE OCORRÊNCIAS (FALHAS) REGISTRADAS NOS PARECERES DO FNDE
Infra estrutura para funcionamento do CAE (espaço físico; transporte; equipamentos)	18
Regimento Interno do CAE	12
Plano de Trabalho (ação) do CAE	9
Registro/atualização no CAE Virtual	6
Livro de Atas e/ou registros que comprovem a atuação do CAE	2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de FNDE, 2019.

Os resultados acima mostram que as ocorrências relativas à falta de infraestrutura para funcionamento do CAE, como transporte, apoio de pessoal, espaço para reunião, equipamentos (computador e impressora, entre outros), predominam.

Este requisito teve, durante o período, dezoito notificações pelo FNDE, o que significa falta de apoio das EExs. tornando a situação precária para funcionamento dos CAEs nos municípios da Mata Norte de Pernambuco. A falta desse apoio repercute diretamente sobre o controle social, haja vista que ações como: visitas às escolas, visitas às propriedades rurais e outros deslocamentos não ocorrem por falta de transporte, conforme parecer:

A EEx. não disponibilizou ao CAE equipamentos de informática, transporte para deslocamento dos conselheiros (reuniões, visitas às escolas, etc), nem recursos humanos e financeiros para execução de atividades de apoio, necessários para a execução de suas atribuições, em descumprimento ao inciso I, do art. 36, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, ensejando ressalva (FNDE, 2014).

Esse tipo de notificação se repete em todos os anos. Todas essas carências acentuam a relação de dependência com a gestão das EExs. e torna precário o controle social. E isso fica mais grave quando o FNDE e demais órgãos de controle do Estado identificaram, no período, deficiências do controle social devido à “falta de plano de trabalho” e o “insuficiente registro das ações em atas”, conforme parecer do FNDE: *“Atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar”* (FNDE, 2014, p. 3).

O conjunto dessas anomalias constatadas desde o início da estruturação e composição dos CAE até sua funcionalidade deficiente evidencia o quão significativo é o grau de informalidade e dependência do controle social em relação a “boa vontade” da gestão das EExs do PNAE.

5.4.3 Recursos repassados e prestação de contas

A legislação do PNAE prevê que todos os procedimentos das EExs. para executar as compras da agricultura familiar devem ter registros formais, e a documentação da prestação de contas, daí resultante, deve ser disponibilizada aos conselheiros do CAE para que estes possam deliberar sobre a aprovação ou não do relatório da prestação de contas mediante emissão do parecer conclusivo.

De início compete à fiscalização dos CAEs conhecer o total de recursos repassados pelo FNDE ao município. Todos os conselheiros responderam na entrevista que não têm acesso as operações bancárias e não têm certeza quanto de recursos foram repassados ao município para confirmar no parecer conclusivo.

Afirmam, porém, que tudo que sabem é informado por representantes das EExs. durante reuniões do conselho ou por solicitação de algum conselheiro, algo que, quase sempre, não acontece.

Conseguimos através das entrevistas saber que os conselheiros dos CAEs não buscam, por iniciativa própria, as informações sobre repasses dos recursos porque não sabem acessar a internet e porque também não sabem quais são as plataformas digitais do FNDE. E diante dessa situação recorre a intermediação de representantes das EExs.

Quanto a elaboração da prestação de contas os conselheiros entrevistados informaram que é “o pessoal da prefeitura” que prepara e leva aos conselhos para ser feita leitura e esclarecimento, para em seguida os conselheiros deliberarem e produzirem o parecer conclusivo dos CAEs, indicando se aprovam ou não aprovam. Existem contradições nas falas dos conselheiros entrevistados quanto a esse aspecto.

Um conselheiro representante do poder executivo fala que: *“A prestação de contas segue o padrão do FNDE.*

A prefeitura elabora e deixa à disposição as notas fiscais. Sempre é preciso esclarecer os demais conselheiros sobre os termos da prestação de contas” (Conselheiro – Entrevista 4). Essa fala tem argumento comum nas duas entrevistas dos conselheiros representantes do poder executivo nos CAEs. Já entre os conselheiros de outros segmentos as falas em comum sugerem manobras da gestão das EExs. para “ajudar” os conselheiros na compreensão da prestação de contas. Um agricultor do STR relata sua experiência quando era conselheiro:

As prestações de contas já vinham prontas e não era discutida (isso em 2013) só havia reunião para informar e era a secretária da educação que ficava à frente. As atas chegavam prontas para o CAE dá o parecer. Aí, eu pedi para sair do CAE, porque nem havia reunião para discutir direito nem transparência (STR – Entrevista 4).

Fica evidente que os conselheiros dos CAEs necessitam, tanto de formação, quanto de assessoria, que não seja das EExs, para compreensão e aprovação das prestações de contas.

A estrutura da prestação de conta pressupõe um conhecimento básico de registros contábeis para seu entendimento.

A seguir apresentamos os itens que compõem a estrutura da prestação de contas que constam nos formulários do FNDE e que as EExs. têm que preencher. Os CAEs devem analisar e emitir o parecer conclusivo.

O FNDE disponibiliza no sistema SIGECON, a plataforma on-line com os seguintes itens da estrutura da prestação de contas:

1. Planejamento de transferência (identificação; itens previstos); 2. Recursos financeiros; 3. Autorização de despesas; 4. Recebimentos de Produtos/serviços; 5. Pagamentos; 6. Execução financeira; 7. Execução física; 8. Extrato bancário; 9. Restituição e reprogramação; 10. Resumo da execução; 11. Envio prestação de contas on-line.

Os conselheiros entrevistados desconhecem essa estrutura e como deve ser preenchida as informações, e, mais ainda, não sabem como deve ser a interpretação dos itens à luz do que estabelece a legislação. Uma conselheira representante dos docentes responde assim sobre a prestação de contas e o papel dos CAE para sua análise: *“Como é feita a prestação de contas, não sei. Ficou de ter uma reunião para passar para os conselheiros”* (Conselheiro – Entrevista 6).

As análises que realizamos no SIGECON dos pareceres do FNDE sobre as prestações de contas das EEx. do PNAE nos municípios da Mata Norte mostram que apenas uma foi aprovada, no ano de 2012. As demais foi se situam em três situações: aprovadas com ressalvas; não aprovadas e em análise. No mesmo período considerado, nenhum parecer conclusivo dos CAEs desaprovou alguma prestação de contas. Houve, sim, aprovação com ressalvas, apenas cinco, entre 2010 e 2016.

Para fundamentar essa situação de desacordo entre parecer do CAE e parecer do FNDE, a tabela 12 apresenta um panorama da atuação dos CAEs ao emitir parecer conclusivo das prestações de contas das EExs. comparado aos pareceres do FNDE com base nos dados do sistema de gestão de prestação de contas de acesso público.

Com a emissão do parecer conclusivo dos CAEs, o FNDE faz as análises e emite pareceres sobre a situação de execução do PNAE no município.

Tabela 12 – Comparativo entre pareceres CAE e FNDE

Prestação de contas	Parecer conclusivo do CAE e parecer do FNDE sobre prestação de contas													
	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	CAE	FNDE	CAE	FNDE	CAE	FNDE	CAE	FNDE	CAE	FNDE	CAE	FNDE	CAE	FNDE
Aprovada	18	-	18		18	1	17		17		17		16	
Aprovada com ressalvas	-	9		2		-	1	6	1	9	1	5	2	4
Não aprovada		1		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Em análise		8		16		17		12		9		13		14

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de FNDE, 2019.

