

Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar

Background and elements of the linkage between the Brazilian school feeding program and family farming

Antecedentes y elementos de la vinculación del programa de alimentación escolar de Brasil con la agricultura familiar

Flavia Schwartzman ¹
Claudia Andrea Rodriguez Mora ²
Claudia Maria Bogus ²
Betzabeth Slater Villar ²

doi: 10.1590/0102-311X00099816

Resumo

Desde 2009, legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar do Brasil (PNAE) institucionaliza a sua vinculação com a agricultura familiar ao estabelecer a obrigatoriedade de que, pelo menos, 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo governo federal aos estados e municípios para a alimentação escolar devem ser utilizados na compra de produtos diretamente desse setor. Este estudo analisa o processo de construção desta legislação mediante contextualização histórica, focando nos elementos relacionados à compra da agricultura familiar e, também, apresenta uma representação gráfica com os principais elementos da vinculação: objetivos, público-alvo, ações implementadas e resultados esperados. Foram entrevistados atores envolvidos na construção da legislação. As análises evidenciam que a compra da agricultura familiar pelo PNAE é uma iniciativa de amplo alcance, do ponto de vista conceitual, de execução e de resultados. Também se evidenciou que, para o seu êxito, é fundamental uma ampla articulação entre os atores e órgãos dos vários setores envolvidos, assim como múltiplas estratégias implementadas pelas distintas esferas de governo. Dessa maneira, setores da educação, agricultura, planejamento, compras e sociedade civil devem articular-se em nível nacional, estadual e local. Os resultados deste estudo demonstram que iniciativas como essas, de compras institucionais da agricultura familiar, que estão sendo implantadas atualmente em vários países, configuram-se como importante estratégia de segurança alimentar e nutricional, de cumprimento do direito humano à alimentação adequada e de promoção do desenvolvimento sustentável a longo prazo.

Alimentação Escolar; Segurança Alimentar e Nutricional; Agricultura; Desenvolvimento Local

Correspondência

F. Schwartzman
Rua Lauro Müller 12, apto. 41 B, São Paulo, SP
05302-060, Brasil.
flavia.schw@hotmail.com

¹ Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, Brasília, Brasil.

² Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.



Introdução

Os programas de alimentação escolar foram inicialmente implementados nos países menos desenvolvidos, alguns desde a década de 1940, de maneira pontual e com caráter assistencialista, como uma das estratégias de proteção social destinadas às populações mais vulneráveis, cujos objetivos eram reduzir os níveis de pobreza, aliviar a fome de curto prazo, atrair e manter as crianças na escola e reduzir a desnutrição ^{1,2}.

Tais programas consistiam apenas no fornecimento de alimentos, sem outra ação vinculada, os quais eram provenientes de doações internacionais ou comprados de maneira centralizada, de grandes fornecedores; a alimentação era padronizada, não diversificada, com baixa quantidade de alimentos frescos e não condizente com a cultura e hábitos alimentares locais ^{3,4,5}.

Ao longo dos anos, muitos desses programas passaram por transformações em sua concepção, desenho, cobertura, institucionalidade, modalidade de compras. Atualmente, constituem-se em programas vinculados a outros objetivos, como a formação de hábitos saudáveis, fortalecimento da cultura alimentar e da participação social, desenvolvimento curricular para a promoção de educação alimentar e nutricional, entre outros ^{1,6}. Mais recentemente, foram reconhecidos como instrumentos dinamizadores das economias locais, quando compram diretamente de agricultores familiares locais e, desde então, vários países vêm estabelecendo esta iniciativa como prioridade e a implementando ^{1,6,7}.

A demanda criada pelos programas de alimentação escolar representa um enorme potencial para o desenvolvimento da agricultura familiar e de circuitos locais de comércio, convertendo-se em potencial ferramenta de estímulo à economia local, possibilitando o aumento da renda dos agricultores e contribuindo para a segurança alimentar e nutricional das comunidades, a superação do ciclo da pobreza e o fortalecimento e sustentabilidade dos próprios programas. Por outro lado, a oferta de alimentos frescos, diversificados e culturalmente apropriados provenientes da agricultura familiar pode contribuir para a melhora da qualidade da alimentação oferecida, a formação de hábitos alimentares saudáveis e o resgate de tradições culinárias e hábitos alimentares regionais ^{8,9,10}.

No Brasil, a alimentação escolar surgiu na década de 1940 e, no início, apresentava características conceituais, de gestão e execução similares aos demais países da região. Desde então, foi passando por várias transformações; a partir de 1979, incorporou o nome de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ao longo das últimas décadas, passou por reestruturações e um dos avanços recentes foi a aprovação da *Lei nº 11.947/2009* ¹¹ e suas regulamentações ^{12,13}, que introduziram modificações fundamentais ao programa, como o reconhecimento da alimentação escolar como instrumento de cumprimento do direito humano à alimentação adequada, a extensão da alimentação escolar aos estudantes do ensino médio, a inclusão da educação alimentar e nutricional de forma transversal no currículo escolar e a vinculação com a agricultura familiar.

A *Lei nº 11.947* institui a obrigatoriedade de que, do total dos recursos financeiros repassados pelo governo federal aos estados e municípios para a alimentação escolar, no mínimo 30% devem ser utilizados na aquisição de produtos diretamente da agricultura familiar. Um elemento fundamental instituído é que essa compra pode ser efetuada por meio de uma modalidade de compras dirigida especificamente aos agricultores familiares – a chamada pública – e não necessariamente pelo procedimento licitatório tradicional, facilitando, assim, o acesso dos agricultores a um programa institucional. Além disso, a Lei determina que os cardápios devam ser elaborados por nutricionista, priorizando alimentos básicos, que respeitem a cultura e a tradição alimentar locais, pautando-se na sustentabilidade e na diversificação agrícola da região.

A institucionalização da vinculação de um programa de alimentação escolar com a agricultura local, por intermédio de legislações como essas, pode ser considerada um marco nas políticas de segurança alimentar e nutricional. No Brasil, assim como em outros países, os agricultores familiares sempre se depararam com obstáculos para acessar o mercado institucional, especialmente devido aos processos licitatórios para venda ao Estado e à falta de canais de comercialização dirigidos especificamente à sua produção ^{14,15}. O Brasil foi o primeiro país das regiões da América Latina e Caribe e da África a aprovar uma lei de alimentação escolar e a institucionalizar as compras diretas da agricultura familiar para as escolas, assumindo um importante papel como referência de programa de alimentação escolar para os países dessas regiões ^{1,7}.

Após a divulgação da Lei, deu-se início à implementação das compras locais pelo PNAE no país e, atualmente, vários municípios já as estão implementando ^{16,17}.

