

A Inclusão da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar

Autoria: Sofia Reinach, Maria Amelia Jundurian Corá, Manuel Ruas Pereira Coelho Bonduki

Resumo:

O presente artigo se propõe a apresentar a inovação trazida pelo art. 14 da Lei nº 11.947/2009 para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, que ao deixar em segundo plano a lógica do menor preço para as compras públicas, traz para política pública o estímulo ao desenvolvimento local. Isso se dá a partir da garantia de aquisição de 30% dos recursos repassados para a alimentação escolar pelo governo federal para os municípios e estados em produtos da agricultura familiar. O cumprimento dessa legislação garante uma maior visibilidade dos agricultores familiares e uma nova forma de se pensar as compras públicas.

Introdução:

A gestão das políticas públicas tem por objetivo a promoção dos direitos sociais a todos os cidadãos. Nesse sentido pode ser um instrumento transformador das desigualdades alimentadas por condições estruturais de funcionamento do capitalismo, em que a riqueza cresce sem que cresça a inserção das pessoas no sistema produtivo.

O Estado, maior comprador do mercado institucional, pode inovar a partir do uso das suas compras (as compras públicas) de forma a promover o desenvolvimento local. E assim, gerar contribuições que possam ser estendidas para outras áreas da gestão pública nacional e até mesmo inspirar iniciativas similares em outros países.

O sistema de compras públicas brasileiro até recentemente operava com base na Lei nº 8.666/1993, conhecida no Brasil como a Lei das Licitações, que tem como princípio a compra de um produto ou serviço pagando-se o menor preço possível. Tal lógica tem fundamento principal na visão da escassez de recursos públicos e, principalmente, no princípio de eficiência que se entende, vulgarmente, como ter o maior ganho pelo menor preço.

O presente artigo se propõe a apresentar a inovação trazida pelo art. 14 da Lei nº 11.947/2009, no que tange a deixar em segundo plano a lógica do menor preço para as compras voltadas à alimentação escolar e trazer para o primeiro plano uma política pública de estímulo ao desenvolvimento de determinados fornecedores, a partir da garantia de aquisição dos seus produtos.

Tal inovação não se deu, no entanto, em uma área lateral no âmbito das políticas públicas brasileiras. Com 57 anos de existência e alcançando o número de 130 milhões de refeições por dia, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) desponta hoje como a principal política pública do gênero no mundo.

Segundo a Lei nº 11.947/2009 art. 14, do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas de todo o país.

Essa lei, possui uma imensa complexidade de implementação e, por isso, ao falar de sua inovação, é inevitável tratar de como fazer da Lei uma realidade. Por isso, o método de pesquisa utilizado foi utilizar a noção de políticas públicas para analisar a emergência de novas ideias, olhares e normas sobre a alimentação escolar e a agricultura familiar e, partir disso, refletir sobre a implementação da inovação.

Serão apresentados, assim, os caminhos trilhados pela política pública até que se chegasse a esta inovação e como vem se dando a implementação desta lei federal que busca fomentar, nos estados e municípios, o desenvolvimento de agricultores e hábitos alimentares locais, a partir do sistema de compras públicas.

O desafio a ser enfrentado pela lei consiste em promover a aproximação da oferta e da demanda, a fim de que haja a venda da produção dos empreendimentos da agricultura familiar para o fornecimento aos programas de alimentação escolar mantidos e operados por municípios e também para a rede estadual localizada nesses municípios.

Essas ações têm como finalidade trazer uma dupla garantia: de um lado, a publicação de chamadas públicas para que os agricultores familiares participem dos processos de seleção e a compra por parte das prefeituras; e, de outro, que seja garantida a qualidade (nas quantidades programadas) e a pontualidade de entrega dos produtos por parte desses ainda desconhecidos

fornecedores, de modo que os recursos utilizados para as compras promovam o desenvolvimento local.

A metodologia proposta para essa pesquisa se deu com base em um levantamento bibliográfico e em legislações brasileiras sobre temas pertinentes a essa pesquisa como gestão pública, desenvolvimento local, alimentação escolar e agricultura familiar, estes dois últimos em uma perspectiva da política pública analisada. Além disso, há foi realizada uma análise aprofundada da Lei nº 11.947/2009 no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

O trabalho está dividido em seis partes, incluindo esta introdução e as referências bibliográficas. A seção a seguir traz um debate teórico sobre o papel da gestão pública para a promoção do desenvolvimento local, seguida de um detalhamento sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil, partindo da sistematização das fases em que ele vai se transformando para atender às demandas sociais.

A seção quatro discute sobre a Lei nº 11.947/2009, os avanços e as dificuldades para a efetivação de tal política pública. Para analisar isso foram propostos o uso de dois mapas para visualizar as principais dificuldades de implantação da Lei. No Mapa 1 há o Repasse do FNDE por município em 2011. Neste mapa busca observar a concentração dos recursos repassados pelo governo federal para os municípios. Já o Mapa 2 apresenta os Municípios com organização com DAP jurídica com distância superior a 50 km, sendo que em vermelho estão os municípios localizados a mais de 50 km de um empreendimento da agricultura familiar que possui DAP Jurídica e em amarelo demonstra os municípios que possuem a um raio de 50km de distância, ao menos uma organização com DAP Jurídica e que poderia fornecer para a alimentação escolar. Por fim, a última seção trata das considerações finais do trabalho, focadas nos avanços verificados na implementação da política sem desconsiderar os entraves persistentes.

Gestão pública e promoção do desenvolvimento local:

O desenvolvimento local implica na reorganização dos poderes constituídos, articulando atores públicos, privados e a sociedade civil, de forma que a política a ser instituída transcenda as tradicionais polarizações entre o público e o privado, o governo e a sociedade, visando conciliar viabilidade financeira com compromissos sociais.

Para propiciar uma real melhoria na qualidade de vida da população, com a redução das desigualdades e a substituição da situação de exclusão para a de inclusão, é necessário implantar políticas que valorizem o desenvolvimento local, tornando-o autônomo e sustentável.