Com exceção do ano de 2012 (nesse ano ainda tem 17 prestações de contas em análise), observa-se que nos demais anos os pareceres conclusivos dos CAEs divergem dos pareceres do FNDE, em relação às situações de: aprovação, aprovação parcial e desaprovação das prestações de contas das EExs. Essa divergência entre os pareceres pode ser maior à medida que forem sendo concluídas pelo FNDE as análises dos relatórios de prestação de contas restantes.

Observa-se que a partir de 2013 apenas um parecer conclusivo do CAE de um município indica *aprovadas com ressalvas* coincidindo com os pareceres de *aprovadas com ressalvas* do FNDE. Apenas em 2016 coincidem dois pareceres.

Nas entrevistas não foi possível esclarecer quais os fatores que levaram à maior atuação dos conselheiros do CAE nesses dois municípios para esses anos. Todavia, a imprensa escrita de Pernambuco informa a descoberta de fraudes nos contratos entre prefeituras e empresas. Talvez isso tenha influenciado o comportamento dos conselheiros do CAE³⁹.

Os CAEs elaboram os pareceres conclusivos das prestações de contas analisando também o questionário respondido pelas EExs. Nesse questionário há um roteiro padronizado de questões atinentes a execução do PNAE, entre elas, as que tratam se houve ou não compras da agricultura familiar.

É perceptível no questionário a sequência dos eventos, desde a aquisição dos produtos até a elaboração dos alimentos nas escolas.

³⁹ Entre 2012 e 2017 empresas que mantinham contratos para fornecimento de alimentos às escolas foram investigadas pelas polícias civil e federal. A polícia Federal no âmbito da operação “comunheiro II” descobriu irregularidades na merenda escolar onde empresas fraudavam os contratos entregando alimentos vencidos e estragados. O prefeito de Lagoa do Carro foi preso em 2017.

Os conselheiros observam as respostas das EExs. e atestam no parecer conclusivo se são verdadeiras ou não. Pelos pareceres apresentados no quadro 22, quase sempre os CAEs confirmam as respostas das EExs.

Como exemplo dessa situação apresentamos a justificativa do parecer conclusivo do CAE de um dos municípios, em 2010, em que o CAE ratifica a justificativa da EEx para não aquisição de alimentos da agricultura familiar:

Para tanto, o Município publicou chamamento público, no Diário Oficial da União, do dia 06 de julho de 2010, além de publicar no átrio da prefeitura, visando à aquisição de diversos produtos para atender a merenda escolar, em cumprimento ao que dispõe a Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006, contudo, sem sucesso, visto que os agricultores familiares e empreendedores familiares da região não se interessaram no fornecimento, por motivos alheios a vontade da edilidade. Assim, resta configurado a exceção contida no art. 18, retro mencionado, estando plenamente justificada a não aplicação dos 33% previstos em lei (Parecer CAE, 2010).

Em outro ano, 2011, no mesmo município, o CAE emite parecer aprovando a prestação de contas, também sem ressalvas. Nos dois casos o FNDE emite pareceres com análises totalmente contrárias ao CAE, conforme a seguir,

A inspeção *in loco* realizada pela CGU, atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, apontou a seguinte ocorrência: Sobrepreço de R\$ 174.151,60 na aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar (FNDE, 2017, p. 2).

E concluindo essa situação específica, o FNDE aprova com ressalvas a prestação de contas e prevê tomar medidas de exceção, porém, admite possibilidade de reanalisar as contas: “[...] *houve inspeção in loco e que as contas poderão ser reanalisadas a qualquer momento antes da adoção das medidas de exceção em face de fatos supervenientes*” (FNDE, 2017, p. 4). Essa condição de reanálise é uma das principais situações que abre portas para decisões políticas, em níveis da esfera local de governo e fora dela também, comprometidas com a reprodução das irregularidades na aquisição de alimentos do PNAE, seja, para o não cumprimento da obrigatoriedade do percentual de trinta por cento, seja, na falta de qualidade dos alimentos.

A atuação dos CAEs para elaborar o parecer conclusivo sobre a prestação de contas é, alguns casos, dificultada pelas EExs. à medida que esta não disponibiliza informações de documentos para consulta pelos conselheiros durante a análise que precede à emissão do parecer conclusivo, conforme vários registros de ocorrência nos pareceres do FNDE, em diversos municípios.

Em um desses municípios a ocorrência do parecer do FNDE relata que: “A EEx. não forneceu ao CAE, quando solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE” (FNDE, 2014, p. 3). E se repetiu essa mesma observação até o ano de 2016.

Observa-se inicialmente que a dinâmica de análise das prestações de contas apresenta um descompasso temporal entre a análise de prestações de contas de EEx. de gestões passadas e análise de prestações de contas de EEx. de gestões recentes. Em geral, existem pendências de anos, todas têm ocorrências de descumprimento da legislação, e continuam em processo, enquanto outras, mais recentes, têm o curso de análise já concluído. Essa situação de longevidade nas análises das prestações de contas e da falta de sentenças das determinações legais para resolução dos problemas e punição dos responsáveis é uma daquelas situações já referidas que contribuem para a reprodução de decisões políticas que perpetuam o descumprimento da legislação.

O conjunto de situações e problemas, com incongruências de informações entre o que afirma os pareceres conclusivos dos CAEs, as prestações de contas (execução física financeira) e os pareceres do FNDE e órgãos de controle externo, TCU e CGU, em relação as compras da agricultura familiar onde as EExs. dizem que houve compras e os órgãos de controle do Estado dizendo que não existe ou existe compras sempre abaixo do percentual mínimo (30%), deixam margem para afirmar que os processos de controles racionalizados representados pelo instrumental de registros e ferramentas eletrônicas, apesar de detectarem problemas na aplicação dos recursos, não são suficientes para impedir o descumprimento da legislação.

Todo o instrumental eletrônico, tal como já afirmamos, são permeáveis as narrativas discursivas que justificam as decisões e não decisões políticas das EEx. as quais implicam em desvios dos objetivos e metas do PNAE.

Em parte, isso se deve porque as ferramentas de controle eletrônico do Estado colocam em foco os recursos financeiros como referências da probidade administrativa. E tanto é assim, que os pareceres dos CAEs, em geral, têm a seguinte observação:

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE), conforme atribuições definidas no Art. 35 da Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, emitiu o Parecer Conclusivo, de 14/06/2017, disponível no Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON), informando que não houve prejuízo financeiro⁴⁰ na gestão e concluindo pela Aprovação da prestação de contas (Pareceres Conclusivos dos CAEs, 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016).

As deficiências na infraestrutura (falta de equipamento de informática e de espaço para funcionamento do CAE), referida no quadro 22, e a falta de formação dos conselheiros são identificadas nos pareceres do FNDE apenas como infração das EExs. à legislação, sem desdobramentos punitivos.

Esses fatores em conjunto perpetuam o ciclo de deficiências da atuação dos CAEs e mantém o controle social sob controle da burocracia e também a mercê das decisões e não decisões dentro do Estado.

Esse emaranhado de relações, por dentro da estrutura do Estado e também fora dela, avilta a atuação política dos CAEs como controle social para defesa dos interesses do público beneficiário da alimentação escolar e dos agricultores familiares.

5.4.4 Planejamento do cardápio

O planejamento do cardápio é referenciado pelo FNDE como basilar ao planejamento da aquisição de alimentos pelas EExs. Em princípio o cardápio é o ponto de partida para organizar as aquisições de alimentos necessárias às escolas.