A execução desta iniciativa não está isenta de desafios por conta da complexidade em todas as etapas. Sua operacionalização, monitoramento e avaliação são complexos, pois envolvem distintos setores de governo e sociedade, nos âmbitos federal, estadual e municipal; requerem mecanismos concretos de interlocução e de fortalecimento institucional e intersetorial e os alcances esperados são bastante amplos e diversificados.

Levando em conta a complexidade dessa iniciativa e considerando a escassez de estudos que abordem a sua construção e análise ¹⁸, considera-se importante conhecer a contextualização histórica e o processo de construção que levaram à elaboração da *Lei nº 11.947*, mais especificamente, os elementos relacionados à compra da agricultura familiar. Também se entende como fundamental o resgate dos principais componentes da iniciativa com o objetivo de auxiliar na sua compreensão, tanto como conhecer os mecanismos necessários para efetivar sua implementação e os resultados e efeitos esperados, para que possam ser avaliados posteriormente. Além disso, espera-se que este estudo forneça subsídios que possam apoiar outros países na implementação das compras da agricultura familiar para seus programas de alimentação escolar.

Métodos

A análise do processo de construção do marco legal da vinculação da agricultura familiar com o PNAE consistiu em uma descrição histórica do processo de elaboração da *Lei nº 11.947*, com foco na compra da agricultura familiar, e no desenvolvimento de uma representação gráfica apresentando os principais elementos dessa iniciativa.

Em um primeiro momento, foram identificados alguns dos principais atores envolvidos na elaboração do Projeto de Lei que deu origem à *Medida Provisória nº 455/2009* ¹⁹, que foi convertida na *Lei nº 11.947*. Tal identificação ocorreu por meio de indicação de gestores do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que haviam participado ativamente da elaboração do Projeto de Lei. Concomitantemente, construiu-se um roteiro de perguntas semiestruturadas (Figura 1), segundo metodologia recomendada por Minayo ²⁰, com o objetivo de se conhecer o histórico do processo de desenvolvimento da Lei, com foco nos elementos relacionados à compra direta e, também, de levantar informações sobre a origem e contexto da iniciativa, objetivos, público-alvo, ações implementadas e resultados e efeitos esperados. Para o desenvolvimento das perguntas e da metodologia das entrevistas, a pesquisadora principal contou com o apoio de uma pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com ampla experiência em desenvolvimento de modelos lógicos.

Figura 1

Roteiro de perguntas para atores envolvidos na elaboração da *Lei nº 11.947* ¹¹.

- O que você sabe sobre a origem da iniciativa de articulação da alimentação escolar com a produção da agricultura familiar contida na *Lei nº 11.497*?
- Qual o objetivo geral dessa iniciativa?
- Quais são os objetivos específicos dessa iniciativa?
- Qual o público-alvo e os atuais beneficiários?
- Quais são as ações implementadas para viabilizar essa vinculação, em nível federal, estadual e local?
- Quais são os resultados esperados dessa iniciativa?
- Em relação à implementação, quais são os principais problemas atuais?
- O que pode ser destacado como favorável à implementação da iniciativa?

As entrevistas foram realizadas entre os meses de janeiro e março de 2012. Ao todo, foram entrevistadas nove pessoas, representantes do FNDE, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), pois foram algumas das principais instâncias e atores relacionados com a elaboração do projeto de lei, nas esferas governamental e da sociedade civil. É importante mencionar que não foi possível entrevistar agricultores familiares; entretanto muitos dos entrevistados tinham relações com esse setor ou vinham de movimentos sociais e, dessa forma, procurou-se dentro do possível incluir suas visões e reivindicações com relação às compras públicas. Cada entrevista foi gravada e transcrita posteriormente.

Para a sistematização e análise das informações, os relatos transcritos foram resumidos e as ideias principais foram categorizadas em uma planilha Excel (Microsoft Corp., Estados Unidos), de acordo com os elementos que se pretendia analisar: objetivos gerais da iniciativa de vinculação, objetivos específicos, público-alvo, ações e atividades implementadas, resultados e efeitos, segundo proposto por Ferreira et al.²¹ e Cassiolato & Guerresi²².

As informações foram analisadas e sistematizadas com base: (a) nas informações coletadas nas entrevistas; (b) em referencial teórico/base legal (documentos e legislações sobre os temas); e (c) na experiência e conhecimento da pesquisadora principal. Posteriormente, as informações foram sistematizadas em um diagrama de acordo com cada um dos elementos.

Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo sob o processo nº 2310 e foi financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de São Paulo (FAPESP) e parcialmente pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Resultados e discussão

Para a melhor compreensão acerca da vinculação do PNAE com a agricultura familiar, considerou-se importante contextualizar o período que propiciou a elaboração da iniciativa.

Antecedentes da vinculação do PNAE com a agricultura familiar

De acordo com as informações coletadas, a iniciativa de vincular a agricultura familiar com as compras públicas vinha sendo discutida no país desde o final da década de 1980/início da década de 1990, com base em demandas especialmente de grupos ligados aos movimentos sociais e à agricultura familiar. Esses grupos reivindicavam sua participação nas decisões das políticas públicas e a viabilização da comercialização para o mercado institucional, já que a *Lei nº 8.666/1993*²³, que institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública, impunha vários entraves burocráticos e requisitos para o enquadramento de tais grupos nos processos licitatórios do Estado.

“...uma das grandes reivindicações do movimento [Movimento Sem-Terra – MST] era o fato deles não conseguirem vender para o mercado institucional. Esse era o grande problema e essa pauta de reivindicação deles vinha, por diversas vezes, para todas as tomadas que eles faziam aqui em Brasília, a Marcha dos 100 mil, a Marcha dos 25 mil, todas elas, e não era somente a pauta do MST” (depoente 1, FNDE).

“...[a origem da iniciativa de articulação da alimentação escolar com a produção da agricultura familiar] veio da pré-conferência do CONSEA, das conferências dos movimentos sociais, que sempre solicitaram a inclusão da agricultura familiar nas políticas públicas” (depoente 8, FNDE).

“A origem [da iniciativa de vinculação da alimentação escolar com a produção da agricultura familiar] partiu da agricultura familiar dentro da discussão de mercados institucionais; que a agricultura familiar deveria ter um espaço privilegiado nos mercados institucionais porque dentro da legislação normal, a 8.666 por exemplo, ela não exercia esse espaço” (depoente 2, Ministério do Desenvolvimento Agrário).

Paralelamente, a sociedade civil e profissionais ligados às áreas de saúde, nutrição e segurança alimentar também discutiam esses temas em vários foros de discussão, como as Conferências de Saúde e Conferências de Alimentação e Nutrição.