Os projetos tradicionais no Brasil estiveram centrados na aceleração do crescimento econômico principalmente a partir do setor industrial. Essa ênfase evidente nos resultados macroeconômicos implicou a marginalização de outros objetivos sociais, econômicos e políticos, como a participação democrática na tomada de decisões, a distribuição equitativa dos frutos do desenvolvimento e a preservação do meio ambiente.

Para Kliksberg (2001) está havendo uma reavaliação das relações entre crescimento econômico e desenvolvimento. Na visão convencional supunha-se que, alcançando taxas significativas de crescimento econômico, o mesmo desenvolvimento ocorreria para as camadas mais desfavorecidas, reduzindo a pobreza. O crescimento econômico, nessa perspectiva, seria ao mesmo tempo desenvolvimento social. Porém as experiências concretas indicaram que as relações entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social são muito mais complexas e implicam em muito mais variáveis do que apenas o aumento de receitas.

Desenvolvimento, conceitualmente, é um processo de aperfeiçoamento em relação a um conjunto de valores e/ou situações desejáveis para uma sociedade. A partir desta definição, o

desenvolvimento poderia ser explicado com um enfoque avaliatório da condição humana, tanto individual quanto coletivamente (BORBA, 2000).

O desenvolvimento, com toda a complexidade do termo, pode ser pensado em relação aos seus resultados coletivos, porém também deve considerar o processo individual dos atores. Furtado (2000), por exemplo, afirma que o desenvolvimento traduz a realização das potencialidades humanas. Nesse sentido, portanto, as sociedades são consideradas desenvolvidas à medida que nelas o homem logra satisfazer suas necessidades e renovar suas aspirações.

Em oposição à ênfase exclusiva dos programas de desenvolvimento na aceleração da taxa de crescimento econômico, o conceito de desenvolvimento alternativo (ou solidário) busca outros objetivos. Neste sentido, o desenvolvimento inspira-se nos valores da igualdade e da cidadania, isto é, na inclusão dos setores marginalizados na produção e no usufruto dos resultados do desenvolvimento.

Hoje, a discussão sobre o desenvolvimento passa a ter outros pilares necessários para o debate, incluindo a implantação de ações que proponham não somente o crescimento econômico, mas também a inclusão de marginalizados para o usufruto dos resultados alcançados. Conceitos como espaço local, poder local, capital social, fortalecimento da participação cidadã, sustentabilidade e inclusão social aparecem como sustentadores da visão do novo processo de desenvolvimento.

O desenvolvimento local é um tema controverso e de pouco consenso, tanto no Brasil quanto no debate internacional. Não é apenas controverso em termos conceituais, mas também metodológicos. Assim colocado, tentativas de avaliar ou medir o desenvolvimento econômico produzido pelas intervenções locais tornam-se tarefas no mínimo difíceis.

O desenvolvimento local considerado como processo passa a ser um planejamento das ações e intervenções nas localidades onde estão sendo implantadas. Segundo Milani (2004), o desenvolvimento local implica extravasar o local limitado por espaços geográficos e pensar a sua identificação a partir da desconstrução da falsa antinomia entre o micro e o macro. O local constitui-se em território e conduz a análises sobre a endogenia (o desenvolvimento local torna efetivas e dinamiza potencialidades locais próprias) e a particularidade (fatores locais) do contexto em que se situa. O local é, nesse sentido, construído social e territorialmente; mas delimitado pela permanência de um campo estável de interação entre atores sociais, econômicos e políticos.

Diante deste debate, considera-se a necessidade de uma ação sustentável, potencializada pelas capacidades de um empreendedorismo social em busca de uma maior qualidade para um desenvolvimento local igualmente sustentável.

Moura (2003) assinala duas abordagens de desenvolvimento local: uma cujo foco é a questão da competitividade e outra centrada na problemática da exclusão social. Denomina-se a primeira como competitiva e a segunda como social, de acordo com o foco dos discursos e práticas adotadas.

Na segunda abordagem, o combate à exclusão social aparece como o eixo norteador e as ações tendem a focar os pequenos empreendimentos e os segmentos que estão à margem do grande mercado. Ações visando enfrentar os efeitos da exclusão social podem ser consideradas como um meio para se atingir maior competitividade; também podem assumir caráter estratégico, ou seja, integrar uma política econômica de fortalecimento da economia popular. Para Fischer (2002, p. 17) “não é possível falar em desenvolvimento local sem referência a conceitos como pobreza e exclusão, participação e solidariedade, produção e competitividade, entre outros que articulam e reforçam mutuamente ou que se opõem frontalmente”.

A segunda perspectiva também é conhecida por desenvolvimento local solidário ou alternativo, cujas ações de desenvolvimento são citadas por Santos e Silveira (2001):

- inspiram-se nos valores da qualidade e cidadania, isto é, na inclusão plena de setores marginalizados na produção e no usufruto dos resultados, não rejeitando a ideia de desenvolvimento econômico, mas lhe impondo limites e a subordinando aos imperativos não econômicos;
- privilegiam a escala local, tanto no objeto quanto na ação social;
- salientam as forças de produção não capitalistas e estratégias econômicas autônomas, com tecnologias apropriadas.

A evolução do conceito de desenvolvimento local mostra bem o resgate da importância do ator e da ação social nos processos de transformação de um território, não como unidade geopolítica, mas como um sistema de interdependências, no qual as estratégias de atores individuais e coletivos contribuem para organizar e valorizar. Da mesma maneira, evidencia-se a relevância do papel do sistema político e administrativo para viabilizar processos de transformação das sociedades locais, além da importância da compreensão das reações dos sistemas organizados diante dos estímulos de um ambiente em evolução.

Em outras palavras, lida-se com um processo de diversificação e de enriquecimento das atividades econômicas e sociais locais de um território, a partir da mobilização coordenada dos seus recursos e energias, integrando componentes econômicos, ambientais, socioculturais e político-administrativos. Nesse contexto, a disponibilidade de recursos físicos, materiais, humanos, econômico-financeiros e tecnológicos têm importância mais pela capacidade de acelerar o processo de mudanças, ao elaborar sistemas flexíveis de parcerias nos mais diversos níveis de atuação (DOWBOR, 1998).

