UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

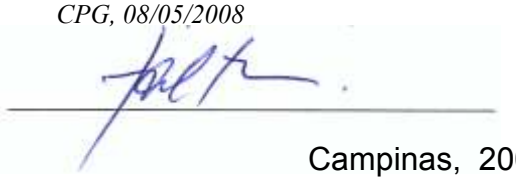
A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E GARANTIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Maria Elena Turpin

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Agrícola e Agrária, sob a orientação do Prof. Dr. Walter Belik.

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por ***Maria Elena Turpin*** *em* ***08/05/2008*** *e orientada pelo* ***Prof. Dr. Walter Belik.***

CPG, 08/05/2008



Campinas, 2008

Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca do Instituto de Economia/UNICAMP

T863a

Turpin, Maria Elena.

A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional / Maria Elena Turpin. – Campinas, SP: [s.n.], 2008.

Orientador : Walter Belik.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Merenda escolar. 2. Desenvolvimento economico. 3. Agricultura familiar. 4. Segurança alimentar. I. Belik, Walter. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Titulo.

08/033/BIE

Titulo em Inglês: The school feeding like vector of local development and warranty of food safety and nutrition
Keywords: Food for school children ; Economic development ; Family farms ; Food safety and nutrition
Area de Concentração : Economia agricola e agraria
Titulação: Mestre em Desenvolvimento Economico
Banca examinadora: Prof. Dr. Walter Belik
Profa. Dra. Semiramis Martins Alvares Domene
Prof. Dr. Claudio Salvadori Dedecca
Data da defesa: 08-05-2008
Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento economico

Dissertação de Mestrado

Aluna: MARIA ELENA TURPIN

" A Alimentação Escolar como Vetor de Desenvolvimento Local e Garantia de Segurança Alimentar e Nutricional "

Defendida em 08 / 05 / 2008

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. WALTER BELIK
Orientador – IE / UNICAMP

Profa. Dra. SEMÍRAMIS MARTINS ÁLVARES DOMENE
PUCCAMP

Prof. Dr. CLAUDIO SALVADORI DEDECCA
IE / UNICAMP

Para meus pais

Agradecimentos

Ao meu orientador, Walter Belik, pelo estímulo, paciência, acompanhamento constante e contribuições neste trabalho, com quem tive o prazer de trabalhar e de receber as primeiras orientações sobre o tema.

Ao meu pai, minha mãe e minha irmã, Maria Luisa, que me ajudaram a conseguir tudo o que acumulei até aqui, com todas as dificuldades dos imigrantes que vieram fazer a vida no Brasil.

Às minhas incansáveis amigas Maya e Regina, que me acompanharam tão de perto, com tanto cuidado, carinho e solidariedade, nas sugestões, nas revisões do texto e na elaboração do abstract. Às minhas amigas Margarete, Fátima e Renata, pelo estímulo e amizade de sempre. À minha amiga Carol, pela ajuda e pelo entusiasmo. E também a todos os meus amigos que sempre estiveram ao meu lado, de perto ou de longe, me incentivando.

Ao meu companheiro Rivaldo, pelas sugestões, e horas de paciência, incentivo e silêncio forçado.

À Fátima Menezes, que possibilitou o acesso à base de dados e me proporcionou as condições para a conclusão deste trabalho e a toda a equipe da Ação Fome Zero pelo apoio.

À Fátima Araújo, ao Vagner Bessa e a todos os outros amigos e colegas da Fundação Seade, que me encorajaram e apoiaram nos primeiros passos dessa caminhada.

Ao Flávio, pelo apoio e tabulação dos dados da PNAD. A todos os entrevistados, que cederam o seu tempo, dados e textos (Jeanice de Azevedo Aguiar, Beatriz Tenuta, Silvio Isopo Porto, Rachel Cossich Furtado, Alziro Corassa, Rivelino Simas, Jacson José Tavares, Acácio Schereder, Nilo Virte, Vanessa Bragato Richiter, Ailton Simião, Luis Marcos Alves Costa, Francisco Lindolfo Teófilo e Maria Helena Vasconcelos e Antônio Guimarães).

E a todos que contribuíram com este trabalho, de forma direta e indireta, me incentivando, ajudando ou permitindo os momentos de dedicação que levaram à sua realização.

Sumário

Introdução *1*

Capítulo 1: Os Caminhos da Alimentação Escolar *5*

1.1 Antecedentes da Política Pública de Alimentação Escolar **6**

1.2 Desenvolvimento da Política com Apoio Externo – período de 1940 até 1971 ..... **7**
1.2.1. Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio 7
1.2.1.1 Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social 8
1.2.2 Ministério da Educação e Saúde Pública 9
1.2.2.1 Comissão Nacional de Alimentação 9
1.2.3 Ministério da Educação e Cultura 10
1.2.3.1 Campanha da Merenda Escolar / Campanha Nacional da Merenda Escolar / Campanha Nacional de Alimentação Escolar 10

1.3 A "Nacionalização" da Merenda Escolar – período de 1972 até 2002 ..... **13**
1.3.1 Ministério da Saúde – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição 13
1.3.2 Ministério da Educação e Cultura 17
1.3.2.1 Instituto Nacional de Assistência ao Educando 17
1.3.2.2 Fundação de Assistência ao Estudante 17
1.3.2.3 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação 23

1.4 Conclusão **31**

Capítulo 2: Evolução Recente do Programa Nacional de Alimentação e Experiências da América Latina *35*

2.1 O Período de 2003 a 2007 ..... **35**
2.1.1 Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome 35
2.1.2 Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome 40

2.2 Modelos de Alimentação Escolar na América Latina **48**

2.3 Conclusão **52**

Capítulo 3: Desenvolvimento Local e a Alimentação Escolar *55*

3.1 Caracterização do Segmento de Estudo **56**
3.1.1 Conceito de Pequeno Produtor e Agricultura Familiar 56
3.1.2 Relevância da Agricultura Familiar para o Desenvolvimento Local 60

3.2 Estratégias de Desenvolvimento Local/Territorial **63**
3.2.1 Definições e Conceitos 63
3.2.2 A Experiência Brasileira 68

3.3 Associação da Alimentação Escolar e Desenvolvimento Local **76**
3.3.1 Vantagens da Associação Alimentação Escolar e Desenvolvimento Local 76
3.3.2 Principais Entraves 78
3.3.2.1 A Importância da Descentralização 78
3.3.2.2 A Gestão Terceirizada 79
3.3.2.3 Regularidade Jurídica 80
3.3.2.4 Concorrência no Mercado Institucional 82
3.3.2.5 Qualificação Técnica 84
3.3.2.6 Associativismo/Cooperativismo e Organização da Produção 85

3.3.2.7 Acesso a Crédito 86
3.4 Conclusão 87
Capítulo 4: A Experiência Acumulada da Associação Desenvolvimento Local e Alimentação Escolar 91
4.1 Alimentação Escolar como Instrumento de Desenvolvimento Local: ações do Governo Federal 93
4.1.1 Atuação dos Órgãos Competentes 93
4.1.2 Panorama Geral do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos 93
4.1.2.1 Quem Pode Acessar 96
4.1.2.2 Mecanismos de Operação 96
4.1.2.3 Recursos e Formação de Preços 97
4.1.2.4 Modalidades Usadas na Alimentação Escolar 99
4.1.2.5 Principais Resultados 100
4.2 Alimentação Escolar como Instrumento de Desenvolvimento Local: experiências no nível local 107
4.3 Relação entre Segurança Alimentar e Merenda Escolar 120
4.4 Conclusão 125
Conclusão 131
Referências Bibliográficas 139
Leis, Medidas Provisórias, Portarias e Resoluções 147
Lista de Siglas 151
Anexo 1 - Condições do Crédito Rural do PRONAF - Modalidades e Grupos 155
Anexo 2 - Modalidades de Licitação 157
Anexo 3 - Modalidades do PAA Definidas em 2003 159

Relação de Tabelas e Quadros

Tabela 1- Recursos Financeiros e Alunos Atendidos pelo PNAE de 1995 a 2006..... Pg. 43

Tabela 2- Matrículas na Educação Inicial e Básica, Alunos Atendidos e Gasto Anual por Aluno do Programa de Alimentação Escolar, em Países Selecionados da América Latina, em 2005..... Pg. 51

Tabela 3- Recursos Financeiros e Agricultores Familiares Atendidos pelo PAA[1] de 2003 a 2006, segundo executor..... Pg. 98