“...a gente vinha pautando essa discussão [como inserir a agricultura familiar no mercado institucional] nas Conferências de Saúde, na 1ª Conferência de Alimentação e Nutrição. Em 1986, a gente já pautou isso, já pautou o incentivo à agricultura familiar no mercado institucional de uma maneira geral” (depoente 1, FNDE).

Nesse período, especificamente no que diz respeito ao PNAE, com a descentralização da sua gestão a partir de 1994, abriu-se uma perspectiva de se permitir que os gestores, estando mais próximos da realidade de seus municípios, pudessem fortalecer os circuitos locais entre produção e comercialização e comprar localmente. Consequentemente, também se abria a possibilidade de se fornecer uma alimentação escolar mais variada, mediante compra de um maior volume de alimentos “in natura” e mais condizentes com os hábitos alimentares das diferentes regiões do país.

Contudo, devido às dificuldades impostas pela *Lei nº 8.666*, a implementação das compras locais era ainda muito difícil. Além disso, nessa época, dentro do próprio FNDE, o órgão responsável por executar o PNAE, havia incertezas e certa resistência interna quanto à implantação das compras, pela falta de conhecimento de como colocá-la em prática, justamente com relação a como efetivar as compras sem descumprir a *Lei nº 8.666*.

“A gente pode voltar ao processo de descentralização dos recursos da alimentação escolar, quando isso se deu ainda na época de 1993. Se fizer uma leitura da legislação, dos princípios, daquilo que motivou a descentralização dos recursos, foi a perspectiva de fortalecimento da vinculação da alimentação escolar com a produção local. O problema foi que isto foi feito lá atrás, pela metade. Logo em seguida houve a 2.300 [Decreto-lei 2.300/1986], a legislação na época, e logo veio a Lei 8.666 que criou uma série de restrições (...) E este processo de 1993 acabou ficando pelo meio do caminho porque, com a imposição da Lei 8.666, mesmo com melhorias, e certamente houve melhorias na aquisição por diversos estados, não permitiu fazer esta relação direta com quem produz, seja os agricultores familiares ou suas organizações” (depoente 7, CONAB).

“Então o PAA [Programa de Aquisição de Alimentos] começou a crescer, surgir e se consolidar na compra pela agricultura familiar, porque o receio que eu percebia dos órgãos do FNDE, dos gestores na época, se na FAE [Fundação de Assistência ao Estudante, antes responsável pela alimentação escolar] era centralizado e, para descentralizar foi uma tortura, foi uma luta, mas conseguiram descentralizar; mas muitos, ainda, eram contra a descentralização pelas denúncias de corrupção, pelos cardápios mal elaborados e toda essa questão, imagine agora comprar da agricultura familiar. Não tem quem manda, não tem documento, será um caos total, descontrole sem tamanho, então internamente era um problema” (depoente 1, FNDE).

No início dos anos 2000, mais especificamente a partir de 2003, as ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional foram colocadas como prioridade na agenda de desenvolvimento do país e várias políticas relacionadas ao tema foram elaboradas e/ou fortalecidas. O momento era de intensas discussões sobre como colocar em prática a intersetorialidade nos campos do combate à fome e da alimentação e nutrição. A estratégia Fome Zero foi uma destas políticas, e o PNAE, incluído como um de seus programas mais importantes, devido a seu amplo alcance (todos os municípios do país fornecem alimentação escolar) e enorme demanda de alimentos, participou ativamente das discussões, questionando qual seria o seu papel como política pública dentro do combate à fome e como poderia colocar em prática a sua capilaridade e intersetorialidade, no âmbito dessas políticas.

“O objetivo maior do PNAE é que ele realmente é um programa intersetorial, e se ele é um programa interse- torial e está inserido na estratégia Fome Zero, como é que ele se articula com as outras políticas públicas (...) então a gente pensou, como ele é intersetorial e é o maior programa que tem no Brasil, que fornece o maior número de alimentos a uma quantidade imensa de setores, é o momento de você pensar em como se dissemina essa política pública de segurança alimentar e nutricional integrada de fato” (depoente 1, FNDE).

“Então o PNAE, como é uma política de maior capilaridade, se você for, através desta política, trabalhar este conceito intersetorial no campo do combate à fome, no campo da alimentação (...) isto vem de longe, não vem de agora. Com o Fome Zero se conseguiu criar uma estrutura (...) ou seja, o PNAE e as políticas públicas, dentro do combate à fome, qual o seu papel?” (depoente 6, FNDE).

Nesse período, identificou-se a necessidade de se atualizar o PNAE sob o ponto de vista orçamen- tário e, também, de modernizá-lo, priorizando também seus aspectos sociais e não somente os bioló- gicos, com ajustes quanto aos seus objetivos, cobertura, modalidades de compra, de participação social, entre outros. Isso deveria ser feito inicialmente por meio de um conjunto de medidas e, posteriormen- te, por meio de um projeto de lei, uma vez que também era fundamental elaborar um marco legal do Programa, uma normativa com caráter de lei, que o institucionalizasse como um programa de Estado e que tratasse das seguintes prioridades: o reconhecimento da alimentação escolar como instrumento de cumprimento do direito humano à alimentação adequada, a extensão da alimentação escolar aos estudantes do ensino médio, a inclusão da educação alimentar e nutricional de forma transversal no currículo escolar, a vinculação com a agricultura familiar, entre outros importantes aspectos.

“Há 10 anos estava suspenso [o aumento do] o per capita [do PNAE] e precisava haver uma correção, inclusive isto estava deteriorando muito o programa. Eu acho que, naquele momento, o programa estava extremamente fragilizado. Este era o grande problema que tinha de saída. Eu levei ao Presidente [do Brasil] esta proposta, ele se sensibilizou, sobretudo com o aspecto de que há 10 anos não era corrigido” (depoente 4, CONSEA).

“...porque na época (...) propunha muito isso, de avançar, não pode ficar só no per capita e a gente vinha começando a discutir essa questão (...) precisa fazer essa discussão mais aprofundada, precisa ampliar a nutrição para além do biológico e ver que é muito mais o social...” (depoente 1, FNDE).

“Havia algumas prioridades na lei [Lei nº 11.947]. Uma coisa era colocar a alimentação escolar como direito humano à alimentação (...) Havia um outro ponto, e esta era uma reivindicação fortíssima. A gente ia em diferentes partes do país e o que vinha à tona, que era estender a alimentação escolar ao ensino médio (...) Então este era um outro ponto que precisava entrar e que entrou na Lei. E havia todo um lado da educação alimentar, que está presente na Lei. O lado de alimentação saudável e o aspecto da agricultura familiar” (depoente 4, CONSEA).