É elaborado pela nutricionista e deve ser apresentado aos conselheiros dos CAEs e aos agricultores familiares que pretendem concorrer à chamada pública. Estes últimos utilizam as informações para planejar a produção e elaborar o projeto de vendas, e apresentá-lo como proposta nas chamadas públicas. O papel da nutricionista é fundamental para o programa.

A legislação determina a contratação desse profissional, e sua atuação no município ocorre junto aos conselheiros dos CAEs, aos fornecedores e aos gestores das escolas.

O planejamento do cardápio da alimentação escolar apesar de sua importância é um instrumento pouco acessível aos conselheiros dos CAEs para seu controle.

⁴⁰ Grifo do autor

Esse fato ressalta o quão o tema da nutrição e alimentação escolar saudável não é colocado em debate no âmbito dos CAEs.

Os conselheiros entrevistados falaram inseguros sobre o que acontece com os alimentos entregues nas escolas. Um conselheiro representante da educação disse: *“Não sei se houve problemas de entrega por conta de dificuldade dos agricultores. Mas, nunca faltou merenda nas escolas”* (Conselheiro – Entrevista 11).

E mais distante ainda da realidade devido a insuficiente discussão política, no âmbito dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, sobre os interesses dos agricultores familiares, um dirigente do STR local e ex conselheiro disse na entrevista:

No sindicato as reuniões não aprofundam a pauta do fornecimento de alimentos às escolas; a gente sabe que houve relato de gestão anterior que não havia calendário de entrega de produtos por parte da gestão da prefeitura (STR – Entrevista 3).

A ausência de um debate político nos CAEs e nos STR sobre o planejamento do cardápio deixa espaço para o tratamento político e ideológico do fornecimento de alimentos da agricultura familiar, mediante narrativas que apontam a falta de alimentos nas escolas como fragilidades somente dos agricultores familiares, como relatou um conselheiro representante da sociedade civil: *“Pode ter mudado o cardápio por problemas de fornecimento dos agricultores”* (Conselheiro – Entrevista 8).

Contudo, uma nutricionista entrevistada confirma que há limitações dos agricultores familiares, sim. Porém, isso acontece quase sempre em relação ao fornecimento de alimentos preparados ou semi-industrializados às escolas, devido às limitações sanitárias. Segundo sua percepção e experiência de trabalho na Mata Norte, ela diferencia a localização dessas fragilidades e identifica o que se oculta nas narrativas:

[...] é verdade que os agricultores têm dificuldades técnicas e falta-lhes assistência técnica para superar. As dificuldades jurídicas são reais, mas não são determinantes, são muitas vezes usadas como argumentos para perpetuar a exclusão dos agricultores (Entidade Executora Municipal – Entrevista 6).

Eventualmente o conselho acompanha a execução do planejamento do cardápio feito pela nutricionista, e ainda assim, se dá precariamente. A nutricionista do município fez a seguinte afirmação sobre a atuação dos CAEs:

Nem todos conhecem como funciona o CAE. Dos sete, quatro participam e sabem como funciona. Existe um representante da agricultura familiar, mas é limitado o conhecimento dele [...] (Entidade Executora Municipal – Entrevista 5).

Outra nutricionista é mais direta e afirma:

O CAE é muito frágil no município. O atual presidente é comissionado na prefeitura. Não controla nada. Eu levo as prestações de contas e leio para os conselheiros. Quando há dúvidas eu esclareço. Eles assinam depois (Entidade Executora Municipal – Entrevista 6).

A fiscalização dos CAEs ao cumprimento do planejamento do cardápio significa ações de campo, com visitas as escolas onde se deveria observar a frequência das refeições, observar a qualidade dos alimentos entregues e as condições de guarda dos alimentos. Também as visitas as propriedades rurais, entre outras. Todas essas ações dependem daquelas infraestruturas de apoio que tratamos anteriormente, principalmente o transporte, e que recorrentemente falta aos CAEs.

Um depoimento não foi gravado a pedido do entrevistado, alegando que não ficaria à vontade para responder com transparência as questões, e temia represália, como ele mesmo disse. Registramos escrevendo sua fala:

Não há interesse político do gestor em atender os agricultores familiares pelo fato da pouca barganha que se estabelece com eles, comparada à barganha com os empresários (estes oferecem benefícios econômicos). Não há disputas, mas maior interesse do gestor pelos empresários, que não é só por razões de agilidade no fornecimento, mas por auxílios econômicos (Entidade Executora Municipal – Entrevista 6).

Associado ainda tem o alto nível de informalidade dessas ações em função da falta de plano de trabalho e de registros dos eventos em atas. E também a falta do próprio regimento interno dos CAE. A consequência dessa informalidade é que os conselheiros comunicam verbalmente às nutricionistas e aos representantes da EEx. nos CAEs os problemas detectados.

Estas informalidade também alimentam as narrativas discursivas que justificam decisões e não decisões políticas que desviam os propósitos do PNAE.

Sem as ações de controle social o trabalho dos CAEs é alvo de críticas e ocorrências nas análises e pareceres do FNDE. As principais ocorrências notificadas nos pareceres do FNDE entre os anos de 2010 a 2016, relacionadas ao planejamento do cardápio e oferta dos alimentos às escolas e que resultaram em prestações de contas aprovadas com ressalvas ou não aprovadas, nos municípios da Mata Norte de Pernambuco, são:

- Ausência de nutricionista;
- Ausência de Cardápios elaborados de acordo com as normas do PNAE;
- Ausência de testes de aceitabilidade;
- Descumprimento dos parâmetros numéricos mínimos de referência de Nutricionistas;
- O cardápio elaborado foi parcialmente cumprido, o que contraria o disposto no art.14, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, ensejando ressalva;
- O cardápio informado não apresentou 3 porções de frutas e hortaliças semanais, em descumprimento ao § 9º, do art. 14, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, ensejando ressalva;
- Não foi desenvolvida atividade de Educação Alimentar e Nutricional, em descumprimento ao art.13, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, ensejando ressalva;
- O cardápio elaborado foi parcialmente cumprido.

Por fim, podemos afirmar que o planejamento do cardápio é frágil e quase não consegue alinhar a demanda de alimentos às escolas com o planejamento da produção advinda da agricultura familiar.

Pois, à luz das ocorrências registradas pelo FNDE e dos depoimentos dos entrevistados representantes das EExs, o planejamento do cardápio se configurou como um conjunto de ações informais e permeadas de procedimentos que não condizem com a legalidade preconizada, por isso, nem é possível dizer que cumpre os requisitos protocolares.

Pelo exposto sobre a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAE nos dezoito municípios da Mata Norte de Pernambuco, as precariedades materiais do controle social é a parte visível das relações de poder no âmbito do PNAE.

O lado imaterial da precária atuação dos CAEs se faz presente no comportamento apático dos conselheiros, dada as condições de muita desigualdade, social, econômica e política, existente na sociedade e reproduzida pelos segmentos sociais representados no CAE, determinando, dessa forma, o resultado das deliberações desses conselhos, interpretado como consenso.

Dessa forma, então, ficam velados os antagonismos entre classes, de um lado, elites políticas dirigentes de partidos locais, empresários em defesa de seus interesses e, de outro, segmentos populares dependentes da oferta de alimentos como os estudantes beneficiários do PNAE, agricultores familiares e outros segmentos populares buscando atender suas necessidades.