O desenvolvimento local, conforme observado em algumas discussões, mostra a preocupação com a participação da comunidade em busca da melhoria das condições de desigualdade social. Para que isso ocorra é necessária a definição do espaço local onde as ações serão desenvolvidas e o incentivo ao fortalecimento do poder local como gestor dessas ações.

No contexto de valorização do desenvolvimento local será analisado como a Lei nº 11.947/2009 reforça esse conceito no Programa Nacional de Alimentação Escolar. De forma que, mesmo se tratando de uma política unitária proposta pelo governo federal para todos os entes federativos, seja possível garantir as especificidades e fomentar o desenvolvimento de cada localidade. Por se tratar de uma política de alimentação, prática historicamente determinada pelos hábitos de cada lugar, pode-se dizer que, ao reintroduzir o âmbito local, o PNAE reencontra e incorpora as múltiplas raízes alimentares brasileiras.

Programa Nacional de Alimentação Escolar – história e funcionamento das compras:

1955-1974: Criação e institucionalização do programa

Ainda que haja registros de iniciativas voltadas à alimentação escolar anteriores a este momento, o PNAE tem seu marco inicial datado em 1955, com a criação da Campanha Nacional da Merenda Escolar. Neste primeiro período do programa, que pode ser delimitado entre 1955 e 1974, os alimentos eram provenientes principalmente de doações internacionais, primeiro por intermédio do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), hoje Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), e posteriormente a agência norte-americana Usaid, no contexto da Lei do Alimento pela Paz, e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU).¹

Ainda sobre o nascimento institucional do PNAE, é relevante destacar a atuação da Comissão Nacional de Alimentação, liderada pelo médico Josué de Castro. O trabalho precursor de Castro, desde a década de 1930, foi responsável pela inclusão da questão da fome e da desnutrição na agenda das incipientes políticas sociais brasileiras. Tal influência passa a ter caráter global no momento em que ele assumiu o cargo de presidente do Conselho Executivo

da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), entre 1952 e 1956.

Nesse primeiro momento da política pública, a alimentação oferecida era principalmente constituída de leite em pó adicionado de cápsulas de vitamina A e E. Em 1956, como parte do acordo para recebimento das doações, o governo brasileiro complementa a merenda com farinha enriquecida de leguminosas e cereais (milho, trigo, arroz e soja), adquiridos no mercado internacional por meio da *Commodity Credit Corporation*, autarquia do Ministério da Agricultura Americano (BEZERRA, 2002 *apud* COSTA, 2004).

Há uma linha de análise que identifica nestas doações internacionais, para além do caráter de propaganda e disputa de hegemonia próprio do período da Guerra Fria, um viés de formação de hábitos alimentares e escoamento de excedentes, que pouco leva em conta o desenvolvimento nacional e muito menos as especificidades regionais (BEZERRA, 2002 *apud* COSTA, 2004).

Tal análise parte dos mesmos pressupostos que, cinco décadas depois, fez o governo brasileiro usar o poder de compras para a alimentação escolar para estimular políticas de fortalecimento da agricultura familiar.

Segundo os registros, o público beneficiário desta iniciativa, no ano inaugural, foi de aproximadamente 322 mil escolares em 422 municípios brasileiros. Em 1960 alcançou cerca de 2,5 milhões de escolares em 1.661 municípios e, dez anos mais tarde, 10,4 milhões em 3.385 municípios.ⁱⁱ

1974-1994: Nacionalização e centralização

O período que vai de 1974 a 1994 traz a implementação da compra de empresas nacionais, realizada de forma centralizada com recursos do governo federal. Esta modificação incentivou a criação e o crescimento de empresas nacionais de alimentos, que vendiam principalmente alimentos formulados, como sopas e mingaus. O público consumidor, nessa época, continuou aumentando, embora em ritmo mais lento, chegando em 1979 a 14 milhões de escolares em 3.549 municípios dentre os mais de 5 mil existentes no Brasil.

Entre 1976-1980, no âmbito do 2º Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan II) vinculado não à área da educação, mas ao Ministério da Saúde, um amplo leque de ações e inovações é proposto, mas não chega a se consolidar. Dentre elas, estava presente, inclusive, a compra dos pequenos produtores, o estímulo à produção de gêneros básicos e a intervenção na cadeia de abastecimento (SPINELLI, 2010).

Em 1988, com a redemocratização, a alimentação do escolar passa a ser garantida no texto da nova Constituição Federal, por meio do artigo 208, VII, junto às demais garantias ao estudante com vistas a garantir seu processo educacional.

Ao longo da década de 1980 a execução do programa descentralizou-se lenta e gradualmente. As compras, no entanto, se mantinham centralizadas na Fundação de Amparo Escolar (FAE), criada em 1983, ou por intermédio dos núcleos regionalizados da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal).

Assim, desde sua criação até o ano de 1994 a coordenação do programa tinha caráter extremamente centralizado, com os gestores federais sendo responsáveis por planejar os cardápios, adquirir os gêneros por processo licitatório, realizar o controle de qualidade e ainda se responsabilizar pela distribuição dos alimentos em todo o país (CARVALHO, 2009). A grande complexidade logística deste processo tornou frequentes as notícias de desvios de recursos e alimentos, por um lado, e por outro a triste imagem de depósitos públicos cheios de gêneros estragados e impróprios para o consumoⁱⁱⁱ.

Os hábitos alimentares de uma população são produto direto da oferta de alimentos de cada região, historicamente direcionada pela sua pauta produtiva. O modelo centralizado de

aquisição de alimentos era incapaz de refletir tais hábitos, funcionando, pelo contrário, como indutor de uma alimentação muitas vezes exógena às regiões atendidas. Trazia em seu bojo a padronização dos cardápios escolares em todo o país, servindo as mesmas refeições em lugares tão diferentes quanto a Serra Catarinense – um dos poucos lugares no Brasil onde eventualmente neva – e a floresta amazônica.

Ainda, a necessidade de transportar os produtos por grandes distâncias tendia a favorecer alimentos com maior grau de processamento, incluindo os formulados instantâneos. Como consequência desta última necessidade, eram favorecidas as grandes empresas de alimentos.