A criação do PAA pelo governo federal, em 2003, outro programa da Estratégia Fome Zero, também foi citada como fundamental para a efetivação da vinculação do PNAE com a produção local, posteriormente. O PAA foi o primeiro programa governamental que institucionalizou a compra de produtos dos agricultores familiares pelo Estado, dispensando-se as normas de licitação impostas pela Lei nº 8.666. O PAA, portanto, abriu a possibilidade de inserção dos agricultores familiares nas compras estatais e trouxe uma série de experiências, muitas das quais foram incorporadas, mais tarde, pelo PNAE.

“Na verdade, quem ensinou a fazer isso [a compra institucional direta da agricultura familiar] foi o PAA. O PAA mostrou que era possível, por causa da 8.666. Eu não sei, também não estava na Comissão [que foi estabelecida para discutir as compras locais para o PNAE]. Mas mesmo que tenha tido uma pessoa que verbalizou, na Comissão, eu tenho impressão que o projeto PNAE foi tomado pelo clima do PAA. Acho que a experiência do PAA, exitosa, aquela idéia, tenho impressão que foi isso...” (depoente 5, CONSEA).

“Mas quem abriu a porteira foi o PAA. O PAA apareceu... eles enxergaram no PAA um enorme potencial e aí começaram a ir atrás (...) O estalo do PAA é que abriu o campo para estas outras iniciativas. E o PNAE é o PAA multiplicado por...” (depoente 5, CONSEA).

“...o PAA foi quem deu a escola, o PAA foi quem trilhou, foi quem abriu a possibilidade ou acumulou a experiência para que o FNDE, a alimentação escolar, viessem nesta esteira...” (depoente 7, CONAB).

Segundo alguns entrevistados, antes da publicação da Medida Provisória nº 544 e da Lei nº 11.947, existiam algumas experiências isoladas e pontuais de compras diretas para o PNAE em alguns municípios, mas que só eram possíveis graças aos esforços de gestores interessados na questão do desenvolvimento local. Foi somente com a instituição da modalidade de compras denominada chamada pública, a partir da publicação da Lei nº 11.947, que as compras locais tornaram-se realmente possíveis.

“Antes do PAA, várias prefeituras do Brasil já compravam diretamente da agricultura familiar, na época da ditadura (...) Se você for trabalhar a história de Dois Irmãos [município] e de três ou quatro municípios muito próximos, os prefeitos de origem comunista ou de origem (...) social, já faziam experiências em torno do pequeno produtor no seu município, experiências localizadas no Brasil” (depoente 6, FNDE).

O CONSEA teve um papel fundamental e de liderança nestas discussões e na construção e consolidação do Projeto de Lei que deu origem à Medida Provisória e, depois, à Lei.

“O CONSEA teve um papel fundamental, porque foi através dele que a ideia [da vinculação da alimentação escolar com a produção da agricultura familiar] se consolidou num projeto, e foi o CONSEA que apresentou o projeto, ele que capturou as contribuições e traduziu em uma proposta, liderou esse processo aqui dentro e depois foi para o congresso...” (depoente 3, MDA).

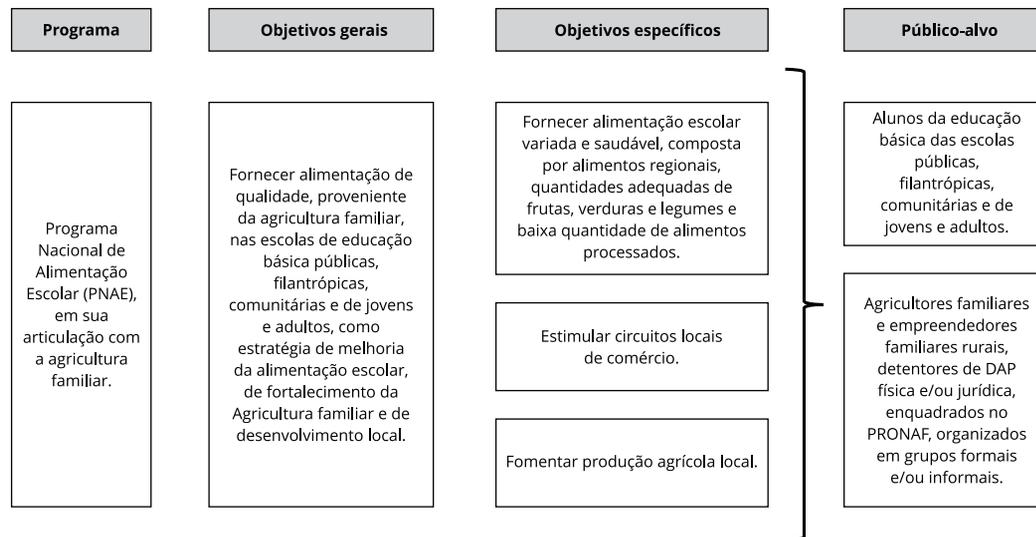
“E o CONSEA sempre acompanhou, na verdade o PAA surge dentro do CONSEA, o CONSEA teve um papel fundamental. Se não fosse o CONSEA, não existiria o PAA e se não fosse o CONSEA, não existiria a lei que vincula no mínimo os 30%. Tanto para a elevação do per capita, como para a questão da modificação da Lei, o CONSEA foi fundamental neste processo” (depoente 7, CONAB).

Representação gráfica dos elementos da vinculação do PNAE com a agricultura familiar

As Figuras 2, 3 e 4 apresentam a representação gráfica da iniciativa de vinculação do PNAE com a agricultura familiar, segundo modelo proposto por Ferreira et al.²¹. O diagrama desenvolvido constitui-se por três partes: (1) elementos básicos da iniciativa de vinculação do PNAE com a agricultura familiar; (2)

Figura 2

Elementos básicos da iniciativa de vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar com a agricultura familiar.



DAP: declaração de aptidão ao PRONAF; PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

estrutura lógica para alcance dos resultados; e (3) resultados e efeitos esperados da iniciativa de vinculação do PNAE com a agricultura familiar (Figuras 2, 3 e 4, respectivamente).

Os elementos representados nas figuras apresentam as seguintes características:

- **Objetivos da vinculação do PNAE com a agricultura familiar**

O esquema apresenta os objetivos gerais e específicos da vinculação. Ambos se referem à mudança de situação, isto é, o que se espera que aconteça a partir da vinculação do PNAE com a agricultura familiar, e o objetivo específico detalha a mudança que se espera alcançar.