Tabela 4- Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006 e que Participaram do PAA, por modalidades, segundo Região do Brasil e Tamanho de Município, em 2005..... Pg. 104

Tabela 5- Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006 e que Participaram do PAA, por modalidades, segundo Unidade da Federação, em 2005..... Pg. 106

Tabela 6- Valores das Aquisições do PAA[1] e do Total Gasto na Merenda Escolar[2] dos Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006, segundo Unidade da Federação, em 2005..... Pg. 107

Tabela 7- Número de Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar – 2006, segundo as Formas de Apoio ao Produtor Familiar por Meio da Merenda Escolar, em 2005..... Pg. 109

Tabela 8- Formas de Apoio ao Produtor Familiar por Meio da Merenda Escolar dos Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006, segundo Região do Brasil e Tamanho de Município, em 2005..... Pg. 114

Tabela 9- Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006, por Realização de Ações de Educação Alimentar e Existência de Nutricionista, segundo Formas de Apoio ao Produtor Familiar por Meio da Merenda Escolar, em 2005..... Pg. 117

Tabela 10- Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006, por Faixa de Número de Reuniões Realizadas pelo CAE – Conselho de Alimentação Escolar, segundo Forma de Apoio ao Produtor Familiar por Meio da Merenda Escolar, em 2005..... Pg. 119

Tabela 11- Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006, por Fornecimento de Refeição Complementar aos Alunos, segundo Região do Brasil e Tamanho de Município, em 2005..... Pg. 122

Tabela 12- Alunos de Creche, Pré-escola e Ensino Fundamental da Rede Pública, por Tipo de Acesso à Merenda Escolar, segundo Situação de Segurança Alimentar do Domicílio onde Moram[1], em 2004..... Pg. 124

Quadro 1- Níveis de Educação e Ensino da LDB..... Pg. 24

Quadro 2- Evolução Temporal da Legislação do PNAE[1], segundo Dias de Atendimento e Valores *per capita*..... Pg. 46

Quadro 3- Características Organizacionais da Produção Patronal e da Familiar..... Pg. 59

Quadro 4- Modalidades do PAA em Execução, em 2006..... Pg. 97

Quadro 5- Categorização das Formas de Apoio ao Produtor Familiar por Meio da Merenda Escolar..... Pg. 108

Resumo

Este trabalho busca avaliar a atual contribuição e as potencialidades do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar, como instrumento para o DL – Desenvolvimento Local por meio de apoio aos agricultores familiares. Da mesma forma procuramos aferir a importância desse programa para a política de SAN – Segurança Alimentar e Nutricional.

O estudo foi motivado pela magnitude do PNAE e pela necessidade de conhecer melhor as suas conexões com a agricultura familiar, segmento de destacada importância econômica e social e elemento fundamental para o Desenvolvimento Local. A integração de políticas públicas com o foco na agricultura familiar pode ser um modelo efetivo de redução da desigualdade social em uma região.

A pesquisa mostrou, comparativamente aos programas latino-americanos, a abrangência e a estabilidade do PNAE como um programa de Estado, e não mais como programa de governo; e a atual estrutura do programa baseada não só em diretrizes claras fundamentadas nos princípios da SAN, mas também na participação social e no fortalecimento da economia local. O estudo também mostrou que a ligação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar segue uma trajetória histórica culminando em três aspectos que estão presentes na legislação atual: exigência ao respeito à vocação agrícola e hábitos alimentares regionais; compras dentro dos limites geográficos regionais; e uso de produtos *in natura*, típicos daquela produção.

A análise das tabelas, documentos e experiências do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar de 2006 permitiu avaliar que, embora o PNAE ainda seja pouco estudado como uma política federal integrada, já apresenta incontáveis exemplos de como promover a inserção competitiva da agricultura familiar no mercado institucional, com aumento na apropriação e circulação de riqueza, gerando efeito multiplicador na economia local. Várias ações municipais relativas à alimentação escolar foram identificadas, especialmente as comerciais. A participação no PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, por exemplo, embora ainda em fase de revisão, apresentou significativos impactos institucionais e organizacionais na produção familiar. As principais iniciativas, geralmente associadas a ações de educação alimentar e contratação de nutricionistas, apesar de não estarem ligadas a uma participação social atuante, foram dirigidas: ao incentivo no uso de máquinas, insumos e infra-estrutura de beneficiamento, a programas de geração de renda, à valorização cultural, à adaptação às normas da vigilância sanitária, à formalização e capacitação; e à organização política, institucional, administrativa e comercial.

Quanto à contribuição do PNAE à garantia de SAN, embora ainda seja prematuro afirmar seus impactos por falta de indicadores mais específicos e atualizados, foram constatados indícios de que seu papel é relevante, especialmente para a população mais carente, por meio de ações de educação alimentar e oferta de refeições complementares.

Abstract

This study evaluates both the current contribution and potentialities of the National School Feeding Program (*PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar*) as an instrument for local development, by means of supporting family farmers, and its importance on Food Safety and Nutrition (*SAN – Segurança Alimentar e Nutricional*).

The research was motivated by the magnitude of *PNAE*, and by the need of better knowing its connections with the family-based agriculture, segment of great economical and social importance and fundamental element for the local development. The integrated public policies focusing the family-based agriculture can be an effective model towards the reduction of social inequality in a region.

The research showed, comparatively to the Latin-American programs: the extensiveness and stability of *PNAE* as a State program, and no more as a government one; and the program's current structure based not only on clear guidelines' principles of *SAN*, but also on social participation and on the strengthening of the local economy. The dissertation also showed that the connection between the school feeding and the family-based agriculture follows an historical trajectory culminating in three aspects: the demand for respect to the regional agricultural vocation; the purchase inside the regional geographical limits; and the use of *in natura* products, characteristic of that agriculture.

The analysis of the tables, documents and experiences in the 2006 Efficient Manager of School Feeding Award allowed to evaluate that, although *PNAE* is still not much studied as an integrated federal policy, it already presents countless examples of how to promote the competitive insertion of the family-based agriculture in the institutional market, with increase in the appropriation and circulation of wealth, generating a multiplier effect in the local economy. Many municipal actions concerned about school feeding were identified, especially the commercial ones. The participation of the family-based agriculture in the Program of Food Acquisition (*PAA – Programa de Aquisição de Alimentos)* - although still in a reviewing phase - has presented significant institutional and organizational impacts in the family production. The main municipal initiatives, usually associated to actions of alimentary education and nutritionists hiring - in spite of not associated to an active social participation - were focused: on the incentive to the use of machines, inputs and improvement infrastructure; on the programs of income generation; on the cultural valorization; on the adaptation to the norms of the sanitary surveillance; on the legalization and training; and on the on the political, institutional, administrative and commercial organization.

In terms of the contribution of PNAE to SAN's guarantee - although it is yet too early to know its impacts by lack of specific and up-to-date indicators - there were evidences that its role is relevant, especially for the poorest people, through the actions of alimentary education and offer of complementing meals.

Introdução

A alimentação escolar no Brasil iniciou-se a partir de iniciativas isoladas da sociedade civil e posteriormente por meio dos esforços de alguns estados e municípios até se chegar a um programa de abrangência nacional, coordenado pelo Governo Federal. Desde sua origem, a preocupação que motivava pais, professores, funcionários e diretores de escolas e outros agentes privados, e que alicerçou a concepção básica do programa público, foi a desnutrição das crianças.

A partir das primeiras linhas de orientação nacional sobre o tema nos anos 30, mesmo que não aplicada em bases práticas, estudiosos e profissionais envolvidos com o assunto já definiam cardápios adequados às diversas regiões do país, preconizando o emprego de alimentos regionais, o que visava enriquecer a base nutritiva da alimentação dos escolares, mas que também viria a se constituir no embrião do apoio à pequena produção local.

Da mesma forma, historicamente, as ações de Política de Alimentação e Nutrição procuraram inserir em suas linhas de ação os temas da alimentação escolar e do apoio ao pequeno produtor rural devido à sua importância e complementaridade. O público alvo era coincidente, ou seja, as crianças escolares mais carentes nutricionalmente também eram aquelas pertencentes a famílias da área rural, onde se concentravam os maiores índices de pobreza.