Por fim, a lógica do menor preço terminava por fazer do mercado da alimentação escolar uma área restrita aos “big players”. Segundo Fialho, em 1993 apenas duas empresas (Nutrimental e Lioténica) eram responsáveis por 48% dos gêneros comprados pelo governo^{iv}.

1994 – 2009: Descentralização

Em 1994, após um período de grave crise no programa – em 1992 foram ofertados alimentos em apenas 38 dias letivos –, houve uma grande mudança conceitual e organizacional nesse processo de compras da alimentação escolar. O governo federal passou a transferir recursos para os municípios por meio de convênios, permitindo maior protagonismo ao repassar às administrações municipais as atribuições de realizarem suas próprias compras, elaborarem cardápios e tratarem da logística de distribuição dos alimentos. (ANDRADE, 1996)

Em 1994 havia 1.532 municípios executando o programa por meio de convênios com o governo federal, evoluindo em 1998 para 4.314. Neste mesmo ano, a partir de nova regulamentação que instituiu a transferência automática para estados e municípios, independente de convênios, praticamente a totalidade dos 5.565 municípios e 27 unidades da Federação passaram a receber recursos federais destinados à alimentação escolar, alcançando neste ano o número de 35 milhões de escolares atendidos pelo programa.^v

A forma de utilização desse recurso, no entanto, não era absolutamente livre por parte dos entes federados. Além de ser respaldada nos princípios gerais da administração pública brasileira (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), devia seguir a legislação específica relativa ao programa e suas regulamentações.

No mesmo instrumento que instituiu o repasse automático, a Medida Provisória (MP) nº 11.784/98, foi criada no seu art. 6º a obrigação de que os cardápios fossem elaborados por nutricionistas e “respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semielaborados e aos *in natura*”.

No artigo 7º da MP encontra-se interessante determinação que demonstra o estado ainda incompleto das inovações que seriam implementadas a partir de 2009. O artigo determina a prioridade na utilização de produtos da região, mas apresenta os motivos: “visando à redução dos custos”. Apesar de as compras agora serem descentralizadas, a lógica do menor preço permanecia inalterada.

2009: Hiperdescentralização

Articulada por muitos atores, entre eles o Conselho Nacional de Segurança alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão fortalecido desde 2003 pelo foco que a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva deu para a questão do combate à fome – por intermédio da Estratégia FOME ZERO – foi aprovada, em junho de 2009, a Lei Federal nº 11.947, iniciando uma nova fase do programa.

Em meio a diversas alterações, que incluíam desde os parâmetros de formulação dos cardápios até a inclusão de um membro de fora da comunidade escolar (gestores públicos,

professores e pais de alunos) no Conselho de Alimentação Escolar e os gastos do ente federativo ao final do ano, uma mudança se sobressaiu: a partir de janeiro daquele ano, pelo menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE deveriam ser destinados a compras de alimentos produzidos pela agricultura familiar.

Pelas regras apresentadas na Resolução nº 38 (que regulamenta a execução da Lei nº 11.947/2009), os grupos de produtores locais passam a ter prioridade em relação aos mais distantes. Assim, se estiver concorrendo um grupo do município onde se localiza a escola e outro do município vizinho, o primeiro terá prioridade. Na mesma lógica, grupos de agricultores familiares de locais próximos têm prioridade sobre os mais distantes.

Quanto ao preço, os entes não mais devem buscar necessariamente o menor preço ao realizar as compras de gêneros alimentícios para os estudantes, mas sim comprar dentro do preço praticado no âmbito local, utilizando os valores de referências já praticados por outros programas de compras ou provenientes de pesquisa no mercado da região. É condição para a compra (critério de habilitação) que o preço oferecido seja “compatível com o do mercado local”, mas o critério fundamental de escolha passa a ser o produtor mais próximo (critério de classificação).

Também devem ser priorizados os grupos formados por indígenas, quilombolas ou assentados da reforma agrária sobre os demais grupos. Após estes, priorizam-se os grupos mais formalizados sobre os ainda não formalizados sob um registro jurídico único, estimulando-se assim a organização de cooperativas.

O reconhecimento destes grupos prioritários permite pensar em uma ruptura com a estruturação do poder político no campo, reorganizando socialmente os agriculturas familiares a partir do fortalecimento das identidades dos povos indígenas, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos etc.).

Além disso, o instrumento de compra pública se renova. Não seria mais aquele utilizado nas compras tradicionais, preparado especificamente para uma concorrência de preços. Uma nova modalidade de compra pública, denominada chamada pública, pode ser utilizada em substituição das mais burocráticas e herméticas sistemáticas tradicionais, de forma a contemplar os cuidados devidos a esse novo tipo de compra.

No que se referem aos cardápios, mais uma vez houve a determinação de que devem refletir os hábitos alimentares e a cultura agrícola das regiões onde as escolas estiverem localizadas. A educação alimentar dos estudantes passa a fazer parte das atribuições da nutricionista da prefeitura responsável pela elaboração dos menus.

Dessa forma, o Programa Nacional de Alimentação Escolar cria mecanismos para o fortalecimento dos agricultores familiares, a formação de hábitos alimentares saudáveis e o desenvolvimento local nos municípios brasileiros, por meio de compras públicas. Ou seja, transcende a lógica de gerar “acesso a alimentos” e incorpora, simultaneamente a ela, ações pelo fortalecimento da agricultura familiar, esta com caráter transformador e estruturante.^{vi}

Implementação da Lei nº 11.947/2009: avanços e dificuldades

No Brasil, a responsabilidade pelas políticas na área de educação básica (até os 17 anos, aproximadamente) se divide entre estados e municípios, cada qual com a sua rede de ensino. Dessa forma, grande parte dos recursos investidos no setor é proveniente da arrecadação própria e dos repasses realizados pelo governo federal aos entes federados. Como já foi explicado aqui, o Programa Nacional de Alimentação Escolar insere uma nova forma de repassar recursos, de modo que sejam destinados exclusivamente à alimentação escolar. Ou seja, o governo federal passa a contribuir com um complemento aos recursos destinados à alimentação escolar.