- **Público-alvo**

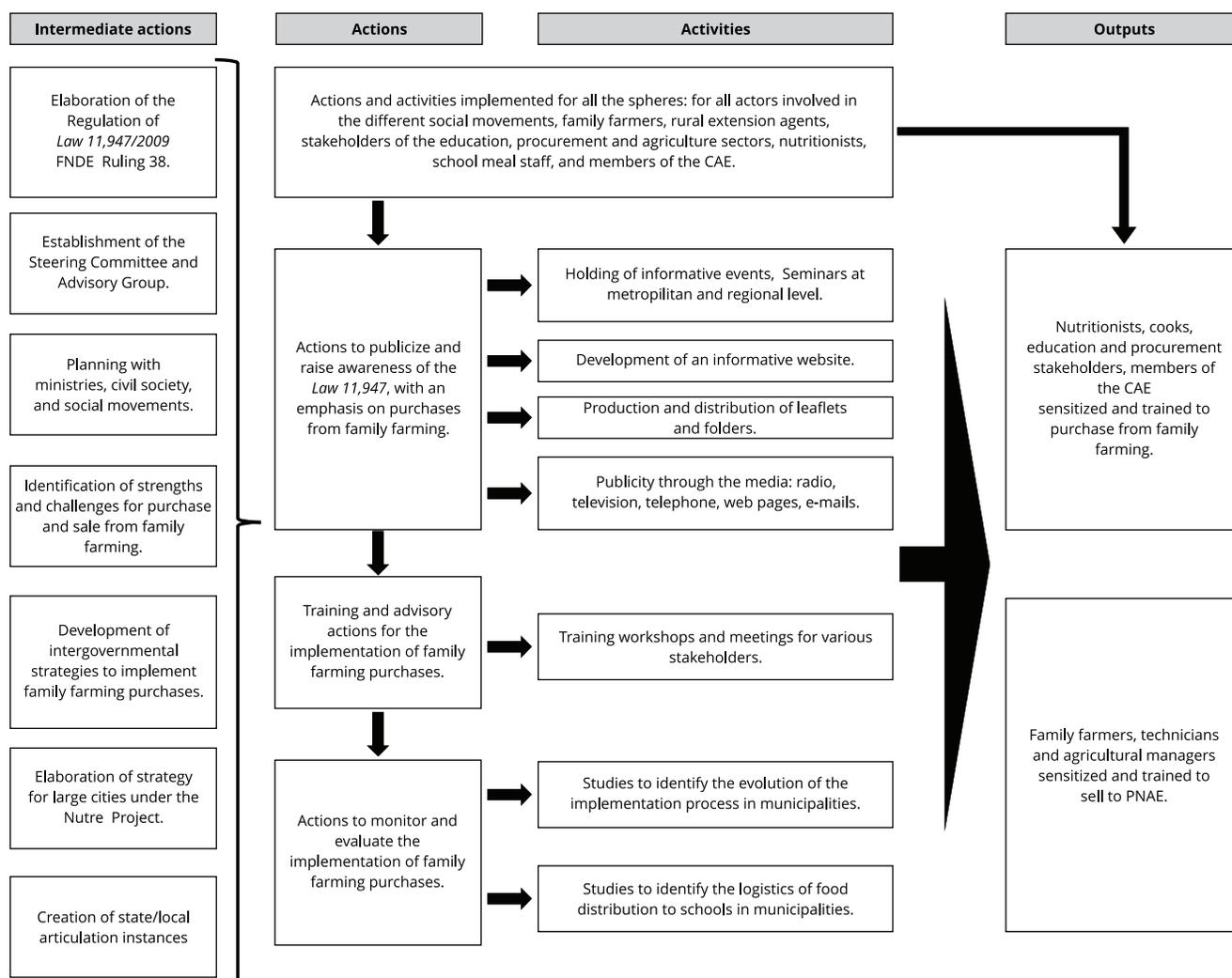
O público-alvo de cada eixo constitui a população que será beneficiada diretamente pela vinculação. De um lado, estão os alunos que receberão a alimentação escolar contendo produtos da agricultura familiar e, de outro, os agricultores familiares que fornecerão os produtos para as escolas. Somente os agricultores familiares que se enquadram no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e possuem Declaração de Aptidão física ou jurídica podem participar desse processo.

- **Ações-meio**

Esta categoria representa as ações intermediárias que foram realizadas pelas diversas instituições envolvidas no processo, porém não eram dirigidas diretamente ao público-alvo. Podem ser avaliadas como ações de “preparação” para colocar em prática as ações-fim, que são as ações propriamente implementadas. Tais ações-meio foram iniciadas no período em que o Projeto de Lei, que deu origem à *Medida Provisória nº 455*, estava em trâmite. Exemplos de ações-meio são a construção de regulamentações, como a *Resolução nº 38* do FNDE; o desenvolvimento de estratégias governamentais, que se constituíam em planos governamentais para promover as compras; a criação de instâncias de articulação em níveis nacional

Figura 3

Estrutura lógica da iniciativa de vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar.



CAE: Conselho de Alimentação Escolar; FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