Portanto, os CAEs concebidos como espaços institucionais democráticos do PNAE deveriam ser locais das decisões coletivas. No entanto, suas limitações técnicas e políticas, conduzem alguns de seus membros a assumirem, não é raro, posturas personalistas e pragmáticas, os quais sendo resolutivos em algumas situações, passam a aparente percepção de atuarem coletivamente e reforçam a pseudo percepção de serem órgãos que cumprem suas funções fiscalizatória, deliberativa e assessoramento.

Estas posturas comportamentais de membros dos CAE são produtos das referidas precariedades do controle social, e acabam por ser instrumentos de legitimação dos mecanismos de decisões e não decisões políticas das EEx. Entre estas estão àquelas que descumprem a obrigatoriedade das compras da agricultura familiar.

Com isso nos espaços deliberativos dos CAEs os interesses particularistas se misturam às necessidades e reivindicações dos beneficiários do PNAE em relação às compras da alimentação escolar, tendo como resultado o consenso ativo (Gramsci, 1977).

E que é também, consenso como autodefesa das classes dominantes, em favor de seus interesses autocráticos de poder político e econômico, como colocou Florestan Fernandes (1987).

Dessa forma, entendemos que sob essas condições de democracia dos CAEs o consenso é sempre um resultado provisório e autoritário, e, por ser assim, é responsável também por reproduzir, concomitantemente, personalismos e apatias na participação e tomadas de decisão. E isso fragiliza a ação coletiva do controle social.

Apatia também que se estende aos agricultores familiares estando estes participando diretamente como conselheiros dos CAE através do segmento da sociedade civil ou participando somente como fornecedores de alimentos.

Em nossa avaliação essa apatia está no fato de que, seja no CAE, controle social, seja como fornecedor de alimentos, os agricultores familiares não conseguem dimensionar a importância política de ocupar esses espaços.

É a partir de circunstâncias como essas que se criam narrativas que evocam o desinteresse dos conselheiros dos CAE e dos agricultores familiares à participação e de suas impossibilidades para tomadas de decisão, como explicação a atuação apática dos CAE em suas atribuições de controle social e para o desinteresse dos agricultores familiares em fornecer alimentos às escolas através do PNAE.

Ao contrário, naquelas circunstâncias, os fatores políticos e os fatores técnicos, administrativos, jurídicos da ossatura institucional do Estado se entrelaçam, e, de forma dialética, sustentam decisões formais e informais à margem da lei, que se ancoram em situações que a própria legislação possibilita.

É o metabolismo de sua burocracia engrenado para que as ações do Estado sejam paradoxalmente contra as ações do próprio Estado, desecadeando iniciativas de controles, aparentemente em favor do bem comum.

Dessas, o velamento dos conflitos de classes se estendem sob o manto das decisões consensuais da democracia institucionalizada dos CAEs, limitada e manipulada pelo alargamento da luta de classes dentro do próprio Estado. Ou seja, essa democracia “[...] é um Estado que reconhece a subordinação da minoria à maioria, ou seja, uma organização para exercer a violência sistemática de uma classe sobre outra, de uma parte da população sobre outra” (Lênin, 2017, p. 106).

6 CONCLUSÃO

Da realidade da RD Mata Norte do estado de Pernambuco apresentamos esta conclusão resultante das análises sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, tendo como objeto o controle social dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAE e seus determinantes políticos sobre as compras da agricultura familiar durante o período compreendido entre os anos de 2010 a 2016.

O caráter periférico do capitalismo do Brasil e de outras nações da América Latina reflete o contexto histórico de inserção econômica dependente dentro da ordem do sistema capitalista mundial. Essa inserção periférica viabiliza a reprodução das condições estruturais de dominação política e econômica que mantém a hegemonia das nações capitalistas centrais (Mészáros, 2015). Nas sociedades capitalistas as relações políticas e econômicas se imbricam e perpassam a estrutura social, reproduzindo e acentuando o antagonismo entre as classes sociais.

É no movimento da universalidade organizativa do sistema capitalista que o Brasil, em seu percurso histórico, construiu as bases de sua formação social. A singular realidade da Mata Norte é parte da formação econômica, social e política brasileira e, por conseguinte, está integrada ao movimento dialético e universalizante do sistema do capital.

As características da formação social do Brasil decorre do padrão de desenvolvimento das forças econômicas e políticas nacionais, que combina, simultaneamente, de um lado, transformações capitalistas, que nos mantém na posição de dependência econômica estrutural, com dominação política interna, autocrática, para atender interesses econômicos particularistas das classes dominantes brasileiras (Fernandes, 1987).

Portanto, no Brasil o Estado e a democracia alinham-se à lógica do referido padrão. Nesses termos, a democracia brasileira é uma conveniência política inserida no contexto de dominação da classe dominante, daí seu caráter intermitente, limitado e autoritário, pois não contempla a efetiva participação das classes populares, despossuídas (Fernandes, 1987; Saes, 1996).

A atividade canavieira nas regiões de sua origem colonial, como Pernambuco, desde sempre compatibiliza riqueza material e modernidade tecnológica com pobreza e desigualdade social, características do citado padrão de desenvolvimento nacional, autocrático e socialmente excludente.

Essas condições decorrem de relações sociais assentadas em estruturas arcaicas das quais a estrutura e propriedade concentrada da terra simbolizam poder econômico e político, marcas da dominação de classe social.

A RD Mata Norte de Pernambuco, portanto, se liga as transformações capitalistas nacionais e internacionais através do negócio da cana de açúcar, explorado em cultivos de grandes áreas de terras para produção de duas importantes *commodities* do mercado internacional, o álcool e o açúcar.

Decorrem desse movimento sucessivas reestruturações econômicas em resposta à crise estrutural interna do setor canavieiro e aos requisitos de competitividade determinados pelo comércio internacional de álcool e açúcar (Ramos *et al.*, 2016). Desse movimento a acomodação dos interesses do capital promoveu o deslocamento de grupos econômicos de usineiros de Pernambuco para outras regiões do Brasil, com diminuição do número de usinas no estado (SINDAÇÚCAR, 2019), redução da participação econômica relativa na composição do PIB estadual, além, de modificações da estrutura fundiária resultante das negociações de terras com o Estado, como parte dos interesses empresariais para saldar dívidas.

A destinação dessas terras para reforma agrária não modificou a essência da estrutura fundiária dessa RD de Pernambuco, que se manteve concentrada.

Dessa maneira os assentamentos rurais implantados aumenta a quantidade de pequenas propriedades rurais, algo que se repete como fenômeno histórico de recriação da pequena propriedade rural em tempos de crises do capital agrário, o velho novo fenômeno de que tratava Prado Jr. (1990), quando das crises do mercado de café no início do século XX; ao final dos anos de 1980 e até meados de 1990 tal fenômeno advém agora com a cana de açúcar decorrente da crise do mercado de álcool e açúcar.

Constata-se então que a implantação dos assentamentos rurais e ampliação da presença da agricultura familiar na RD da Mata Norte são decisões de políticas de Estado vinculadas aos movimentos políticos de interesses capitalistas, mantendo o *status quo* de dominação de classe.

Por isso, transformações estruturais internas como a reforma agrária, necessárias para enfrentamento à fome e a pobreza no Brasil, desde sempre, têm a marca de *temas perigosos*, como dizia Josué de Castro (1984), pois se trata de um fenômeno socialmente determinado pelas desigualdades impostas pelo sistema econômico cuja solução requer decisão política.