A responsabilidade por fornecer as refeições nas escolas continua sendo das prefeituras e

governos municipais; no entanto, o financiamento dessa atividade recebe um incremento proveniente do Ministério da Educação por meio do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação. Esse valor é calculado a partir do número de alunos matriculados naquela rede de ensino para cada aluno. São repassados R\$ 0,30/dia no ensino básico, R\$ 0,60/dia para creches e escolas indígenas e R\$ 0,90 para aqueles que oferecem ensino em tempo integral. Apesar de esse ser um valor relativamente pequeno, é muito valorizado pelos gestores municipais e estaduais, já que representa uma parcela significativa do montante investido na alimentação dos alunos.

Com a mudança na lei que rege o Programa Nacional de Alimentação Escolar, foram alteradas algumas das regras que os estados e municípios devem seguir para garantir a continuidade do repasse. Como explicado anteriormente, agora é preciso que 30% do valor repassado seja gasto com compras provenientes da agricultura familiar. Ou seja, comprar daqueles produtores que possuam a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar/Pronaf (DAP), documento que garante que aquele produtor tem certas características que o tornam aptos a participar. Dessa maneira, o governo tenta estabelecer uma forma de direcionar o seu poder de compra para o desenvolvimento de um setor desfavorecido na economia atual – o das propriedades com estrutura familiar – que, raramente, têm grandes estruturas produtivas competitivas no mercado tradicional.

No entanto, a relação entre os gestores públicos municipais e estaduais responsáveis pelas compras e os agricultores familiares nunca foi próxima. As compras são realizadas por um complexo sistema licitatório para garantir a lisura do processo e, principalmente, o menor custo. Por outro, a agricultura familiar não tem capacidade competitiva para entrar nesses certames, seja pelos tipos de produtos pedidos, pela capacidade das grandes empresas de oferecer preços mais baixos numa ampla gama de produtos e pela própria dificuldade de participar de certames cada vez mais profissionalizados. Sendo assim, até então a relação da educação com a agricultura familiar era realidade pouco conhecida.

Pode-se imaginar a complexidade do processo de implementação dessa Lei colocada pelo governo federal aos entes federados. Estes, quando interessados na verba repassada, precisam dar início a uma busca pela revisão dos processos já estabelecidos. Além disso, a agricultura familiar precisa se estruturar para responder a essa demanda e a toda burocracia que a acompanha.

Como já escreveu Theodolou (1995), é um engano acreditar que, estando uma política bem formulada, ela irá acontecer sem percalços. No entanto, por muito tempo não existiam estudos sobre a implementação de uma política, o que Hargrove (1975) chamou de "elo perdido" entre a formulação e a implementação.

O caso da implementação da política brasileira de alimentação escolar discutida nesse texto parece remontar aos debates em torno de políticas no modelo "top-down". Segundo Hill e Hupe (2002), essa visão coloca a formulação numa instância mais alta, no topo do poder político, e a implementação num plano operacional dos gestores e administradores públicos que lidam com a questão no cotidiano.

Hill (2004) cita Sabatier (1986), quando este coloca que a presença de uma legislação dominante, em qualquer caso, pode ajudar na definição da abordagem dada ao processo de implementação. Nesse caso, parte de uma legislação federal dominante que tenta, por intermédio de seus artigos, seguir os conselhos clássicos para os formuladores de políticas presentes no topo da hierarquia, garante uma boa implementação de suas ideias. Hill (2004), propõe um quadro em que reúne os conselhos escritos por Gunn (1984), Sabatier e Mazmanian (1979) e Hogwood e Gunn (1984), que pode sintetizar a complexidade do esforço a ser empreendido pelos legisladores que definiram a Lei nº 11.947/2009 e principalmente a sua regulamentação, na preocupação de uma boa implementação:

- "- manter a política clara, não ambígua;
- planejar estruturas simples de implementação com o menor número possível de elos na cadeia de implementação;
- manter o controle efetivo sobre os atores da implementação;
- evitar interferências externas sobre o processo político.”

Ainda que alguns dos “conselhos” possam estar presentes na política pública em questão, como o uso de uma documentação já exigida por outros programas federais para o credenciamento de agricultores familiares e o controle dos recursos repassados, percebem-se lacunas na clareza das prioridades no momento da compra (local, grupos especiais, orgânicos), bem como na capacidade de efetivamente acompanhar o desempenho de milhares de executores, realizando processos autônomos país a fora.

Ainda assim, pode-se considerar que do ponto de vista da divisão da política em etapas, a primeira parte delas foi cumprida e aprovada de forma a melhor garantir a sua implementação. No entanto, a política se encontra em plena fase de implementação, momento crucial para que tenha sucesso e, assim se perenizar.

Os autores Barrett e Hill (1981) lembram também que as políticas são elaboradas em meio a um campo de negociações, de compromissos e de alteração de rumos, e da mesma forma também interfere em acordos, compromissos e interesses-chave presentes no cenário.

No caso brasileiro de implementação da política da alimentação escolar com produtos da agricultura familiar, essa preocupação é deveras pertinente já que as compras já eram realizadas antes de ser colocada essa nova exigência. Ou seja, o desafio de implementação torna-se ainda mais complexo por ter que solucionar também esse aspecto, além das questões logísticas e operacionais. Talvez para tentar superar esse obstáculo, percebe-se que ao mesmo tempo em que foi instituída a obrigatoriedade, houve um aumento quase nas mesmas proporções do montante de recursos repassados (o valor *per capita* passou de R\$ 0,22 para R\$ 0,30, um aumento de 36% faltando exatos 18 dias para o início da vigência da Lei nº 11.947/2009).

Pressman e Wildowsky (1973), nas suas análises dos casos malsucedidos, oferecem uma dica importante para a implementação de políticas no âmbito local. Segundo eles, a força dos vínculos entre diferentes organizações e departamentos no nível local é a responsável pelo sucesso ou fracasso da política. No caso brasileiro, esse vínculo deve se dar por parte dos atores locais, parceiros não governamentais e apoio e fomento dos atores federais. Os quais também estarão presentes no monitoramento e avaliação da política.