A criação do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar em 1954 no Ministério da Saúde, e formalizada em 1955 no Ministério da Educação e Cultura por meio do decreto nº. 37.106/55, embora não tivesse como função central erradicar a desnutrição nem o de ser um mecanismo indutor de DL – Desenvolvimento Local, incorporou essas questões no marco legal da sua constituição. Seus objetivos principais visavam essencialmente à redução da desnutrição do escolar e à melhoria dos hábitos alimentares.

Desde então, a merenda escolar tem contribuído, principalmente após a sua descentralização, para incrementar a alimentação de alunos da rede pública e filantrópica[1] em todo o país e ampliado o potencial de incentivo à pequena produção familiar local. O esforço de municipalização previa a melhoria da qualidade alimentar por meio de diretrizes a serem aplicadas nas localidades, que ao mesmo tempo levavam ao fortalecimento desse segmento.

Hoje, o PNAE movimenta um montante na ordem de R$ 1,6 bilhão, beneficiando mais de 36 milhões de crianças que atualmente fazem pelo menos uma refeição ao dia. Pode-se considerá-lo o maior programa de suplementação alimentar da América Latina, considerando o tempo de

[1] Desde que cadastradas no Censo Escolar e registradas no Conselho Nacional de Assistência Social.

atuação, a continuidade, o compromisso constitucional desde 1988, o caráter universal, o número de alunos atendidos e o volume de investimentos já realizados. Seu objetivo central é "atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula e à formação de hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o seu crescimento, desenvolvimento, aprendizado e rendimento escolar", mas tem como uma de suas diretrizes "o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente produzidos e comercializados em âmbito local" (Resolução FNDE/CD nº. 32, de 10/08/2006).

Por outro lado, as tradicionais políticas de desenvolvimento sócio-econômico não têm sido capazes de acabar com as desigualdades regionais, perpetuando a pobreza rural e urbana até os dias atuais. O enfoque territorial do Desenvolvimento Local tem sido estudado há 30 ou 40 anos, mas foi a partir da década de 90 que entrou definitivamente na pauta de formulação e aplicação de políticas públicas, em âmbito municipal e intermunicipal.

Na formulação da política de Desenvolvimento Local considera-se a agricultura familiar como um segmento a ser dinamizado. Embora a produção familiar responda atualmente por 38% do valor bruto da produção agropecuária nacional e ocupe 77% da mão-de-obra do campo (MDA, 2006-a) muitas vezes esses produtores não têm acesso às redes comerciais, sendo necessária a construção de "pontes" que os vinculem a outros agentes econômicos e sociais. A chamada "demanda institucional" constitui-se em um dos elementos que podem ser utilizados, de forma coordenada com outras ações, a fim de garantir mercado para essa produção.

A partir desse panorama geral, considerando a vinculação histórica do Programa Nacional de Alimentação Escolar ao apoio à agricultura familiar e à necessidade de se aprimorar os mecanismos de Desenvolvimento Local e Territorial ligados a esse segmento que tradicionalmente esteve à margem das políticas setoriais e do circuito comercial comandado pelas grandes empresas, este trabalho pretende contribuir para a análise da perspectiva dessa associação.

O problema que norteará esta dissertação é: considerando o amparo legal que o Programa Nacional de Alimentação Escolar vem propiciando, principalmente a partir de 1994 com a descentralização da sua execução, seria possível usar o PNAE como um efetivo e abrangente mecanismo indutor de Desenvolvimento Local, por meio do apoio à produção familiar, e na garantia da SAN – Segurança Alimentar e Nutricional?

A hipótese é de que sim, é possível que o PNAE seja um instrumento indutor de Desenvolvimento Local e de Segurança Alimentar, inserido em uma Política Nacional, tendo em vista ser um programa federal consolidado, no qual está incluída parcela significativa da população em situação de risco de insegurança alimentar, sendo executado em sua maior parte pelas Prefeituras, e relacionado diretamente à pequena produção agrícola e às pequenas agroindústrias alimentícias, via a demanda por alimentos saudáveis, principalmente em municípios pequenos que representam a maior parte do país e onde se concentra esse segmento.

Na comprovação da hipótese, trabalhar-se-á analisando prioritariamente o desenho do PNAE e as suas conexões com a produção local com base no estudo dos determinantes históricos da alimentação escolar, do entendimento dos mecanismos de Desenvolvimento Local e de experiências municipais, apontando-se os entraves e as vantagens dessa associação. Também será estudada a relação do Programa com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição e as suas contribuições na garantia da SAN – Segurança Alimentar e Nutricional.

O método de trabalho utilizado nesta dissertação está baseado em quatro vertentes:

a) utilização de fontes secundárias: revisão de literatura; leis, resoluções e medidas provisórias sobre o PNAE; documentos do PNAE; documentos da Conab – Companhia Nacional de Abastecimento e do MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; relatórios do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; dados de fontes secundárias (INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, LA-RAE – Rede de Alimentação Escolar para América Latina, MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário e Conab).

b) entrevistas com gestores de programas de âmbito nacional e municipal, na área de alimentação escolar e do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar; com funcionários que trabalham ou trabalharam na execução do PNAE e com responsáveis técnicos; com técnicos extensionistas envolvidos com programas de apoio à agricultura familiar; e produtores familiares.

c) uso da base de dados da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, ano de 2004 (incluindo caderno de Segurança Alimentar) - IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

d) uso da base de dados da 3ª edição do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006, ano base 2005, desenvolvido e coordenado pela ONG Ação Fome Zero, que, teoricamente, reúne dados sobre as melhores gestões do PNAE.

Além desta introdução, esta tese está estruturada em quatro capítulos e a conclusão final. O capítulo 1 faz uma recuperação histórica da alimentação escolar no Brasil até 2002, inserida em um contexto maior da construção da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, pontuando-se as ações diretas e indiretas de apoio à pequena produção. O capítulo 2, estruturado de forma semelhante ao capítulo 1, relata os avanços do PNAE no período recente, pós 2003, bem como expõe sinteticamente as experiências de alimentação escolar na América Latina a fim de contribuir para entender a magnitude do PNAE no contexto dos países dessa região. O capítulo 3 apresenta a definição e conceituação do segmento em estudo, a agricultura familiar; os conceitos de Desenvolvimento Local e a implementação dessa política no Brasil; e, no âmbito do PNAE, assinala os principais entraves e vantagens da associação da alimentação escolar com a agricultura familiar. E, finalmente o capítulo 4 aponta as ações do Governo Federal, detalhando com mais profundidade o PAA e seus resultados, além de explorar as bases de dados da PNAD 2004, cruzando dados de Segurança Alimentar com merenda escolar, e das Prefeituras inscritas na 3ª edição do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006 que desenvolveram projetos municipais de Desenvolvimento Local e participaram do PAA. O Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar é uma iniciativa da ONG Ação Fome Zero cujo objetivo é disseminar as boas práticas realizadas pelas Prefeituras na área da alimentação escolar. Essa premiação contou com 11 categorias – desde sua primeira edição em 2004 até 2006 – sendo que uma delas, a categoria "Desenvolvimento Local", destaca Prefeituras que se diferenciaram por apoiar a produção local por meio do PNAE.

Finalmente, o capítulo de conclusões apresentará, além dos resultados gerais deste trabalho, uma série de recomendações para a política e sugestões para a continuidade dessa investigação.

Capítulo 1: Os Caminhos da Alimentação Escolar

Da mesma forma como ocorreu em vários países do mundo, a alimentação escolar no Brasil, como instrumento de política pública de alimentação e nutrição, originou-se a partir de uma necessidade maior do Estado de solucionar o problema da fome, embora de maneira suplementar e setorial. Segundo afirmava Josué de Castro, já na primeira metade do século XX, a fome era um problema endêmico, e não epidêmico, pois se associava à pobreza extrema e a práticas alimentares e serviços públicos inadequados. Logo, sua natureza era política e econômica (Castro, 1984).

Assim, a partir dessa percepção, o combate à fome passou a ser objeto de políticas governamentais com a elaboração de diversos planos e programas visando implantar uma política nacional de alimentação e nutrição que sanasse, pelo menos em parte, os problemas na área social e de saúde pública.

Isto ocorreu a partir da segunda metade da década de 30 – durante o governo Vargas, que, em sua política trabalhista, determinou duas medidas que teriam influência na alimentação da classe trabalhadora. A primeira delas seria a instituição do salário mínimo, em 1938, sendo reconceituado em 1946 pela Constituição como um valor que deveria "satisfazer as necessidades do trabalhador e sua família" (Bonfim, 2000). Mas foi com a segunda – a criação, em 1940, do SAPS – Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social – inicialmente idealizado e organizado por Josué de Castro como Serviço Central de Alimentação[2], que se iniciaram no país as primeiras ações de âmbito federal ligadas à alimentação escolar.