No contexto brasileiro, o PNAE como programa de suporte suplementar a alimentação escolar, em sua trajetória de sessenta e cinco anos, ilustra a persistente dicotomia excludente das políticas de Estado quando submete as decisões políticas em favor das políticas públicas contra a fome e a pobreza às determinações econômicas do capitalismo situadas no movimento dialético de universalidade, particularidade e singularidade do sistema do capital.

É essa estreita e imanente relação entre o político e o econômico que o sistema capitalista oculta como estratégia de defesa, buscando visibilizar uma pseudo autonomia da vida econômica e sua força determinativa sobre a vida política. Nessas condições a democracia se faz capitalista. Resulta uma falsa dicotomia na qual em confronto se exclui ou avilta a importância da dimensão política em favor da dimensão econômica.

Porque é a visão política que nos possibilita uma percepção consciente do conjunto das relações sociais em todas as dimensões da estrutura social, e identifica os interesses econômicos como elemento decisivo em sua totalidade social (Marx, 2008; Lênin, 2017).

Nesse sentido, é a partir da imbricação entre o político ocultado e o econômico, lógica irradiada das determinações totalizantes do sistema do capital, que nossas análises permitem inferir que no período entre o ano de 2010 e o ano de 2016, o controle social, no âmbito do PNAE, através dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), não conseguiu exercer suas atribuições legais para que as compras da agricultura familiar fossem efetivadas na aplicação de no mínimo de trinta por cento dos recursos repassados pelo FNDE aos municípios (EEx) da RD Mata Norte de Pernambuco.

Entretanto, na RD da Mata Norte os propósitos do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar através do PNAE não foi alcançado conforme previsto na legislação. Este é o veredito da interface entre agricultura e educação nessa RD de Pernambuco, diante do objetivo para aquisições de alimentos às escolas através do PNAE.

A lei das compras obrigatórias da agricultura familiar foi instituída em 2009, contudo, é o ano de 2010 o início, propriamente, da prática das compras obrigatórias da agricultura familiar ao PNAE pelas prefeituras, como parte das estratégias do “Programa Fome Zero” para enfrentamento à pobreza e a fome. E no ano de 2016 se encerrava o ciclo dos governos dos Partidos dos Trabalhadores, marcando novos rumos ao PNAE.

No ciclo de governos do PT as mudanças na concepção, na formulação e implementação de políticas públicas de combate à pobreza e à fome e fortalecimento dos espaços institucionais dos conselhos de políticas públicas mostraram avanços para superação desses males sociais históricos, indicando encaminhamentos de soluções das desigualdades sociais.

Em que pese àquele momento político nacional favorável às políticas públicas de combate à fome e a pobreza no geral, a configuração política e partidária da RD Mata Norte, historicamente, tem estreitos vínculos com o poder econômico local advindo das corporações do complexo agroindustrial sucroalcooleiro, criando localmente redes de interesses empresariais e políticos, que perpetuam o poder em mãos das mesmas classes dominantes.

Pois como mostramos, as divergências discursivas entre partidos políticos de diferentes espectros ideológicos não impedem alianças eleitorais que elegem governadores usineiros ou aliados políticos a estes, em nome do interesse geral da sociedade.

E não há que se surpreender com isso, pois são alianças criadas no contexto de luta política da democracia burguesa (Gramsci, 1977). Nesse patamar as decisões políticas na democracia liberal capitalista, mediada pelo Estado, mantêm o *status quo* de dominação de classes através do consenso, este, por sua vez, se faz instrumento para legitimação das decisões, velando as contradições e o antagonismo entre as classes sociais.

Antagonismo que se estende da sociedade aos espaços institucionalizados das políticas públicas, mediados pelo Estado, e que são espaços de controle e de decisão das políticas de Estado. O PNAE é uma política de Estado que tem os CAEs como seu espaço de controle social. O campo do controle social é político, pois se propõe a contrapor aos controles do Estado capitalista democrático, e, portanto, é também um ato político no campo da luta de classes, que se processa pela disputa do poder de decidir politicamente.

Na RD Mata Norte observamos que o antagonismo de classe se apresenta de início na contraditória situação entre o potencial produtivo e existência real de produção de alimentos da agricultura familiar local em cada município (tabela 5) e as decisões políticas das EEx. do PNAE que inviabilizam o aproveitamento do potencial dessa produção local.

Então, se conclui que na região de desenvolvimento da Mata Norte de Pernambuco existe produção de alimentos da agricultura familiar que potencialmente pode ser planejada para alimentação escolar. Isso refuta os argumentos contrários que identificam problemas na quantidade e regularidade da oferta que culminam na *inviabilidade de fornecimento constante e regular* dos alimentos advindos da agricultura familiar, recorrentemente presentes nos questionários das prestações de contas das entidades executoras (EExs). Os agricultores familiares e também conselheiros entrevistados, ao contrário, reconhecem sua capacidade de atendimento, tanto à demanda atual do PNAE por alimentos no limite de trinta por cento, quanto ainda, com capacidade de ampliação dessa produção, desde que houvesse estímulo para investimento na infraestrutura produtiva mediante ampliação do percentual de compras.

A ampliação da demanda de alimentos pelo PNAE dependeria apenas de decisão política dos gestores das EEx do PNAE, algo que não acontece em nenhum dos municípios pesquisados. Existem, ao contrário, decisões veladas na forma de atraso de pagamento para desestimular os agricultores familiares a participar ou desistirem dos contratos para fornecimento de alimentos.

Atrasar o pagamento é uma das primeiras *práticas classistas* de decisão pragmática pela exclusão dos contratos resultantes das chamadas públicas do PNAE. Outras práticas estão calcadas ideologicamente nas narrativas de *condições higiênico-sanitárias inadequadas* e, principalmente, *incapacidade de fornecimento regular e constante de alimentos*.

A exclusão dos contratos de fornecimento e a não compra dos alimentos da agricultura familiar constituem o início de um sistema de exclusão determinado por decisões políticas em vários patamares da vida social dos agricultores familiares, desde suas condições precárias para produção e dada pela insuficiente falta de apoio na assistência técnica, no crédito e comercialização, recorrentemente relatadas pelos agricultores familiares nas entrevistas, até a situação geral precária de moradia, saúde e educação dos assentamentos de reforma agrária existentes nos municípios da RD Mata Norte.

Esse quadro social dos assentamentos explica, em parte, o elevado grau de dependentes de políticas sociais compensatórias, como o *Programa Bolsa Família*, num círculo vicioso que combina, ao final, dominação política (dependência de decisão) e continuidade da pobreza, da desnutrição e das desigualdades sociais.

É a confirmação histórica que as pequenas propriedades rurais de base familiar sempre se ressentiram do apoio do Estado, ora na formulação, ora na continuidade consistente de políticas públicas voltadas para as especificidades desse tipo de organização da produção, apesar da luta permanente dos movimentos dos trabalhadores do campo e de suas reivindicações políticas também pelo crédito, assistência técnica, reforma agrária e suporte à comercialização direta através do mercado institucional.

Essas são características da natureza excludente do desenvolvimento desigual promovido pelo Estado brasileiro mediante estrutura institucional que cria e recria condições políticas para reproduzir relações de dominação de classe, ajustando-se aos contextos históricos, que alternam momentos ditatoriais, com momentos democrático parlamentar, conforme as conveniências políticas (Sampaio, 1988; Saes, 1996). É um tipo de Estado democrático parlamentar que conduz a democracia em função dos interesses da classe dominante capitalista (Lênin, 2017).