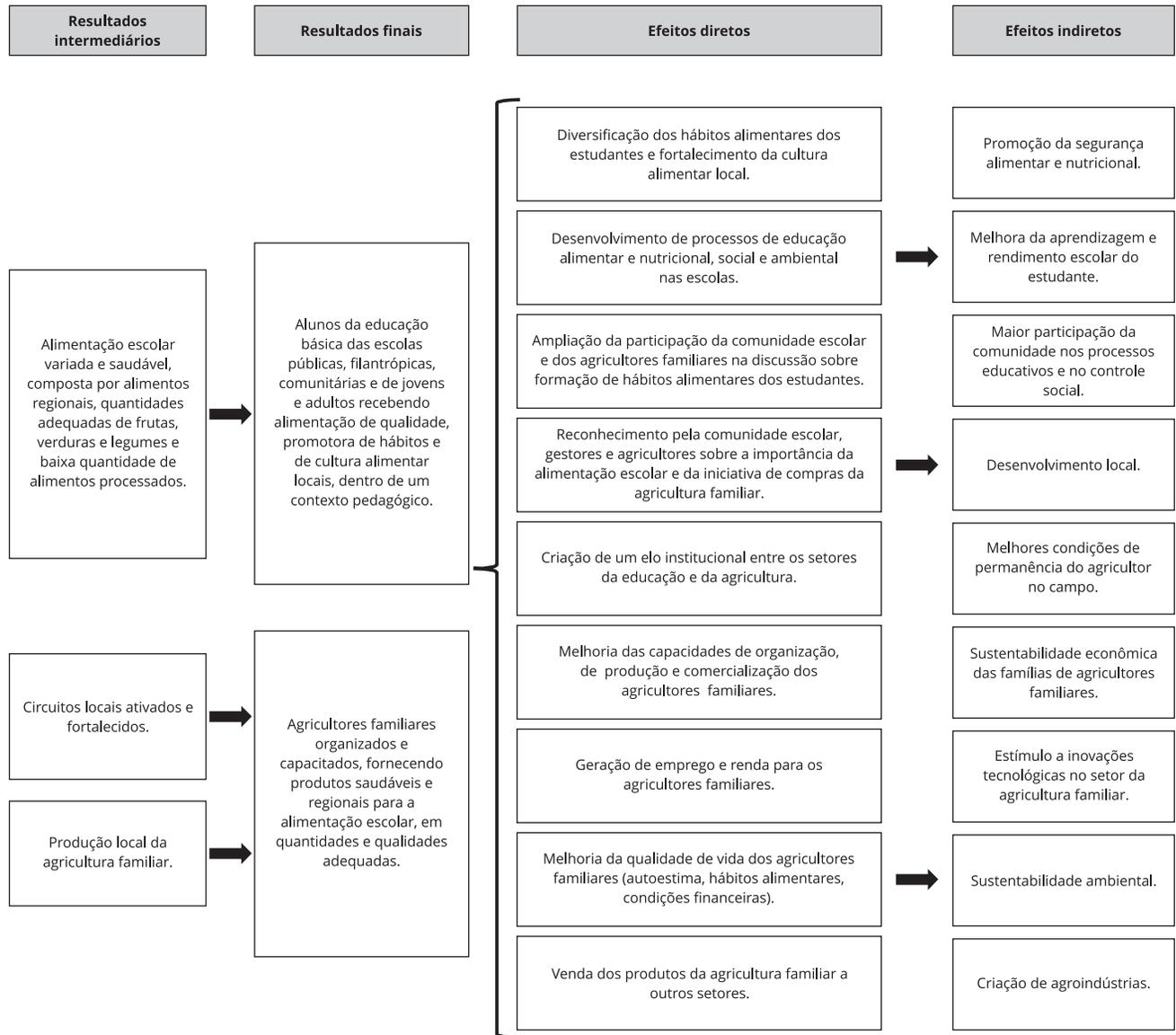
e locais, como a Comissão Estadual Intersetorial da Alimentação Escolar (CEIA), grupo formado por representantes das várias instituições vinculadas à agricultura e alimentação escolar em nível estadual, assim como de organização não governamental (ONG) e academia, com o objetivo de apoiar e fortalecer a implementação das compras locais para o PNAE no estado de São Paulo.

• Ações implementadas

As ações implementadas para viabilizar a vinculação em nível federal, estadual e local incluem as ações-fim, aquelas que têm como produtos os bens ou os serviços que, de alguma maneira, irão impactar o público-alvo. As respostas dos entrevistados foram sistematizadas em três grandes categorias de ações: (1) divulgação e sensibilização da *Lei nº 11.947*, com ênfase nas compras da agricultura familiar; (2) capaci-

Figura 4

Resultados e efeitos esperados da iniciativa de vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar com a agricultura familiar.



tação e assessoramento para a implementação das compras da agricultura familiar; e (3) monitoramento e avaliação da implementação das compras da agricultura familiar.

Essas ações eram dirigidas a todos os atores envolvidos no processo de implementação das compras locais pelo PNAE, nas distintas instituições e esferas de governo, vale dizer, os agricultores familiares, técnicos de instituições de assistência técnica, gestores dos setores de educação, administração e agricultura, nutricionistas, merendeiros, membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

- **Atividades**

As ações foram desdobradas em atividades, as quais constituem o que o programa fez com os recursos disponíveis, a saber, os processos, os serviços e as intervenções que o programa usou para atingir os resultados. Assim como as ações, as atividades são apresentadas segundo as três grandes categorias. As atividades foram realizadas pelas diversas instituições envolvidas no processo, como por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, CONAB, o FNDE, entre outras.

- **Produtos**

Os produtos são os bens, serviços e/ou situações relacionados aos beneficiários das ações que são gerados pelas ações implementadas. Espera-se que, com base neles, seja possível implementar as compras da agricultura familiar para o PNAE.

- **Resultados e efeitos esperados**

Os resultados estão diretamente relacionados aos objetivos, pois revelam se a mudança esperada, decorrente da iniciativa, realmente ocorreu. Os dois são formulações de um mesmo objeto de mudança, e o resultado mensura o alcance do objetivo. Os resultados intermediários apresentados estão relacionados aos objetivos específicos e os resultados finais estão diretamente relacionados aos objetivos gerais. De maneira, os efeitos foram considerados os acontecimentos, sobre os quais se pode razoavelmente afirmar, que sofreram influência de algum aspecto da estratégia de vinculação²⁴. Os efeitos diretos foram entendidos como as mudanças que podem acontecer em decorrência das ações e atividades e do resultado final da vinculação. Diferentemente dos resultados finais, elas geralmente são verificadas após um período maior de exposição à intervenção, nesse caso a compra da agricultura familiar pelo PNAE. Os efeitos indiretos, às vezes também chamados de impactos, foram considerados os reflexos da iniciativa, em um contexto mais amplo.

Vale ressaltar que, como mencionado por vários dos entrevistados, a compra da agricultura familiar para a alimentação escolar não é uma iniciativa isolada do PNAE e, como tal, deve ser compreendida como uma dentre as várias estratégias do Programa. Procurou-se, neste diagrama, sempre focar na iniciativa PNAE/agricultura familiar tentando representar, o máximo possível, os elementos que estivessem de alguma maneira mais vinculados a ela. No entanto, alguns dos resultados e efeitos esperados não poderão ser o resultado exclusivamente da iniciativa de vinculação mas, sim, de um conjunto de ações do PNAE.

Identificação dos fatores de contexto da implementação das compras locais pelo PNAE

Para a análise, considerou-se importante conhecer as possíveis influências do contexto com relação à implementação da iniciativa de vinculação em questão. Para isso, é fundamental identificar os principais fatores de contexto que puderam favorecer ou limitar o desenvolvimento das ações e atividades planejadas. Para tanto, os entrevistados foram questionados sobre os principais pontos favoráveis e desfavoráveis para a efetivação das compras locais pelo PNAE, em nível federal, estadual e/ou local, na época de realização das entrevistas.

Dentre os elementos favoráveis, destacam-se: (a) a existência do PAA no município, pelo fato de significar uma predisposição local para a implementação da iniciativa e a existência de agricultores organizados e com DAP; (b) a articulação intersetorial entre as instâncias envolvidas; e (c) a existência de articulações locais como a CEIA. A presença de tais fatores, em alguns municípios, facilitou a implementação da iniciativa. Dentre os elementos desfavoráveis, foram mencionadas dificuldades institucionais, de infraestrutura, de logística, entre outros (Figura 5).