A partir daí esse tema não saiu mais da pauta de ações do governo, embora tenha passado por períodos de crise e por problemas de ordens administrativa, financeira e de desvio de recursos. Apesar de todas essas questões, o Programa de Alimentação Escolar indiscutivelmente foi a política pública de suplementação alimentar mais bem sucedida no país, na qual sempre esteve presente o debate sobre a promoção do Desenvolvimento Local. Tomando-se o ano de 1940 como base, verificamos que essa política já completou quase 70 anos, tendo sido aprimorada sucessivamente ao longo desse período.

O referido histórico é descrito neste capítulo até o ano de 2002 e foi organizado em três partes e a conclusão. A primeira parte traz um breve resumo das ações que antecederam o início da construção da política em nível federal; a segunda e a terceira parte dão ênfase ao modelo

[2] O Decreto-Lei n° 1.469, de 1° de agosto de 1939, criou o Serviço Central de Alimentação do IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

institucional adotado e traçam, em ordem cronológica, o percurso da alimentação escolar no Brasil estabelecendo dois períodos definidos pelo fim do apoio internacional e começo do processo da "nacionalização" dessa política. Nessa retrospectiva procurou-se estabelecer a relação da alimentação escolar com o tema da Segurança Alimentar e Nutricional, e mais especificamente a associação com ações de Desenvolvimento Local.

1.1 Antecedentes da Política Pública de Alimentação Escolar

Os primeiros registros sobre alimentação escolar no Brasil datam do final do século XIX. Em 1867 foram instituídas as Caixas Escolares, segundo modelo do poder central, financiadas e operacionalizadas pela sociedade civil e associações filantrópicas. Estas, hoje também conhecidas como Associações de Pais e Mestres, forneciam a "sopa escolar" que era preparada nas residências das famílias e transportada até as escolas (Rosenburg, 1972). O que se pretendia, naquela época, era fornecer alimentos aos escolares que muitas vezes freqüentavam a escola sem ter realizado nenhuma refeição.

Paralelamente às iniciativas da sociedade relacionadas à alimentação escolar, ações em torno da fome foram protagonizadas pelas classes populares. Os primeiros anos do século XX foram marcados por uma economia primário-exportadora baseada no complexo cafeeiro e na importação de gêneros alimentícios e bens de consumo de preços elevados, o que restringia o consumo desses produtos pelos trabalhadores. Além disso, a incipiente classe assalariada vivia em condições precárias devido aos baixos salários, longas jornadas de trabalho, elevado custo da moradia, insalubridade, elevados índices de acidente de trabalho, entre outros. Revoltados com essa situação, os trabalhadores realizavam protestos e lutas contra a carestia e a falta de emprego, passando a se organizar em movimentos e organizações.

Por outro lado, juntamente com a instabilidade internacional provocada pela primeira guerra mundial (1914-1919), que impediu a exportação dos países centrais, a economia cafeeira impulsionou a diversificação da agricultura, a vinda de trabalhadores imigrantes e a modernização do sistema de transportes, gerando a acumulação necessária para a substituição de importações, com a criação da indústria de bens de consumo assalariados e bens de capital leve e a formação do mercado urbano e da classe operária.

Tais mudanças na economia, associadas à precariedade das condições de vida do operariado durante a Primeira República (1890-1930), levaram à criação do sindicalismo brasileiro que cobrava do Estado seu papel de mediador no sentido da regulação ou normatização

das relações sociais de trabalho, o que viria a se traduzir mais tarde na legislação trabalhista e na preocupação do Estado com a alimentação dos trabalhadores.

Nesse período, um marco expressivo na construção da Política de Alimentação e Nutrição, e que ajudou na campanha pelo salário mínimo, foi o inquérito promovido por Josué de Castro, no Recife, em 1933, sobre "as condições de vida da classe operária" revelando a ocorrência de *déficit* energético e de nutrientes (Arruda & Arruda, 2007).

No que concerne à alimentação escolar, as transformações em curso ampliaram sua oferta, pois, a partir da década de 30, com a consolidação da educação pela intensificação do processo de industrialização e a transferência da mão-de-obra dos setores tradicionais para o moderno, alguns municípios e estados passaram a assumir a responsabilidade pela alimentação escolar. Foram exemplos disso o município do Rio de Janeiro e os estados de São Paulo, Minas Gerais, Ceará e Paraná (Sturion, 2002).

Embora a alimentação escolar não operasse como um programa nacional e existisse pela interferência da sociedade civil e atuação de alguns estados e municípios, a primeira ação de apoio à produção local por meio da merenda escolar ocorreu já na primeira metade do século XX no âmbito da atuação técnica e política de profissionais da área da saúde preocupados com a questão da desnutrição dos escolares. Em 1939, o médico nutrólogo Dante Costa[3] publicou 25 tipos de merenda adequados às diversas regiões do país, nas quais pela primeira vez se indicava o emprego de alimentos regionais, em uma base técnica. Na época, propôs a composição de merendas com açaí, ovo de tartaruga, cajus e rapaduras, beijus de farinha e também algumas refeições específicas para cidades litorâneas (Fonseca, 1953).

1.2 Desenvolvimento da Política com Apoio Externo – período de 1940 até 1971

1.2.1. Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

A administração pública começou um processo de modernização a partir dos anos de 1930, com a implantação do modelo burocrático que procurou desvincular a gestão pública dos fortes interesses da burguesia rural. Desde o Estado Novo (1937-1945) ela caracterizou-se pela identificação entre Estado e sociedade, apesar do regime autoritário e da centralização no plano institucional. Esse período foi, a um só tempo, de grande avanço nas políticas sociais e econômicas, sobretudo devido à implantação de uma ampla legislação trabalhista – para os trabalhadores urbanos – e de apoio à industrialização, e de expressivo retrocesso em termos de

[3] Fez parte da equipe do SAPS – Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social.

liberdade política, com a extinção dos partidos políticos, e a instauração da censura e da repressão.

O Governo Federal passou a preocupar-se com a formação de uma base de apoio da massa trabalhadora e aproximou-se do sindicalismo trabalhista que havia se fortalecido devido às condições do mercado de trabalho formado ao longo dos últimos anos. Para controlar e fiscalizar o sindicalismo operário foram ampliados os serviços estatais de aposentadoria, com a criação do SAPS em 1940 (extinto em 1967), o imposto sindical e o salário mínimo[4], e posta em vigor a CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943. Ao lado dessa política de concessões aos trabalhadores – auxílio-natalidade, salário-família, licença para gestante, estabilidade no emprego (após 10 anos), descanso semanal remunerado – extinguiu-se o direito de greve e a independência dos sindicatos, os quais passaram a ser dirigidos por falsos líderes sindicais ancorados no governo (pelegos).

1.2.1.1 Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social

No âmbito da Política Nacional de Alimentação e Nutrição foi com a criação do SAPS, vinculado ao então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio[5], que se iniciou o caminho no sentido de implantar ações nessa área e na de alimentação escolar.

Órgão máximo de assistência, educação e orientação técnico-alimentar, o SAPS tinha por objetivo central atender aos segurados da previdência, instalar restaurantes em empresas maiores, fornecer refeições nas menores, vender alimentos a preço de custo a trabalhadores com família numerosa, proporcionar educação alimentar, formar pessoal técnico especializado e apoiar pesquisas sobre alimentos e situação alimentar da população (Silva, 1995).

Apesar de não ter abrangência nacional no âmbito da alimentação escolar, essa política proporcionou o oferecimento de desjejum aos escolares, para alguns estados, a partir de 1942 (Sturion, 2002). Sua atuação foi maior no Rio de Janeiro, onde, em 1945, era fornecida essa refeição à base de leite, frutas, queijo, pão e sopa, somando uma média de 450 Kcal (Silva, 1995). Havia problemas financeiros para sua execução e em 1953 apenas 10% dos estudantes das escolas primárias era atendido por essa merenda, sendo recomendado, pelo então diretor da Seção Técnica do SAPS, Dante Costa, priorizar o copo de leite em detrimento da sopa (Stefanini, 1998).