Mesmo no momento histórico de democracia parlamentar em que o Estado brasileiro, entre os anos de 2010 e 2016, havia estabelecido o programa das compras diretas da agricultura familiar no âmbito do PNAE para atender a alimentação escolar, criando um mercado institucional de amplo espectro, assim mesmo, persistiu o viés excludente e classista do Estado nos municípios da RD da Mata Norte de Pernambuco.

Os dados que apresentamos mostram que todos os municípios da Mata Norte nunca cumpriram integralmente a obrigatoriedade da aquisição de alimentos da agricultura familiar, ora compraram abaixo do percentual mínimo de trinta por cento, ora não compraram da agricultura familiar.

Também se descumpre os preceitos de alimentação saudável e segura, apesar dos esforços isolados de nutricionistas e conselheiros para elevar a qualidade da alimentação. Se descumpre, por consequência, os pressupostos da política nacional de segurança alimentar e nutricional, quando as EExs adquirem alimentos qualitativamente inadequados e não atendem as quantidades recomendadas, condições recorrentemente registradas pelos órgãos de controle do Estado como “*descumprimento dos parâmetros numéricos mínimos de referência de Nutricionistas*” (FNDE/TCU/CGU, 2014).

É a usurpação de direitos dos beneficiários à alimentação escolar adequada, previstos na Constituição Federal do Brasil, que reafirma a visão histórica assistencialista das políticas públicas de apoio aos segmentos populares o que afasta a alimentação escolar no âmbito do PNAE da perspectiva do direito humano, enquanto política brasileira de alimentação e segurança nutricional, como ressalta Maluf (2013)

Desse modo o descumprimento da lei 10.947/2009 que prevê as compras obrigatórias da agricultura familiar no limite mínimo de trinta por cento é o mesmo movimento de exclusão social, em que ações antissociais de natureza classista, decorrem de decisões políticas legitimadas pelos consensos construídos nos espaços institucionais da democracia do Estado capitalista, como são os conselhos municipais de controle social.

Na Mata Norte de Pernambuco criança ir à escola motivada pelo prato de comida quando deveria ser pela aprendizagem é a verdade social. E ser subalimentada mediante compras de alimentos de baixa qualidade continua sendo a verdade das decisões políticas do Estado através dos municípios durante a execução do PNAE.

Diante do exposto, afirmamos que os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), objeto dessa pesquisa, não exercem efetivamente o controle social das compras da agricultura familiar. E nem os próprios agricultores familiares enquanto coletivo político.

Nas entrevistas com os diretores dos STR estes se veem como representantes dos agricultores familiares, porém, reconhecem dificuldades na representação nos CAE, por sobreposição de agenda com representação de outros conselhos, como o CMDR.

A lógica funcional dos CAEs cria localmente um movimento contraditório, que alimenta, simultaneamente, de um lado, protagonismos de participação dos atores locais, objetivados por agendas que despertam interesses econômicos imediatos dos agricultores familiares, por outro, a racionalidade burocrática estatal e os mecanismos jurídicos e administrativos que direcionam decisões políticas controladoras, conduzindo e pautando as deliberações dos CAE.

De modo geral, a perspectiva das representações locais e dos próprios agricultores familiares em colocar os temas da agenda das compras de alimentos da agricultura familiar do PNAE implementadas no conjunto de municípios da RD Mata Norte de Pernambuco, como um projeto político unificador da agricultura familiar parece algo distante de se configurar.

Um projeto político de interesse de ampla inserção coletiva para apropriação da riqueza econômica, construindo, eles próprios, o sentido social da produção e fornecimento de alimentos ao PNAE como extensão da luta comunitária por moradia, educação, saúde. É o que Gramsci (1977, p. 44) ressalta como fundamental à organização política dos trabalhadores em conselhos quando estes se voltam à discussão do objeto de sua “[...] experiência fecunda do trabalho, [...] porque de tudo ele sabe, e desse tudo ele quer cada vez mais”. E diz ainda este autor: “[...] tal como uns veem a fábrica, os outros devem começar a ver os campos como a futura comunidade de trabalho (Gramsci, 1977, p. 89). Para esse autor a luta coletiva cria sua própria psicologia e dar consequências práticas as lutas por emancipação política, onde cada encaminhamento coletivo constitui ação basilar para construção do conjunto de participação política efetiva.

A luta dos agricultores familiares para fazer valer a obrigatoriedade das compras de alimentos e aplicação dos recursos no limite mínimo e até a ampliação desse limite depende da atuação política de sua representação nos conselhos de alimentação escolar do PNAE.

Esta representação se insere também na perspectiva de construção política, árdua e incessante, dos interesses coletivos da sociedade por alimentação escolar como direito humano.

Na prática institucional desses conselhos, na execução do PNAE na Mata Norte de Pernambuco, falta ao controle social dos CAEs unidade política e sentido coletivo do poder em nome dos interesses coletivos, de modo geral, e dos agricultores familiares da Mata Norte, especificamente. Um poder coletivo em que diferentes segmentos da sociedade devem representar os interesses de seus representados, convergindo em torno de um objeto de interesse público.

No caso das compras da agricultura familiar, como objeto de interesse público, o sentido coletivo é apropriado politicamente por interesses particularistas. Na RD da Mata Norte isso é possível mediante um complexo de situações que sugere, dentro da racionalidade burocrática do Estado, um processo de execução do PNAE no qual, etapa a etapa, se dão as decisões políticas autocráticas associadas com narrativas ideológicas que aviltam o papel do controle social.

Entretanto, essa racionalidade, cujo foco é o resultado final de uso dos recursos financeiros repassados, não é capaz de captar o movimento político contraditório das relações de poder inseridas na diversidade de situações em que se insere o controle social.

As desigualdades, políticas, econômicas e sociais, impostas aos conselheiros dos CAEs, agricultores familiares nas comunidades e assentamentos rurais limitam a compreensão ampla e uma perspectiva de apropriação coletiva da realidade como um projeto político. Isso implica em apatia na atuação dos CAEs e na representatividade dos agricultores nesses conselhos. Essa representação embora aconteça, quase sempre é protocolar.

Na RD Mata Norte de Pernambuco o temor de entrevista e/ou pedir para não gravar, de nutricionistas e conselheiros, por possíveis represálias, ilustra parte do conteúdo classista do ambiente político local. Representa a hostilidade à fala, à discussão e ao contraditório, produtos da convivência atribulada entre o particularismo autocrático das classes dominantes locais (usineiros, empresários locais, classe política dirigente) e o Estado democrático capitalista representado pela unidade institucional entre os entes da federação, União e municípios, estes como entidades executoras (EEx) do PNAE.

Daí, o ambiente de execução do PNAE ser permeado pelas tensões políticas, desde as eleições dos segmentos dos CAE até o momento final de prestação de contas.

Um longo processo legitimado pela linguagem institucionalizada do controle jurídico e administrativo cuja lógica e complexidade produzem incontabilidade, se fazendo óbice aos objetivos dos CAEs e agricultores familiares do mercado institucional de compras diretas de alimentos ao PNAE.

A exclusão velada dos agricultores familiares do mercado institucional significa que o Estado democrático brasileiro estende seus controles às relações com a sociedade, subordinando as necessidades humanas às necessidades do capital (Mészáros, 2011). É o transbordamento do antagonismo de classe perpassando o interior do Estado e as estruturas da sociedade.

Concluímos que os municípios da RD da Mata Norte de Pernambuco como Entidades Executoras do PNAE e ente federativo do Estado brasileiro media determinadamente as discussões políticas durante a execução do PNAE exercendo controles sobre as ações dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). As decisões nesses conselhos essencialmente são desprovidas de autonomia e de sentido coletivo, produzindo, quase sempre, falso consenso.