Os fatores de contexto eram constantemente analisados pelos gestores do PNAE e instituições parceiras e cabe ressaltar que, à época das entrevistas, foi mencionado que várias estratégias para mitigar as dificuldades que pudessem comprometer o sucesso da iniciativa já estavam sendo planejadas e implementadas, e algumas delas estão demonstradas no diagrama apresentado. Por exemplo, estudos

Figura 5

Fatores de contexto da implementação das compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Fatores favoráveis	<ul style="list-style-type: none"> • Existência do Programa de Aquisição de Alimentos no município • Intersetorialidade entre as instâncias envolvidas • Existência de articulações locais como a Comissão Estadual Intersetorial da Alimentação Escolar (CEIA)
Fatores desfavoráveis	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade na emissão de documentação de agricultores, especialmente para povos e comunidades tradicionais, devido à insuficiência de técnicos • Baixa capacidade operativa nos estados e municípios (emissão de nota fiscal, por ex.) • Processo de confrontação política para quebrar sistema de compras por licitação • Dificuldade de entendimento da área da nutrição sobre a importância da vinculação ou da valorização da aquisição direta da agricultura familiar • Dificuldade das organizações de agricultura familiar em ofertar uma pauta de produtos diversificados, na quantidade, regularidade e qualidade necessárias • Marco legal precário, que gera dúvidas e insegurança jurídica nos gestores • Insuficiente estruturação das cozinhas • Falta de equipamentos relacionadas à produção e à logística de transporte dos produtos da agricultura familiar • Insuficiente coordenação dos instrumentos relativos à infraestrutura (de produção e de armazenamento, nas escolas) • Intersetorialidade pouco aprofundada de forma articulada • Execução centralizada do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação • Problemas de logística de entrega dos produtos • Baixo limite de venda por declaração de aptidão

para identificar mais detalhadamente como era realizada a logística de distribuição dos alimentos até as escolas estavam sendo realizados nos municípios, com o objetivo de propor ações de melhoria.

Discussão

O resgate histórico realizado pela análise do processo de construção do instrumento legal da vinculação da agricultura familiar ao PNAE, bem como a identificação de seus principais componentes, dos processos envolvidos para sua implementação e das mudanças esperadas, comprovam que esta é uma iniciativa intersetorial e de amplo alcance, tanto sob o ponto de vista conceitual quanto de execução e de resultados esperados.

Hawkes et al.¹⁸, ao analisar os processos políticos que propiciaram a vinculação do PNAE com a agricultura familiar, destacam a importância da intersetorialidade para a aprovação da iniciativa e, também, para a inclusão de metas relacionadas à nutrição como parte fundamental da *Lei nº 11.947*.

Identificou-se que o propósito de vincular as compras da alimentação escolar a produtores locais, e não mais somente a grandes fornecedores e produtores de municípios distantes, vai muito além da troca de fornecedores, já que esta aproximação não se resume à relação comercial; ela se encaixa dentro de uma nova visão intersetorial e abrangente da política de alimentação escolar que está sendo adotada no Brasil e em outros países.

Especificamente no Brasil, essa intersetorialidade se materializa na *Lei nº 11.947*, que contém elementos que vinculam o PNAE à política de saúde, à política de educação, à política que protege os direitos das minorias, à agroecologia e, como tal, deve ser compreendida como uma estratégia de melhoria da qualidade da alimentação escolar, de desenvolvimento local, de fortalecimento da agricultura familiar,

de realização da segurança alimentar e nutricional e de cumprimento do direito humano à alimentação adequada nas escolas.

Dessa forma, a vinculação do PNAE à agricultura familiar se destaca como uma iniciativa inovadora, que vai ao encontro de uma visão atual das estratégias de segurança alimentar e nutricionais que buscam otimizar e articular programas, políticas e recursos públicos para combater as várias manifestações de insegurança alimentar e nutricional e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento local de maneira sustentável^{7,25}. Todavia, também ficou evidenciado que a implementação das compras diretas para a alimentação escolar é um processo bastante complexo que deve envolver órgãos, instituições e atores de distintos setores, em todos os níveis de governo e sociedade civil. Da mesma maneira, uma forte articulação e diálogo entre todos é fundamental, o que requer desenvolvimento e fortalecimento de mecanismos de articulação intersetoriais e interinstitucionais, de forma abrangente e coordenada, nas diversas etapas do processo, desde a elaboração dos marcos jurídicos até a implementação, monitoramento e avaliação das ações executadas. Setores como educação, agricultura, planejamento, compras, sociedade civil e organizações não governamentais devem trabalhar articuladamente com os agricultores familiares e suas representações, em nível nacional, estadual e local.

Além disso, ainda existem vários desafios a serem superados na prática, sobretudo em relação à logística, cálculo de preços, identificação e registro dos agricultores, assistência técnica, adequação sanitária, gestão dos agricultores e de suas organizações (área contábil, financeira, fiscal, organização da produção, comercialização), elaboração de cardápios que reflitam a produção local e o próprio fortalecimento da intersetorialidade^{25,26,27}.

Também é importante avaliar os efeitos dessa iniciativa e se os resultados e efeitos esperados estão sendo alcançados. Alguns estudos já apontam na direção de resultados positivos com relação ao aumento de renda e melhoria das condições de vida dos agricultores, diversificação e aumento da sua produção, melhoria da alimentação escolar, com maior oferta de frutas, legumes e verduras^{28,29}.

Como decorrência dos diversos avanços implementados pelos programas de alimentação escolar em vários países nas últimas décadas, tendo o PNAE como uma importante referência, e a vinculação aos produtores locais como uma das principais iniciativas adotadas, atualmente, na região da América Latina e Caribe e da África, tais programas vêm sendo assumidos como importante política pública de educação e saúde e como estratégia de segurança alimentar e nutricional, de cumprimento do direito humano à alimentação adequada e de promoção do desenvolvimento sustentável a longo prazo^{1,2,6}.

Após o Brasil, outros países da região aprovaram leis de alimentação escolar – Paraguai e Honduras – e outros estão em processo avançado de discussões – Guatemala, El Salvador e Costa Rica. Importa frisar que em todas essas leis se prevê a compra direta da agricultura familiar.

Colaboradores

F. Schwartzman trabalhou na concepção e delimitação do projeto, análise e sistematização dos dados, redação do artigo e revisão final. C. A. R. Mora participou da sistematização dos dados e da revisão final do artigo. C. M. Bogus participou da concepção e análises dos dados e revisão final do artigo. B. S. Villar participou da concepção e delimitação do projeto, da concepção e análises dos dados e revisão final do artigo.