Já nessa época, profissionais do SAPS, ligados à Seção de Alimentos, da Divisão Técnica, cobravam do governo a "Lei do leite", que mandasse fornecer, gratuitamente, uma cota mínima

[4] O salário mínimo foi aprovado em 1938, mas teve seu valor fixado em 1940.
[5] Tinha como uma de suas atribuições orientar e supervisionar a Previdência Social.

às crianças escolares de cidades produtoras desse alimento, bem como um Programa Nacional de Merenda Escolar que fosse efetivamente cumprido.

1.2.2 Ministério da Educação e Saúde Pública

Antes mesmo da criação do SAPS, o Ministério da Educação e Saúde Pública[6] já havia realizado, em 1935, a Campanha Nacional pela Alimentação da Criança, implementada pelo Instituto de Proteção e Assistência à Infância[7], dando as linhas iniciais de orientação nacional para instituir a merenda na escola, incorporando-a como uma obrigação oficial e não da iniciativa privada (Fonseca, 1953).

Segundo Dante Costa, o Estado tinha o dever de exercer uma verdadeira política escolar de alimentação, sendo uma obrigação a ser exercida no interesse coletivo do país, no interesse humano do escolar e no interesse econômico da administração escolar (Lamare, 1968).

1.2.2.1 Comissão Nacional de Alimentação

Durante a Segunda Guerra Mundial, algumas instituições foram criadas no sentido de se organizar uma política de alimentação e nutrição, mesmo que de caráter isolado. Foram criados: o ITA – Instituto de Tecnologia Alimentar, em 1944, depois incorporado em 1946 à Universidade do Brasil, com a finalidade de constituir o Instituto Nacional de Nutrição; a SBA – Sociedade Brasileira de Alimentação (1940); o STAN[8] – Serviço Técnico da Alimentação Nacional (1942); e, em 1945, a CNA[9] – Comissão Nacional de Alimentação, que seria a primeira instituição com papel relevante na alimentação escolar nacional (Lima, 1998).

Vinculada ao Setor de Saúde Pública, do Ministério da Educação e Saúde Pública, a partir de 1949, a CNA (extinta em 1972) além de ter como missão propor uma política nacional de alimentação deveria realizar estudos e incentivar pesquisas na área de alimentação e nutrição, estimular bons hábitos alimentares por meio de campanhas educativas e contribuir para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados (Silva, 1995; CNA, 1967).

Na alimentação escolar, embora de cunho assistencialista, a Comissão realizou a primeira ação de coordenação de um programa em nível federal por meio da distribuição, aos escolares, de leite originado dos excedentes agrícolas internacionais e financiado pelo UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância.

---

[6] Sua criação foi um dos primeiros atos do Governo Provisório de Getúlio Vargas em novembro de 1930.

[7] Fundado em 1880, no Rio de Janeiro, foi idealizado e implantado pelo médico higienista Arthur Moncorvo Filho (Wadsworth, 1999).

[8] Órgão da Coordenação da Mobilização Econômica, entidade destinada a articular os vários setores da economia nacional ante a situação criada pela Segunda Guerra Mundial, entre 1939 e 1945. Josué de Castro foi nomeado chefe desse serviço e incumbido de levar a efeito a coordenação econômica no setor da alimentação (Lima, 1998).

No bojo da reforma ministerial do segundo governo Vargas, em 1953, o Ministério da Educação e Saúde foi desdobrado em dois, o MEC – Ministério da Educação e Cultura e MS[10] – Ministério da Saúde. A CNA passou a ser um dos órgãos do MS e, até o final daquele ano, o ministro nomeado para assumir o MEC ocupou interinamente o Ministério da Saúde (MS, s/d).

Ainda no âmbito do MS, após anos de reivindicações e discussões dos profissionais da área de Alimentação e Nutrição, e tendo como base a experiência de alimentação escolar implementada até aquele momento, foi criado pela CNA, em 1954, o PNAE[11] – Programa Nacional de Alimentação Escolar, originalmente chamado PNME – Programa Nacional de Merenda Escolar.

Mantendo o caráter assistencial, o programa visava essencialmente à redução da desnutrição do escolar e pretendia também a melhoria dos hábitos alimentares. Isso foi ratificado na 1ª edição da Cartilha da Merenda Escolar, lançada nesse mesmo ano, em que Josué de Castro colocou o PNME como elemento essencial para a luta contra a fome e subnutrição no país, por meio da racionalização dos programas de merenda escolar já existentes, estendendo-os a todo o país com orientação técnica e assistência econômica, incluindo atividades educacionais (Stefanini, 1998).

1.2.3 Ministério da Educação e Cultura

1.2.3.1 Campanha da Merenda Escolar / Campanha Nacional da Merenda Escolar / Campanha Nacional de Alimentação Escolar

Em 31 de março de 1955 o PNAE foi transferido do MS para o MEC, por meio do decreto nº. 37.106 que instituiu a inicialmente chamada CME – Campanha da Merenda Escolar. Na implementação do Programa esse órgão tinha o objetivo de: incentivar os empreendimentos públicos e privados ligados à merenda escolar; realizar o seu barateamento, por meio da aquisição direta dos produtos nas fontes ou em convênios com entidades internacionais; e promover a melhoria de seu valor nutritivo pela utilização de gêneros ricos em proteínas e vitaminas (Lamare, 1968). A aquisição direta dos alimentos nas fontes favorecia o pequeno produtor, principalmente nos municípios menores.

A CME transformou-se na CNME – Campanha Nacional da Merenda Escolar por meio do decreto nº. 39.007, de 11/04/56, e três anos depois ganhou autonomia técnica e administrativa para poder negociar diretamente com os organismos internacionais, passando a ser uma

---

[9] Criada inicialmente junto ao Conselho Federal de Comércio Exterior.
[10] Lei n.º 1.920 - de 25/07/1953, regulamentada pelo Decreto n.º 34 596, de 16/11/1953.
[11] Passou a ter essa nomenclatura a partir de 1959.

Superintendência com Representações Regionais em todos os estados, Seções Técnico-administrativas, Assessorias e Setores Regionais[12] (Sturion, 2002).

O órgão ficou responsável então pelas negociações internacionais e firmava contratos com o UNICEF, a FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação e a CCC[13] – Corporação de Crédito de Commodity, do USDA – Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, que doavam os excedentes de produção de leite em pó. Na época, o contexto mundial era de fortalecimento das economias centrais e havia o interesse norte-americano de conter o desenvolvimento do comunismo nos países periféricos por meio do apoio às ditaduras nacionais e às suas políticas de alimentação e nutrição.

No caso do UNICEF o montante de recursos era da ordem de US$ 215.000, desde que houvesse uma contrapartida do governo brasileiro, o que elevou a cobertura do programa para dois milhões de crianças (Stefanini, 1998).

A CNME também supervisionava e controlava o PNAE nos municípios e estados e realizava convênios com esses entes, que se responsabilizavam pelo custo dos gêneros alimentícios complementares aos enviados pelas instituições internacionais, comprando farinhas de cereais e leguminosas, em que se acrescentavam vitaminas e minerais.

De 1955 a 1959 a Campanha contou com recursos orçamentários da União no valor de CR$ 7.416.000,80 para atender a um contingente de um milhão e 800 mil escolares e, nos anos de 1959 e 1960, dispôs de uma dotação orçamentária de CR$ 460.000.000,00 para atender a mesma quantidade de alunos. Na época, houve denúncias de corrupção na Câmara dos deputados, o que levou à exoneração do então Superintendente da Campanha, Walter Joaquim dos Santos, e à instituição de uma legislação de caráter regulatório das aplicações de recursos e do *modus operandi* do Programa (Coimbra, 1981).

Na década de 60 os convênios com o UNICEF e a CCC terminaram e o programa de alimentação escolar passou por uma crise entre os anos de 61 e 64.

No início desse período, em 1961, o então deputado federal, Josué de Castro, denunciava, em seus discursos na Câmara Federal, os malefícios da dependência do país aos programas internacionais. Qualificava-os de paternalistas sendo, na realidade, uma estratégia do USDA para se livrar dos estoques excedentes que estavam fazendo cair o preço dos alimentos no mercado internacional. Além disso, a formação de hábitos alimentares para o consumo de parte desses

[12] A função das Assessorias era mediar as relações entre a Superintendência e as Representações Estaduais e os Setores Regionais tinham a incumbência de distribuir os gêneros alimentícios.
[13] Agência do USDA – Departamento de Agricultura dos Estados Unidos que administra os programas agrícolas.

alimentos e a retração da produção nacional de outros, criava crises de abastecimento no país quando os excedentes norte-americanos terminavam, como ocorreu em 1959 com o leite em pó para as crianças, que só não foi suspenso de imediato devido à luta do deputado pela sua prorrogação, conseguida com a ajuda do governo do Canadá (Coimbra, 1981).