Os agricultores familiares participam protocolarmente dos CAEs e de maneira fragilizada no mercado institucional do PNAE. Na relação entre E.Exs. e os CAEs está subjacente um processo velado de tutela que intencionalmente se presta como mecanismo político para manutenção da hegemonia de classe.

Essa hegemonia de classe se reproduz através do conjunto de ações produzidas por decisões e não decisões no âmbito da execução do PNAE, compreendendo a dimensão política que resultou, durante o período de anos entre 2010 e 2016, no descumprimento das compras obrigatórias no limite mínimo de trinta por cento por parte dos municípios da RD da Mata Norte.

É aqui, nesse ponto, que cumpre o papel histórico do Estado, o sentido maior que lhe é atribuído, como “[...] produto e a manifestação do caráter inconciliável das contradições de classe [...]” (Lênin, 2017, p. 29).

Este é o Estado classista e político o qual dentro da ordem capitalista, é validado pela democracia, que na particularidade do Brasil e singularidade da RD da Mata Norte de Pernambuco convive com a quase completa exclusão dos agricultores familiares do mercado institucional do PNAE e com o descumprimento do direito humano a alimentação adequada.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. M. O controle social e a mediação da política de assistência social na sociedade brasileira na atualidade - indicações para o debate. **Revista de Políticas Públicas**, v. 1, n. 6, São Luís, 2002.

AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Marília Leão (Org.). Brasília: ABRANDH, 2013.

AGUILAR, A. M. Controle interno. *In*: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. (Orgs.). **Dicionário de Políticas públicas**. Barbacena, MG: EdUEMG, 2012.

ANDRADE, M. C. **A terra e o homem no Nordeste**. 4. ed. São Paulo: Ed. Ciências Humanas, 1980.

BELIK, W.; SILVA, J. G.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.15, n. 4, São Paulo, 2001

BEAUD, M. **História do capitalismo**: de 1500 aos nossos dias. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Mapeamento de segurança alimentar e nutricional nos estados e municípios**: resultados preliminares (MAPASAN). Brasília, DF, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 fev. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7.272, de 25 de Agosto de 2010**. Regulamenta a lei orgânica de segurança alimentar, institui a política nacional de segurança alimentar e nutricional e estabelece os parâmetros para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm. Acesso em: 11 maio 2018.

BRASIL. **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 2006/2017. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9064-31-maio-2017-785001-publicacaooriginal-152929-pe.html>. Acesso em: 14 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994**. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1994. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8913-12-julho-1994-349782-norma-pl.html>. Acesso em: 23 de Fev. de 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Lei orgânica de segurança alimentar que cria o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 08 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Dispõe sobre a política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/editora>. Acesso: 14 Maio 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 12 Set. 2016.

BRASIL. Ministério da Agricultura. **Plano safra 2017-2020**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola>. Acesso em: 14 outubro 2019.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. Fundo Nacional de Desenvolvimento de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar**. Brasília, DF: FNDE, 2019. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/sigpc-acesso-publico. Acesso em: 08 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Alimentação Escolar. **Consultas/Repasse-Financeiros**. Brasília, DF: FNDE, 2019. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/sigpc-acesso-publico. Acesso em: 02 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Alimentação Escolar. **Prestação de Contas**. Brasília, DF: FNDE, 2019. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/sigpc-acesso-publico. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília, DF: FNDE, 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae#>. Acesso em: 12 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Relatório de Alimentação Escolar**. Brasília, DF: FNDE, 2016. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 10 Out. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Secretaria de Agricultura Familiar – Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Política Nacional de ATER**. Brasília, DF: MDA, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Secretaria de Agricultura Familiar. Brasília, DF: MDA, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Fome Zero**: Uma história brasileira. Adriana Veiga Aranha (Org.). Vol. I e II, Brasília, DF, 2010.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 38 de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA>. Acesso em: 24 fev. 2018.

BUCI-GLUCKSMANN, C. **Gramsci e o Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CASTRO, J. **Geografia da Fome** (o dilema brasileiro: pão ou aço). 10. ed. rev. Rio de Janeiro: Antares, Achiamé, 1984.

CAZELLA, A. A.; SCHNEIDER, S.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In*: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

COHN, A. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Texto para discussão. Brasília, DF: CEPAL/IPEA, 2011.

CONSEA. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, DF: CONSEA, 2010.

COUTINHO, J. A. **O conselho Municipal de Saúde**: um estudo da participação popular em São Paulo. São Paulo: Xamã, 2013.

DELGADO, G. C. **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985**. São Paulo: Icone, 1985.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**: em conexão com as pesquisas de Lewis H. Morgan. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

FABRINI, J. E. Movimentos sociais no campo e outras resistências camponesas. *In*: PAULINO, E. T.; FABRINI, J. E. (Orgs.). **Campesinato e territórios em disputa**. São Paulo: Expressão Popular-UNESP/PPGG, 2008.

FAO. Fundo das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. Organização das Nações Unidas. **Superação da fome e da pobreza**: iniciativas brasileiras. Brasília, DF: FAO, 2016.

FAO. Fundo das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. Organização das Nações Unidas, FIDA, UNICEF, PMA, OMS. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo**: fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y nutrición. Roma: FAO, 2018.

FAO. Fundo das Nações Unidas para agricultura e alimentação. Organização das Nações Unidas. **O Estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional**. Brasília, DF: FAO/ONU, 2014.

FARIAS, F. B. **A globalização e o Estado cosmopolita**. São Paulo: Cortez, 2001.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 3. ed., Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FERNANDES, F. **Mudanças sociais no Brasil: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira**. São Paulo: Global, 2013.

FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, set./nov. 2013.

FONSECA, F. A trama conflituosa das políticas públicas: Lógicas e projetos em disputa. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, Edição Especial, Jul., 2016.

FREYRE, G. **Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime patriarcal**. 50. ed. São Paulo: Global, 2005.

FREYRE, G. **Nordeste: aspecto da influência da cana de açúcar sobre a vida e a paisagem do Nordeste do Brasil**. 7. ed. São Paulo: Global, 2004

GORENDER, J. A forma plantagem de organização da Produção escravista. *In*: STEDILE, J. P. (Org). **A Questão Agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960-1980**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

GRAMSCI, A. **Escritos políticos**. Lisboa: Seara Nova, 1977.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 3.

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, Taubaté/SP, 2009.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2015.

HARVEY, D. **A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2018.

HESPANOL, R. A. M. **Programa de aquisição de alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar**. Uberlândia, 2013. Disponível em: http://scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid. Acesso em: 12 nov. 2016.

IBGE. Instituto brasileiro de geografia e estatísticas. **Censo agropecuário 2006**.

IBGE. Instituto brasileiro de geografia e estatística. **Censo agropecuário 2017**. Disponível: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/>. Acesso em: 30 Jun. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatística painel de indicadores**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/indicadores>. Acesso em: 30 nov. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Municípios**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 30 Jun. 2019.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/pt/assentamentos.html>. Acesso em: 14 de out. 2019.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Plano safra 2010/2011**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/pt/recursos-do-plano-safra>. Acesso em: 14 de out. 2019.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Plano safra da agricultura familiar 2010/2011**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/pt/plano-safra-da-agricultura-familiar-20102011>. Acesso em: 12 de jun. de 2019.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Sistema Nacional de Cadastro Rural**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://sncr.serpro.gov.br/sncr-web/consultaPublica.jsf;jsessionid=WeskUKYkRnPVptXWo9hqGsmT.sncr-web4?windowId=1c4>. Acesso em: 09 de jun. de 2019

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. Porto Alegre: EDUFRGS, 2008.