Agradecimentos

À Martha Cassiolato por suas valiosas contribuições ao desenho do projeto, realização das entrevistas e análise dos dados e à Camila Cirillo e Najla Veloso Sampaio Barbosa pelo apoio nas discussões. À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo apoio financeiro.

Referências

1. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso en ocho países. s.l.: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; 2013.
2. World Food Programme. State of school feeding worldwide. Rome: World Food Programme; 2013.
3. Spinelli MAS, Canesqui AM. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). *Rev Nutr* 2002; 15:105-17.
4. Sturion GL, Silva MV, Ometto AMH, Furtuoso MCO, Pipitone MAP. Fatores condicionantes da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar no Brasil. *Rev Nutr* 2005; 18:167-81.
5. Peixinho AML. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciênc Saúde Coletiva* 2013; 18:909-16.
6. Bundy D, Burbano C, Grosh M, Gelli A, Jukes M, Drake L. Rethinking school feeding: social safety nets, child development, and the education sector. Rome: World Food Programme; 2009.
7. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política. Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; 2014.
8. Espejo F, Burbano C, Galliano E. Home-grown school feeding: a framework to link school feeding with local agricultural production. Rome: World Food Programme; 2009.
9. Turpin ME. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. *Segurança Alimentar e Nutricional* 2009; 16:20-42.
10. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Lecciones aprendidas y experiencias. Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; 2015.
11. Presidência da República. Lei nº 11.947 de 16 de junho, 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; 17 jun.
12. 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. *Diário Oficial da União* 2009; 17 jul.
13. Brasil. Resolução/CD/FNDE nº 38, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. *Diário Oficial da União* 2013; 18 jun.
14. Schneider S, Mattei L, Cazella AA. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: Schneider S, Silva MK, Marques PEM, organizadores. Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre: UFRGS Editora; 2004. p. 21-50.
15. Cerqueira PS, Rocha AGP, Coelho VP. Agricultura familiar e políticas públicas: algumas reflexões sobre o Programa de Aquisição de Alimentos no estado da Bahia. *Revista Desenharia* 2006; 5:55-78.
16. Saraiva EB, Silva APF, Sousa AA, Cerqueira GF, Chagas CMS, Toral N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciênc Saúde Coletiva* 2013; 18:927-35.
17. Slater B, Schwartzman F, Januario BL, Ramos JF. Situação dos municípios do Estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Rev Bras Epidemiol* 2013; 16:223-6.
18. Hawkes C, Gerken BB, Castro IRR, Jaime PCJ. How to engage across sectors: lessons from agriculture and nutrition in the Brazilian School Feeding Program. *Rev Saúde Pública* 2016; 50:47.
19. Brasil. Medida Provisória nº 455 de 28 de janeiro, 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2009; 29 jan.
20. Minayo MCS. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Editora Vozes; 2007.
21. Ferreira H, Cassiolato M, Gonzalez R. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2009. (Texto para Discussão, 1369).
22. Cassiolato M, Guerres S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2010. (Nota Técnica, 6).
23. Presidência da República. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui norma para licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 1993; 22 jun.

24. Cohen E, Franco R. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Editora Vozes; 1993.
25. Sambuichi RHR, Galindo EP, Oliveira MAC, Moura AMM. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: Sambuichi RHR, Silva APM, Oliveira MAC, Moisés Savian, organizadores. Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2014.
26. Souza-Esquerdo VF, Bergamasco SMPP. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). *Revista de Economia Sociologia Rural* 2014; 52 Suppl 1:205-22.
27. Costa BAL, Amorim Junior PCG, Silva MG. As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais. *Revista de Economia Sociologia Rural* 2015; 53:109-26.
28. Corá MAJ, Belik W, organizadores. Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar do estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Via Pública; 2012.
29. Schwartzman F. Vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar: caracterização da venda direta e das mudanças para os agricultores familiares em municípios do estado de São Paulo [Tese de Doutorado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo; 2015.

Abstract

Since 2009, legislation of the National School Feeding Program of Brazil (PNAE) institutionalizes its linkage with family farming as it establishes the requirement that at least 30% out of the total financial resources allocated by the federal government to the states and municipalities for school feeding must be used in the purchase of products directly from this sector. This study analyzes the process of drafting this legislation, focusing on the elements related to the procurement from family farming, through a historical contextualization, and it also presents a graphical representation with the main elements of this linkage: its objectives, target population, actions implemented and expected results. Actors involved with the drafting of the legislation were interviewed. The analyses show that the procurement from family farming is a far-reaching initiative in terms of the concept, execution and results. It has also showed that a strong articulation between the actors and institutions of the different sectors involved is critical to its success. The education, agriculture, planning, procurement and civil society sectors should work articulately at national, state and local level. The results of this study demonstrate that initiatives like this, of institutional procurement from family farming, which are currently being implemented in several countries, constitute as an important strategy of food and nutrition security, for the fulfillment of the human right to adequate food and the promotion of long-term sustainable development.

School Feeding; Food and Nutrition Security; Agriculture; Local Development

Resumen

Desde 2009, la legislación del Programa de Nacional Alimentación Escolar de Brasil (PNAE) institucionaliza su vinculación con la agricultura familiar, al establecer la obligatoriedad de que por lo menos un 30% del total de los recursos financieros asignados por el gobierno federal a los departamentos y municipios para la alimentación escolar, deben ser utilizados en la compra de productos directamente de ese sector. Este estudio analiza el proceso de creación de esta legislación, mediante contextualización histórica, enfocándose en los elementos relacionados con la compra de la agricultura familiar y, también, presenta una representación gráfica con los principales elementos de la vinculación: objetivos, público-objetivo, acciones implementadas y resultados esperados. Se entrevistaron a actores involucrados en la construcción de la legislación. Los análisis evidencian que la compra de la agricultura familiar por parte del PNAE es una iniciativa de amplio alcance, desde el punto de vista conceptual, de ejecución y de resultados. También se evidenció que, para su éxito, es fundamental una amplia articulación entre los actores y órganos de los diferentes sectores involucrados, así como múltiples estrategias implementadas por las distintas esferas de gobierno. De esta manera, sectores de educación, agricultura, planeamiento, compras y sociedad civil deben coordinarse en nivel nacional, departamental y local. Los resultados de este estudio demuestran que iniciativas como estas, de compras institucionales de la agricultura familiar, que están siendo implantadas actualmente en varios países, constituyen importante estrategia de seguridad alimentaria y nutricional, de cumplimiento del derecho humano a la alimentación adecuada y de promoción del desarrollo sostenible a largo plazo.

Alimentación Escolar; Seguridad Alimentaria y Nutricional; Agricultura; Desarrollo Local

Recebido em 13/Jun/2016
Versão final reapresentada em 28/Dez/2016
Aprovado em 02/Mar/2017