Apesar do alerta feito por Josué de Castro, entre 1962 e 69, a USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, por meio de seu programa "Alimentos para a Paz", forneceu leite em pó para a alimentação escolar em convênios[14] que previam uma contrapartida de 20% do governo brasileiro (Sturion, 2002). Segundo Lamare (1968), nesse período 11 milhões de escolares eram atendidos devido ao trabalho conjunto do governo brasileiro, da USAID, dos estados e municípios que cediam prédios para a sede da organização e armazéns para depósitos de gêneros, auxiliando também em transporte, pessoal e com fornecimento de alimentos perecíveis.

Embora o fornecimento de leite pela USAID tenha passado por cortes entre 63 e 64 devido à instabilidade política do país, foi retomado em 65 quando foram enviados também outros alimentos como trigo (laminado e farinha), farinha de milho, manteiga, óleo vegetal e queijo, para implantar o programa "Almoço escolar", que deveria ser complementado por estados e comunidades locais com verduras e alimentos ricos em proteínas para constituir uma refeição completa (Stefanini, 1998). Essa seria uma das primeiras ações dentro do PNAE de estímulo aos pequenos produtores locais, haja vista serem alimentos típicos dessa produção.

Nesse ano a CNME passou a denominar-se CNAE – Campanha Nacional de Alimentação Escolar, abrangendo a partir de então não só alunos do 1º grau, como também parte dos alunos pré-escolares e do secundário e estudantes do supletivo. Segundo Rosenburg (1972), eram firmados convênios entre as Assessorias Regionais da CNAE, que a representavam localmente, e os estados e municípios, sobre os quais recaíam, prioritariamente sobre o município, e secundariamente sobre o estado, as maiores responsabilidades do financiamento, desde que suas condições econômico-financeiras fossem favoráveis.

Seguindo seu objetivo de implantar os princípios básicos da boa alimentação, o que também motivou a mudança da sigla, a CNAE realizou o III Seminário Interamericano de Alimentação Infantil juntamente com a USAID. Nesse evento foram apresentadas as experiências de combinação de farinha de milho, trigo e soja nas refeições escolares como "novas fórmulas de

alimentos" e representantes das indústrias alimentícias americanas, em uma a clara intenção de incentivo a essa atividade produtiva em seu país, falaram sobre o interesse de seu governo em apoiar a indústria brasileira, apontando a alimentação escolar como um mercado promissor (Stefanini, 1998).

Ainda em 1965 surgiram também o Programa "Alimentos para o Desenvolvimento" – voltado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar – e o "Programa Mundial de Alimentos", da ONU – Organização das Nações Unidas (FNDE, s/d). Por meio dessa ajuda, o Programa de Alimentação Escolar chegou a registrar em 1968 uma cobertura de 9,5 milhões de crianças (75% do ensino fundamental), com a distribuição de cerca de 50.000 Ton de alimentos, sendo 50% doado por esses dois programas (Silva, 1995).

1.3 A "Nacionalização" da Merenda Escolar – período de 1972 até 2002

Com o fim do convênio com a USAID, em 69, a crise, já instaurada pelo fim dos convênios com os outros organismos internacionais, se acentuou, levando a uma grande reestruturação institucional. Foram extintas as Assessorias Regionais, houve aumento dos controles burocráticos, centralização das decisões em nível federal, e substituição do leite em pó por alimentos formulados industrialmente (sopas, mingaus, *milkshakes*), o que propiciou o fortalecimento da indústria alimentícia nacional.

Além dos problemas de financiamento, em uma conjuntura de crise mundial de produção de alimentos e de petróleo, esse modelo de alimentação escolar passou a ser questionado nos anos 70, também devido ao agravamento da situação de desnutrição. Pesquisas alimentares realizadas na época revelaram uma insuficiência de ingestão energética dos grupos sociais de baixa renda. A partir disso, o Governo Federal optou por expandir a ação de suplementação alimentar por meio da multiplicação de programas que envolviam concepções, formas operacionais, populações-alvo e instituições diferentes (Torres Filho & Carvalho, 1989). Surgiram então vários programas nessa área que disputaram verbas federais. Apesar das mudanças, a estrutura verticalizada da CNAE manteve-se até o início da década de 80, quando foi substituída, após 25 anos, pelo INAE – Instituto de Assistência ao Educando (Portaria MEC nº. 708, 22/12/1981).

1.3.1 Ministério da Saúde – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

Abre-se aqui um parêntesis para destacar a atuação do MS no papel de articulador das políticas de Alimentação e Nutrição, dentre elas o PNAE. Embora o Programa estivesse sob a

---

[14] O convênio determinava que na embalagem do leite viesse escrito: "leite em pó fornecido pelo povo dos Estados Unidos e distribuído pelo governo brasileiro".

coordenação do MEC, o INAN[15] – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, autarquia do MS, que substituiu a CNA[16], extinta em 1972, teve o papel de redefinir os seus objetivos em 1976 (Instituto de Saúde, 1994).

Com isso, o Governo Federal tentava criar um Sistema Nacional de Saúde de atuação integrada com a área de nutrição e alimentação, centralizando no INAN a responsabilidade de formular a PLANAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição, em articulação com os Ministérios diretamente envolvidos, bem como propor o PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, promovendo sua execução, fiscalizando, avaliando os resultados e estimulando a pesquisa científica de apoio (PLANAN, 1976).

O Programa Nacional de Alimentação e Nutrição teve dois períodos: o primeiro PRONAN (1972-1974), que não chegou a ser operacionalizado; e o segundo PRONAN[17] (1976-1979), que foi prorrogado até 1984. Resultou do esforço do grupo de trabalho do INAN e do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada que teve como primeira linha de intervenção a suplementação alimentar desdobrada em vários subprogramas envolvendo o MS/INAN, o MEC/CNAE, o MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social/LBA – Legião Brasileira de Assistência e o Ministério do Trabalho (Malaquias Filho & Barbosa, 1984).

Tido como um instrumento de política social apoiado no conteúdo do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, sua concepção compreendia os problemas de forma mais abrangente, não só sob a ótica nutricional, mas também englobando os fatores macro-determinantes ligados à produção e ao consumo de alimentos. Nesse sentido, uma, dentre as diversas linhas de ação do II PRONAN, a "Racionalização do Sistema de Produção e Comercialização de Alimentos", envolvia programas de incentivo ao pequeno produtor e de estímulo ao consumidor.

As diretrizes dessa linha assemelhavam-se muito ao atual PAA. Por meio de dois programas, o Projeto de Aquisição de Alimentos de Áreas Rurais de Baixa Renda e o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda, objetivava-se criar um mercado institucional de grande porte – no qual se inseria o Programa Nacional de Alimentação Escolar – para os alimentos básicos por meio de uma demanda constante e segura, consolidando

---

[15] Criado por meio do decreto nº 5.829, de 30/11/72.
[16] Do antigo Ministério da Educação e Saúde Pública que passou para o Ministério da Saúde depois da reestruturação ministerial.
[17] Instaurado pelo decreto federal nº 72.116, de 06/02/76.

ao mesmo tempo os programas alimentares e promovendo a interligação dos programas urbanos aos rurais. A idéia era mudar a conotação das medidas de suplementação alimentar, até então meramente assistencialistas, ao articulá-las a outras ações como instrumento de desenvolvimento econômico e social.

As medidas de estímulo oferecidas ao pequeno produtor eram: o acesso ao crédito de forma a beneficiar os pequenos proprietários, arrendatários e posseiros; acesso a tecnologias apropriadas; comercialização da produção a preços remunerados eliminando os intermediários; ampliação de mercado; e redução nos preços finais de comercialização dos alimentos (Malaquias Filho & Barbosa, 1984).

Segundo Arruda e Arruda (2007), um dos pressupostos dos programas do PRONAN era a opção por alimentos básicos, devido ao seu custo comparativo mais baixo, mas também por se associar à necessidade de estimular os pequenos produtores rurais, que constituíam o núcleo de produção desses alimentos. A área prioritária dessas compras foi o Nordeste devido à alta prevalência dos problemas nutricionais e das perspectivas de melhoria da produção, e conseqüentemente, da renda e do consumo dos pequenos produtores, que levaria a uma reorientação da sua produção do auto-consumo para o mercado.