Os impasses vividos pelo setor público têm sido resolvidos a partir da busca por saídas que valorizam lidar com as incertezas e com os limites de ação de sua estrutura fixa. As mudanças exigem novas relações sociais, onde interagem em parceria indivíduos e organizações em diferentes ambientes, sob diversas formas de atuação.

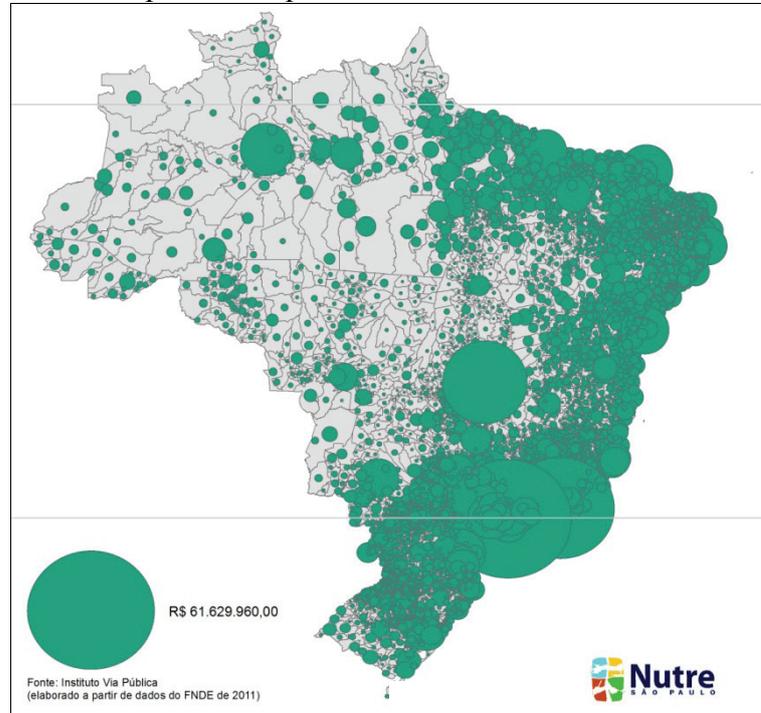
Para que se tenha clareza do tamanho do desafio brasileiro, alguns dados se fazem relevantes. O primeiro deles é o volume de recursos que com a implementação adequada da Lei estariam sendo destinados a um novo setor, a agricultura familiar. O orçamento disponibilizado no ano de 2011 para o fornecimento da alimentação escolar, para os 44 milhões de beneficiários do programa, era de R\$ 3 bilhões. Sendo assim, o percentual reservado para a agricultura familiar alcançou o considerável volume de aproximadamente R\$ 1 bilhão, no mínimo.

Apesar de representar grande conquista, o mercado do PNAE impõe também enorme desafio para as organizações produtivas da agricultura familiar, uma vez que têm complexidade própria, com uma série de especificidades. Compreender tais especificidades e identificar as melhores formas de promover a comercialização dos seus produtos é condição para o sucesso da inserção da agricultura familiar neste mercado bilionário.

Nas regiões metropolitanas e grandes cidades do Brasil encontra-se um dos principais desafios à inserção dos produtos da agricultura familiar no mercado do PNAE. Como os

recursos repassados para a alimentação escolar pelo PNAE/FNDE/MEC são proporcionais ao número de alunos matriculados, parcela significativa deles concentra-se nessas populosas cidades, como é possível verificar no mapa abaixo.

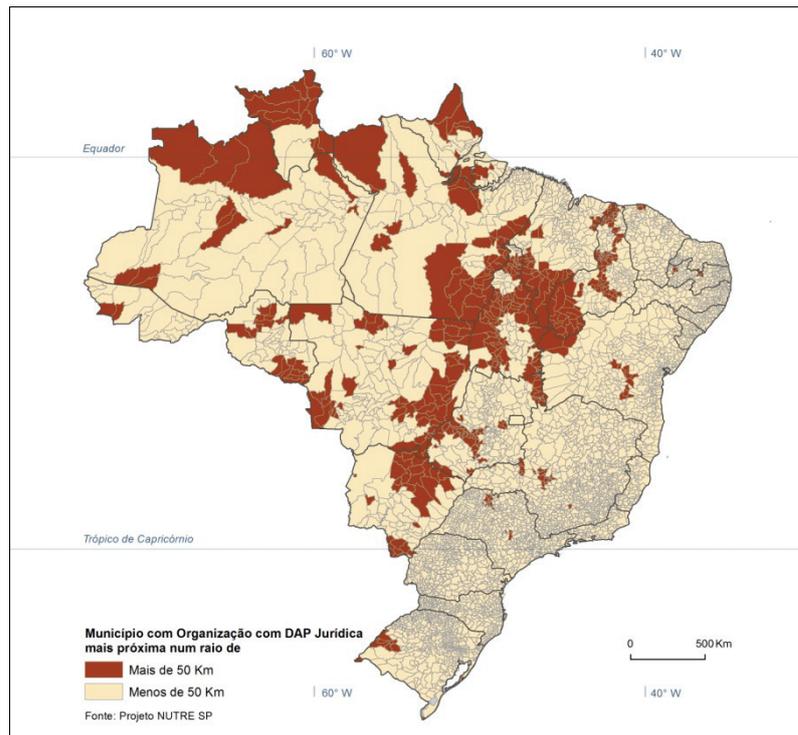
Mapa 1: Repasse do FNDE por município em 2011



Dado o elevado grau de urbanização, no entanto, o número de agricultores familiares locais nos municípios metropolitanos é significativamente menor. Assim, tais regiões apresentam a condição específica de, por um lado, disporem de um mercado institucional de peso e, por outro, não comportarem quantidade compatível de agricultores familiares. Essa informação pode ser conferida no mapa abaixo, o qual expressa o volume de recursos repassados que devem ser direcionados para a agricultura familiar.