KAGEYAMA, A.; BERGAMASCO, S. M. P. A estrutura da produção no campo em 1980. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 1989, Piracicaba, SP. **Anais** [...], Piracicaba, SP, 1989.

KATO, R.; HAMASAKI, C. S. Experiências dos assentamentos na Zona da Mata de Pernambuco: sucesso ou insucesso? *In*: CONGRESSO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2007, Caruaru. **Anais** [...]. O conhecimento como ferramenta do desenvolvimento, 2007.

LEITE, J. S. **A tecelagem dos conflitos de classe na cidade das chaminés**. Brasília: Marco Zero/UNB, 1988.

LÊNIN, V. I. **O Estado e a revolução**: a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução. São Paulo: Boitempo, 2017.

MALUF, R. S. **Ações públicas locais de abastecimento alimentar**. Polis, n. 4, São Paulo, 2011. Disponível em: http://www.polis.org.br/obras/arquivo_172.pdf. Acesso em: 18 mai. 2018.

MALUF, R. S. A agricultura e a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional: entraves e desafios. *In*: MIELITZ, C. (Org.). **Desenvolvimento agrícola e questão agrária**. São Paulo: ed. Fundação Perseu Abramo, 2013.

MALUF, R. S. Desafios para a segurança alimentar e nutricional. *In*: **Segurança alimentar e nutricional**: teoria e prática. Fortaleza: Gráfica LCR, 2009.

MARINI, R. M. **Dialética da Dependência**. 2005. Disponível em: <http://www.centrovictormeyer.org.br>. Acesso em: 09 de jun. 2017.

MARTINS, J. S. **Os camponeses e a política no Brasil**: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político. Petrópolis, RJ: Vozes, 1981.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K. **O Capital**: Crítica da Economia Política. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1989. v. 1.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 2016.

MATTEI, L. *et al.* Uma análise dos impactos do PRONAF sobre as economias locais nas regiões Nordeste, Sudeste e Norte do Brasil. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. Londrina, PR: SOBER, 2007.

MAZZEO, A. C. **Estado e burguesia no Brasil**: origens da autocracia burguesa. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MEDEIROS, P. H. R. O controle social e o tribunal de contas da união: o caso dos conselhos de alimentação escolar. *In*: Encontro de Administração Pública e Governança, 2., 2006, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo, 2006.

MELO, M. L. **O açúcar e o homem**: problemas sociais e econômicos do Nordeste canavieiro. Série Estudos e pesquisas sociais. FUNDAJ. Recife: Instituto Joaquim Nabuco de pesquisas sociais, 1975.

MENDONÇA, S. R. A classe dominante agrária: natureza e comportamento. *In*: STÉDILE, J. P. (Org.). **A questão agrária no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MÉSZÁROS, I. **O desafio e o fardo do tempo histórico**: o socialismo no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉSZÁROS, I. **A montanha que devemos conquistar**: reflexões acerca do Estado. São Paulo: Boitempo, 2015.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTENEGRO, A. T. Ligas Camponesas e os conflitos no campo. **Saeculum, Revista de História**, n. 18, jan/jun. João Pessoa, 2008.

MOTTA, P. R. Participação e Descentralização Administrativa: lições de experiências brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, 1994.

OLIVEIRA, F.; CHAUI, M. Os sentidos da democracia e da participação. *In*: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. *In*: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista**. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

ONU. Organização das Nações Unidas. Conferência Mundial da alimentação. **Declaração de Roma sobre segurança alimentar mundial**. Roma, 1996.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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

PERNAMBUCO. Base de Dados do Estado-bde. Perfil municipal. Recife, 2017. Disponível em: www.bde.pe.gov.br. Acesso em: 11 nov. 2019

PERNAMBUCO. Agência estadual de planejamento e pesquisas (Condepe/Fidem). **Estudos econômicos – PIB 2017**. Disponível em: <http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem>. Acesso em: 10 nov. 2019.

PNSN. Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição. Disponível em: https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/registro/Pesquisa_Nacional_sobre_Saude_e_Nutricao___PNSN___1989_/38. Acesso em: 20 set. 2019.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O papel do PNUD e os objetivos de desenvolvimento do milênio. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2009.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PRADO JR., C. **História Econômica do Brasil**. 38. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

RAMOS, P. Trajetória e situação atual da agroindústria canavieira do Brasil e do mercado de álcool carburante. *In*: SANTOS, G. R. (org.). **Quarenta anos de Etanol em larga escala no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2016.

RICHARDSON, R. **Pesquisa Social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SADER, E. **Estado e política em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2014.

SAES, D. Democracia e capitalismo no Brasil: balanço e perspectivas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 6-7, 1996.

SAES, D. **A formação do Estado Burguês no Brasil: 1888-1891**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SAMPAIO, P. A. **A constituição de 1988**. Jornal O Estado de São Paulo, 06 de out. de 1988, política, p. 2. São Paulo, 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/29/browse?type=author&value=Sampaio%2C+Plinio+Arruda>. Acesso em: 17 ago. 2019.

SARAIVA, E. B. *et al.* Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927-936, 2013.

SERAFIM, L. Democracia brasileira, reforma do estado e os desafios para o exercício do controle social: uma agenda política e de pesquisa. **Idéias**, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/ideias.v1i1.8649304>.

SILVA, H. H. C.; FERREIRA, L. P. B.; BARROS, M. L. Estado/Sociedade e o Controle Social, **Divers@!**, **Revista Eletrônica Interdisciplinar**, v. 1, n. 1, p. 23-39, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/diver/article/view/34037>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SILVA, I. G. **Democracia e participação na 'reforma' do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, J. G. **A modernização dolorosa: Estrutura agrária, Fronteira Agrícola e Trabalhadores Rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar ed., 1982.

SILVA, J. G. O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária. *In*: STÉDILE, J. P. (coord.). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: UFRGS, 1994.

SILVA, O. A. Conflitos agrários, movimentos sociais e a ação de governos neoliberais: o caso do município de Ponto Novo no Estado da Bahia. **CAMPO - TERRITÓRIO: Revista de geografia agrária**, v. 8, n. 15, Feira de Santana, 2013.

SILVA, R. V.; BARROS, H. O. M.; SOUZA, P. R. Assentamentos rurais em Pernambuco: análise de suas relações com o meio ambiente. SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 47., 2009, Porto Alegre. **Anais [...]**. São Paulo, 2009.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DO ÁLCOOL E AÇÚCAR (SINDAÇÚCAR). Relatório de avaliação e desempenho de safra. Recife, 2019.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

TEUBAL, M. O campesinato frente à expansão dos agronegócios na América Latina. *In: Campesinato e territórios em disputa*. São Paulo: Expressão Popular: UNESP, 2008.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Eleitor e eleições**. Recife, 2019. Disponível em: <http://www.tre-pe.jus.br/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição = Brazilian Journal of Nutrition**, v. 18, n. 4, PUC Campinas, São Paulo, 2005.

MOURA, J. T. V. Os Conselhos Municipais de desenvolvimento Rural (CMDRS) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o estado? **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 9, n. 2. Lavras, MG, 2007. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87890208>. Acesso em: 17 jun. 2019.

VEIGA, J. E. **Cidades Imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