Dos programas que integraram o PRONAN, apenas seis ficaram sob sua a coordenação: Nutrição em Saúde, Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda, Racionalização da Produção de Alimentos Básicos, Incentivo ao Aleitamento Materno, Combate às Carências Nutricionais Específicas e Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional. Já o PNAE, assim como outros quatro programas na área de alimentação, ficou a cargo de outro ministério, embora tenha tido suas diretrizes influenciadas pelo programa (Silva, 1995).

No caso do PNAE, a redefinição estratégica dos seus objetivos estabelecida no PRONAN II passou a prever: a) a regionalização dos cardápios, com os estados, municípios ou escolas indicando os gêneros das preparações; b) a descentralização do processo de compra, realizando as aquisições nas próprias localidades; c) a articulação com a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços para acompanhar o comportamento das safras e mercados de alimentos; d) a implementação de ações para analisar o valor nutricional dos alimentos e a saúde dos escolares; e) e a implantação do Sistema de Controle de Qualidade (Malaquias Filho & Barbosa, 1984).

Além das propostas na reformulação dos objetivos do PNAE, o PRONAN também implantou o Projeto de Atendimento ao Pré-Escolar, entre 1977 e 1980, que foi em grande parte

incorporado ao PNAE. Visava à administração de suplementos alimentares e desenvolvimento de atividades psico-pedagógicas a crianças carentes de quatro a seis anos, envolvendo a participação das Secretarias Estaduais de Educação e do INAN.

Segundo Arruda & Arruda (2007), apesar dos recursos financeiros ficarem vinculados aos ministérios responsáveis pela execução dos programas, o PRONAN também contribuiu para a aplicação de verbas nos programas sociais. No período de prorrogação, de 1982 a 1984, a instituição do FINSOCIAL[18] ampliou seus recursos financeiros, possibilitando o atendimento pelo PNAE de 83% do total de alunos matriculados no país (mais de 20 milhões de escolares da pré-escola e do ensino do 1º grau).

A experiência do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, com suas ações integradas e seu pensamento globalista, representou um avanço conceitual e programático dentro do PNAE. No entanto, em uma análise de Malaquias Filho e Barbosa (1984) sobre a efetivação do PRONAN, os autores apontam como fator negativo a contradição entre a fase de concepção, a do milagre econômico, e a de sua implementação, em uma situação de crise estrutural e conjuntural do país iniciada após os choques do petróleo.

A atuação multisetorial que se pretendia foi suportada apenas pelos Ministérios da Saúde e da Educação, mas com pouco poder de influenciar nas decisões da esfera econômica. As operações em larga escala idealizadas pelo PRONAN, que gerassem um impacto correspondente à dimensão dos problemas alimentares e nutricionais, reclamavam uma mobilização maciça dos ministérios, cada um com encargos específicos de intervenções nessas áreas. Não foi possível, por exemplo, implementar os projetos de estímulo ao pequeno produtor, pois não se consolidou o compromisso do Ministério da Agricultura no programa.

O próprio Ministério da Saúde tinha limitações próprias por ter um papel muito mais normativo do que executivo. O maior montante de recursos financeiros, físicos e humanos estava alocado em outras áreas, com predominância da Previdência Social, o que limitava muito a operacionalização das estratégias definidas. A grande variedade de instituições que prestavam ações de saúde no país, cada uma com objetivos, métodos e recursos próprios, também era outro obstáculo de coordenação por parte do INAN. Além disso, constatavam-se desvios freqüentes na

[18] O FINSOCIAL era uma contribuição das empresas para aplicação na área social (saneamento, alimentação, saúde e educação).

distribuição de alimentos, sobretudo por interferências do poder político municipal (Malaquias Filho & Barbosa, 1984).

Sob um outro aspecto, Stefanini (1998) analisa também que a permanência do INAN implicaria a absorção das funções da CNAE – Campanha Nacional de Alimentação Escolar, em plena atividade na época, deslocando as decisões do PNAE para fora do MEC. Isso motivou que os dirigentes da Campanha impedissem tal incorporação, enfraquecendo institucionalmente o INAN e fortalecendo o Programa dentro do Ministério da Educação.

1.3.2 Ministério da Educação e Cultura

1.3.2.1 Instituto Nacional de Assistência ao Educando

Conforme mencionado, em 1981 a CNAE – órgão do MEC – foi substituída pelo INAE – Instituto Nacional de Assistência ao Educando, por meio da portaria nº. 708, de 22/12/1981. O Instituto passou a administrar o PNAE promovendo algumas mudanças administrativas, centrando-se na busca da eficiência (descentralização), eficácia (tratamento científico) e do envolvimento da comunidade (Portaria MEC nº. 708, de 22/12/1981).

O INAE mantinha representações nos estados, cujas atribuições eram prestar cooperação técnica; definir padrões nutricionais e operacionais; fornecer os gêneros alimentícios; e supervisionar, analisar e avaliar em conjunto com as Secretarias de Educação os resultados do Programa. A meta do INAE em 1982 era fornecer duas refeições diárias a 23 milhões de alunos, atendendo a 30% das necessidades energéticas (Stefanini, 1998).

1.3.2.2 Fundação de Assistência ao Estudante

No caminho da execução descentralizada, em 1983 o INAE foi extinto e em seu lugar foi criada a FAE – Fundação de Assistência ao Estudante, com o encargo principal de descentralizar o PNAE, fortalecendo as REFAEs – Representações da Fundação de Assistência ao Estudante nos estados, e transferindo gradualmente suas atribuições para os municípios e estados. Nessa nova fase, o PNAE previa também a regionalização dos cardápios e a implantação de um sistema de qualidade dos alimentos. Mais uma vez, o incentivo aos hábitos alimentares regionais representava o apoio à produção local.

Com a instauração da Nova República, em 1985, e a tentativa de reestruturação da política social do governo visando ampliar seu escopo e superar a fragmentação do período anterior, ressurgiram os planos emergenciais de combate à fome e a ampliação e fortalecimento dos

principais programas dessa área que vinham sendo implementados, dentre eles o PNAE (Takagi, 2006).

No sentido da descentralização do Programa, nesse ano a FAE elaborou um documento de orientação aos municípios sobre os aspectos que deveriam ser considerados no planejamento e organização do Programa de Alimentação Escolar, apontando como meta a melhoria dos níveis de alimentação e nutrição a fim de melhorar o rendimento escolar. Redefiniu os parâmetros, estabelecendo que cada refeição devesse atender a 15% das necessidades de energia e proteína, o que seria o equivalente ao tempo de permanência na escola, prevendo um mínimo de 300Kcal e oito gramas de proteína por refeição para um turno de três horas (Stefanini, 1998).

Seguindo a trajetória de redemocratização foi realizado em 1986 a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, estabelecendo os conceitos de saúde, alimentação e Segurança Alimentar como direito (CONSEA, s/d).

Entre 1986 e 1988 houve a inclusão dos irmãos dos escolares, de quatro a seis anos, por meio do PAIE – Programa de Alimentação dos Irmãos do Escolar. Além dos objetivos citados, o PNAE deveria garantir o atendimento a todos os alunos da rede pública durante 180 dias letivos e férias, embora este aumento do consumo não tenha sido acompanhado por uma elevação de verbas, provocando uma queda na quantidade e qualidade da merenda (Stefanini, 1998).

Apesar dos problemas com a execução – o que se pretendia resolver com a descentralização – o Programa ganhava cada vez mais consistência na pauta das políticas públicas nacionais. Em 1988, a CF – Constituição Federal, determinou, no seu artigo 208, inciso VII, como dever do Estado a garantia do atendimento ao educando no ensino fundamental através de programas de suplementação alimentar, entre outros. Assim, o PNAE passou a ser um direito constitucional. Além disso, seguindo o movimento de democratização porque passava o país, a CF promoveu a descentralização de recursos orçamentários e da execução de serviços públicos para estados e municípios, o que viria a reforçar o processo de municipalização em curso.

A FAE implementou a municipalização em alguns municípios em caráter experimental. Até 1989, 197 municípios faziam parte da descentralização. Foram percebidas melhorias significativas advindas do processo como maior participação da sociedade, aproveitamento dos recursos locais, redução da perda de alimentos e maior adequação no cardápio, no entanto, problemas ligados à operacionalização na prestação de contas e demora no repasse dos recursos, levaram à desativação do processo (Sturion, 2002).