O que se observa é a concentração dos recursos nas áreas mais urbanizadas, o que pode justificar para aqueles que não têm interesse em aplicar a lei uma saída para a não realização das compras da agricultura familiar, por entender que na região não há produção familiar. Porém essa colocação deve ser relativizada quando se analisa a distância entre as cidades e os empreendimentos da agricultura familiar aptos para fornecer produtos para a alimentação escolar, conforme observado no mapa a seguir.

Mapa 2: Município com organização com DAP jurídica com distância superior a 50 km



Fonte: Análise da Inclusão da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar no Estado de São Paulo (Rangel, 2012).

Nota-se que em vermelho estão os municípios localizados a mais de 50 km de um empreendimento da agricultura familiar que possui DAP Jurídica, ou seja, que teriam de fato dificuldade de comprar tais produtos, sendo ainda que tais municípios não estão localizados nas regiões de maior concentração de recursos disponíveis para as compras da agricultura familiar. A área em amarelo demonstra os municípios que possuem a um raio de 50km de distância, ao menos uma organização com DAP Jurídica e que poderia fornecer para a alimentação escolar. Sendo assim, o mapa demonstra que existe agricultura familiar organizada no território e que ela está suficientemente espalhada no território para suprir a demanda de diversas localidades.

No entanto, isso não necessariamente significa ter o problema resolvido já que, muitas vezes, uma organização não dá conta da demanda da região e nem tampouco pode entregar o valor global que os municípios devem destinar para a agricultura familiar. Isso se dá não somente pelo limite de sua capacidade produtiva, mas por imposição da Lei que coloca o limite de venda de R\$9.000,00 por DAP para o Programa^{vii}.

Ou seja, as dificuldades de implementação de uma lei como essa, impõe problemas que vão além da mudança de processos na prefeituras e governos estaduais, o que já representaria um desafio grande, mas uma mudança logística e organizacional de todo o setor da agricultura familiar.

Dessa forma, uma lei federal que busca, por meio das compras públicas municipais, gerar desenvolvimento local, envolvendo prefeituras, governos estaduais e a agricultura familiar organizada deve contar com uma rede articulada e atuante para sanar todas as dificuldades impostas pela novidade da proposta.

A rede surge como uma metáfora que tem como consequência saberes que permitem elaborar diferentes concepções. Assim, a rede permite tecer relações entre as diferentes organizações e seus atores, sendo que cada um é autônomo e desempenha seu papel independente da posição que ocupa.

Nessa perspectiva, a rede é uma possibilidade para gerar projetos, articular pessoas, organizações públicas e privadas, e para aperfeiçoar a gestão das políticas públicas.

A lógica de rede desarticula a ideia de pirâmide, ou formas hierárquicas de organização, pois são formas de articulação multicêntricas que interagem em um território. Nesse sentido, a administração em rede ganha força como modelo organizacional. Pensar em rede favorece, no contexto da mudança social, a necessidade de reconstruir a sociedade civil, uma vez que ela cresce e se desenvolve quando seus integrantes assumem o papel de sujeitos. Como sujeitos, tornam-se responsáveis, nas diferentes redes em que atuam, pelo bem-estar dos diversos segmentos sociais e da sociedade em geral. Nessa perspectiva, a ideia de redes sociais ligadas à noção de interação e relações sociais aprimora ou restringe o acesso a recursos (KIMURA; TEIXEIRA; GODOY, 2006).

Nesse momento, uma rede de pessoas e instituições se mobiliza para sanar as dificuldades de implementação da Lei e fazer com que ela se torne um mecanismo perene de equilíbrio de forças econômicas no país. São organizações públicas e privadas, parcerias entre poder público e instituições não governamentais, movimentos sociais e engajamentos pessoais que estão em curso para apoiar as prefeituras, governos estaduais e agricultores para que as compras sejam feitas. Ainda é difícil aferir resultados, pois não existem dados tão recentes que demonstrem o impacto de implementação da Lei, no entanto, já é possível aferir o tamanho do desafio de implementação de uma Lei como essa e verificar quais tipos de estratégia tem sido adotadas.

Considerações:

A Lei nº 11.947/2009 traz para o cenário brasileiro a obrigatoriedade da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, servindo não só como uma política de melhoria na qualidade da alimentação para as crianças (o que não foi o foco dessa discussão, mas tem sido averiguado nos municípios), como também de influência no cenário macroeconômico, ao garantir uma reserva de mercado aos agricultores familiares que precisam de apoio para se desenvolver e comercializar, em meio a uma economia competitiva e exclusiva para os grandes fornecedores.

No entanto, exatamente por existir um mercado econômico competitivo, a implementação da lei é ainda mais complexa e tem que lidar com interesses diversos e alterar processos que há muito tempo já se encontravam estabelecidos.

Apesar de ter uma abordagem em que as exigências são feitas de cima para baixo, do governo federal aos entes federativos, é uma lei que valoriza o desenvolvimento local, a diversidade cultural por meio do respeito dos hábitos alimentares e, principalmente, o fomento da economia regional.

A implementação de uma lei como esta necessita da participação de outros atores não governamentais coordenados por uma estratégia ampla desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, o que poderá gerar, constantemente, insumos para a revisão da legislação na busca do seu melhor atendimento.

Além disso, a lei é suficientemente abrangente para que os gestores locais atuem com discricionariedade e criatividade para resolver as problemáticas do seu próprio contexto, sem deixar de atender à legislação federal.

A receita está colocada pela legislação, mas como cada município e estado vai segui-la depende da disposição dos gestores públicos para a inovação e mudança do processo de compra.

O importante é que, ao final, não apenas a refeição seja mais gostosa e saudável, mas que

todos os atores envolvidos pelo processo estejam trabalhando na busca do desenvolvimento local e de novos formatos de relações entre o Estado e a sociedade.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, Regis de Castro (coord.). *A descentralização político-administrativa no Brasil fundamentação, desenvolvimento, dificuldades, perspectivas – O Programa Nacional de Alimentação Escolar* - Informações Cedec, n° 23, 1996
- BARRETT, S.; HILL, M. Report to the SSRCCentral. London: Methuen, 1981.
- BORBA, R. V. *A cidade cognitiva*. Universidade de São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Tese de doutorado, 2000.
- BRASIL, PNAE, apresentação [PNAE - Histórico e Perspectivas](#), 2º Encontro Nacional de Experiências Inovadoras em Alimentação Escolar - Novembro 2005. In <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-encontros-tecnicos>, acessado em 14/02/2012.
- BRASIL. Ministério da Educação, DNE, Relatórios Anuais, 1956-1958, 1960, 1967-1979. Apud BRASIL. Ministério da Educação, FNDE, PNAE. Apresentação [PNAE - Histórico e Perspectivas](#), 2º Encontro Nacional de Experiências Inovadoras em Alimentação Escolar - Novembro 2005 in <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-encontros-tecnicos>, acessado em 14/02/2012
- BRASIL. Ministério da Educação, <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-dados-estatisticos> e www.fnde.gov.br/index.php/ae-historico acesso em 15/02/2012
- CARVALHO, Daniela Gomes de, *O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade: o caso do Distrito Federal (2005-2008)*. Dissertação. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009
- COSTA, Liliam Magda Campos, *O Programa Nacional De Alimentação Escolar (PNAE) Na Perspectiva Dos Usuários: Um Estudo De Caso*, dissertação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.
- DOWBOR, L. *Reprodução Social*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- FIALHO, Assunção de Maria Ribeiro. Merenda escolar no Brasil: a ilustração da assistência como política de lógicas contrárias, 1993. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 1993 apud CARVALHO, 2009
- FISCHER, T. *Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda*. In: FISCHER, T. (org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- FURTADO, C. *Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutura*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.
- HARGROVE, E. C. *The missing link*. Washington. DC: The Urban Institute, 1975.
- HILL, M.; HUPE, P. *Implementing public policy*. London: Sage, 2002.
- HILL, M.; *Implementation: an overview*. In.: *The public policy process*. 4th Ed. Pearson Longman, 2004. cap IX, p. 174-195.
- HOOWOOD, B. W.; GUNN, L. *Policy analysis for the real world*. London: Oxford University Press, 1984.
- KLIKSBERG, B. *O desafio da exclusão social, para uma gestão social eficiente*. São Paulo: Editora Fundap, 1997.
- MILANI, C. *Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: Lições a partir da experiência de Pintadas*. Revista Organização e Sociedade. Salvador: EAUFBA, Edição especial: Poder Local, 2004.
- MOURA M. S.; MEIRA, L *Impactos de Organizações Cooperativas sobre o Desenvolvimento Local: O caso da Ostricultura Comunitária em Ponta dos Mangues/Se*. In: XXVII Enanpad. Atibaia: Anais 2003.

- PEIXINHO, Albaneide, ABRANCHES, Jane e BARBOSA, Najla Veloso S. ALBA in BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: Uma história Brasileira* – Brasília, DF, Assessoria fome Zero, V.2, 2010
- PRESSMAN, J.; WILDAWSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: Or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. University of California Press. Berkeley, 1973.
- RANGEL, R. J. *Uso do Georreferenciamento no Retrato da Agricultura Familiar Formal do Brasil*. In: CORÁ, M. A. J. e BELIK, W. Projeto Nutre SP: Análise da Inclusão da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar no Estado de São Paulo. Instituto Via Pública e Ministério do Desenvolvimento Agrário: São Paulo, 2012.
- SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, D. A. *A conceptual framework of the implementation process*. In: THEODOLOU, Stella Z.; CAHN, M. *Public Policy: tehe essential readings*. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995. p. 153-173.
- SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SPINELLI, Maria Angélica dos Santos e CANESQUI, Ana Maria, *O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995)*. Revista de Nutrição, vol. 15 nº1 Campinas, 2002 apud PEIXINHO ET ali, 2010.
- THEODOLOU, Stella Z.; CAHN, M. *Public Policy: tehe essential readings*. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995. p. 153-173.

ⁱ (PEIXINHO, Albaneide, ABRANCHES, Jane e BARBOSA, Najla Veloso S. ALBA in BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: Uma história Brasileira*. – Brasília, DF, Assessoria fome Zero, V.2, 2010 e BRASIL. Ministério da Educação, FNDE, PNAE. Apresentação “[PNAE - Histórico e Perspectivas](#)”, 2º Encontro Nacional de Experiências Inovadoras em Alimentação Escolar - Novembro 2005 in <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-encontros-tecnicos>, acessado em 14/02/2012)

ⁱⁱ BRASIL. Ministério da Educação, DNE, *Relatórios Anuais, 1956-1958, 1960, 1967-1979*. apud BRASIL. Ministério da Educação, FNDE, PNAE. Apresentação “[PNAE - Histórico e Perspectivas](#)”, 2º Encontro Nacional de Experiências Inovadoras em Alimentação Escolar - Novembro 2005 in <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-encontros-tecnicos>, acessado em 14/02/2012

ⁱⁱⁱ Reportagem do jornal Folha de São Paulo, de 5 de julho de 1986, traz o presidente do FAE explicando-se e prometendo tomar providências após a denúncia de que 192 toneladas de alimentos comprados pela Cobal haviam estragado em um depósito da Companhia Brasileira de Armazéns do Estado de Minas Gerais. O presidente apresenta a municipalização e a compra diretamente do produtor como algumas das medidas que, segundo ele, vão solucionar a questão. Na mesma edição do jornal situações semelhantes são apresentadas nos estados de Alagoas e Maranhão, demonstrando a complexidade da operação coordenada pela FAE e a recorrência dos problemas a ela relacionados.

^{iv} FIALHO, Assunção de Maria Ribeiro, 1993 apud CARVALHO, 2009.

^v BRASIL. Ministério da Educação, <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-dados-estatisticos> e www.fnde.gov.br/index.php/ae-historico acesso em 15/02/2012

^{vi} Dentro da lógica da Estratégia FOME ZERO, o PNAE deixa de ser um integrante do eixo 1 “Acesso aos Alimentos” para integrar também o eixo 3 “Fortalecimento da Agricultura Familiar”.

^{vii} Essa limitação existe para que as compras sejam feitas do maior número de produtores possível sem que haja uma concentração de demanda para aqueles produtores em estágio mais avançado de organização.