Os problemas de execução continuavam, mas as mudanças que vinham sendo implementadas mostravam avanços. Em 1990, por exemplo, os alimentos adquiridos foram suficientes para atender 60 dias dos 180 dias letivos estabelecidos pelo PNAE[19]. Já em 1991, com a redução de preços e tendência crescente de substituição dos formulados por alimentos básicos e *in natura*, foi possível comprar o mesmo volume de alimentos por cerca da metade do valor que o do ano anterior (Stefanini, 1998).

Pretendia-se que a descentralização trouxesse redução nos custos de aquisição e transporte dos gêneros alimentícios, bem como dos desperdícios ocasionados por perda de validade e deterioração; levasse a uma distribuição eqüitativa dos produtos nas diferentes regiões do país, com pontualidade e regularidade; estimulasse a economia local por meio da aquisição dos produtos em fornecedores do município; colaborasse com o resgate da cultura regional, implementando bons hábitos alimentares; e incentivasse a participação da sociedade civil. Em 1992 a FAE reiniciou a descentralização, repassando recursos aos estados.

A despeito das deficiências no atendimento, parte dos objetivos previstos na descentralização, formalizados alguns anos depois na lei que a implantou, reafirmava a intenção do Governo Federal de fazer do PNAE um mecanismo de Desenvolvimento Local.

No âmbito da Política de Alimentação e Nutrição, uma nova pesquisa sobre o perfil de crescimento da população brasileira de zero a 25 anos (PNSN – Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição), publicada em 1990, evidenciava que 20% dos brasileiros entre 20 e 25 anos tinham baixa estatura, configurando carência alimentar nos primeiros anos de vida (INAN, 1990). Na luta por acabar com essa situação na década de 90 surgiu o movimento cívico Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, cujo objetivo principal era o combate à miséria e à fome. Em parceria com o Governo Federal a campanha criou, em maio de 1993, o CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que seria responsável pelo Combate à Fome e a Miséria, tendo como princípios a parceria, descentralização e solidariedade. Nesse sentido, o Plano de Combate à Fome e à Miséria, elaborado pelo CONSEA naquele ano, preconizou a garantia dos recursos e diretrizes para controle das gestões públicas, entre elas a gestão do PNAE. No ano seguinte, foi realizada pelo CONSEA a I Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, onde foi desenvolvido um conceito nacional de SAN – Segurança Alimentar e Nutricional.

---

[19] Em plena crise provocada pelo Plano Collor, com um contingenciamento total de recursos públicos.

Ainda em 1993 a FAE apresentou uma nova proposta de descentralização do programa aprovada por unanimidade pelo CONSED – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação, pela UNDIME – União Nacional de Dirigentes Municipais, pela Frente Municipal de Prefeitos, pelo TCU – Tribunal de Contas da União, pelo IPEA e pela Conab – Companhia Nacional de Abastecimento (Sturion, 2002).

A evolução desse processo foi a edição da Instrução Normativa nº2[20], de 19/04/93, da Secretaria do Tesouro Nacional, definindo o estabelecimento de convênios, para o repasse dos recursos, entre a União e os municípios que aderiram à descentralização, bem como para os estados que repassavam para os municípios que não aderiram. No final desse ano, 48,3% dos beneficiários já eram atendidos por meio das Prefeituras, sendo que o orçamento do PNAE estava previsto para um montante de US$ 770 milhões, mas devido a atrasos e à inflação, a quantia liberada foi de US$ 456 milhões (Silva, 1995).

A descentralização do PNAE iniciou-se oficialmente em 1994, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, com a lei nº. 8.913, de 12/07/1994, que a regulamentou com o objetivo central de aumentar os níveis de alimentação e nutrição e melhorar o rendimento escolar.

Ficaram estabelecidas as seguintes normas e diretrizes do Programa:

- De caráter universal, os recursos consignados no orçamento da União deveriam ser repassados, em parcelas mensais, aos estados, distrito federal e municípios, para atender a suplementação alimentar de alunos da pré-escola e ensino fundamental das redes públicas estaduais e municipais, sendo diretamente proporcionais ao nº. de alunos matriculados;
- O repasse dos recursos seria feito por meio de convênios, aos entes federados, onde estivesse em funcionamento o CAE – Conselho de Alimentação Escolar (inicialmente formado por representantes da administração pública local, responsável pela área da educação; dos professores; dos pais de alunos; e de trabalhadores rurais), que teria que elaborar o seu regimento interno e cuja função principal seria fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos do PNAE, formalizando denúncias no caso de irregularidades;

[20] Previa a apresentação, pelo interessado (estados e municípios), de um plano de trabalho; declaração de adimplências com o Tesouro Nacional; comprovação da existência de contrapartidas não inferiores a 30% do valor do convênio; declaração negativa de débito com o INSS – Instituto Nacional de Seguro Social; declaração de regularidade com o FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; e comprovação da aplicação de um mínimo de 25% da receita com impostos no desenvolvimento do ensino.

- Os entes federados deveriam elaborar os cardápios por meio de nutricionista capacitado, juntamente com o CAE, respeitando os hábitos alimentares, a vocação agrícola da região e a preferência pelos produtos *in natura*. Deveriam ainda dar prioridade aos insumos produzidos na localidade, visando à redução dos custos.

Apesar do apoio à pequena produção não ficar explícito, a representação dos trabalhadores rurais no CAE bem como as determinações de respeito aos hábitos alimentares de cada localidade e à sua vocação agrícola, além da recomendação de dar preferência aos produtos *in natura*, priorizando a produção local, que já vinham sendo introduzidas nos anos anteriores de forma isolada e algumas vezes indireta, acabaram se perpetuando na legislação até os tempos atuais e transformaram-se em elementos cruciais para estimular, principalmente os gestores municipais, a usar o PNAE no apoio à produção familiar.

Como apontado anteriormente, a aquisição de produtos *in natura* significava a compra de gêneros como frutas, verduras, legumes, tubérculos, leite e ovos, que são tipicamente produzidos pela pequena produção e que, devido à sua alta perecibilidade, deveriam ser adquiridos localmente, atendendo assim aos objetivos de Desenvolvimento Local.

No mesmo ano da descentralização, em 1994, a FAE firmou convênio com 2.500 municípios. Estabeleceu-se um valor da refeição por aluno, chamado de valor *per capita*, que multiplicado pelo número de alunos e número de dias de atendimento (180 dias), serviria para o cálculo do volume de recursos total a ser transferido para municípios, distrito federal e estados. O valor estabelecido para os primeiros anos foi de R$ 0,13, que correspondia a US$ 0,13 na época, para os alunos do ensino fundamental, e R$ 0,06 para alunos da pré-escola. A meta era atender 30,6 milhões de escolares, a um custo de US$ 800 milhões (Silva, 1995).

Esse valor foi parcialmente ampliado quando, em 1995, a partir das diretrizes do Programa Comunidade Solidária[21], a FAE implantou o Programa de Reforço Alimentar (extinto em 1998), cujo objetivo era dobrar o atendimento nutricional de 15% para 30% nos municípios pobres e nos bolsões de pobreza. Nesses casos, o valor *per capita* da merenda passou de R$ 0,13 para R$ 0,20, com o fornecimento de um lanche além da merenda. Nesse ano, dos 1.156

[21] O programa Comunidade Solidária foi criado em 1995 com o objetivo de combater a pobreza e exclusão social por meio de parcerias entre os três níveis de governo e da sociedade civil na oferta de programas e ações na área social. O Conselho do programa ficou no lugar do CONSEA que foi extinto logo no início do 1º mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

municípios selecionados, 63 foram atendidos e em 1996, 104 municípios, revelando problemas na gestão do programa (Sturion, 2002).

O número de beneficiários aumentou para 32 milhões em 1996 por meio de convênio com mais de 4.000 municípios e, considerando a inexistência de um Sistema de Alimentação e Nutrição, dois anos após a descentralização a FAE resolveu estabelecer, pela edição da Portaria nº. 291, de 08/08/1996[22], a reformulação dos mecanismos de atuação e definição de novos papéis para os entes federados frente à nova forma de gestão descentralizada. A preocupação com a qualidade tornou-se uma das prioridades e foram também definidos as diretrizes e critérios para o aperfeiçoamento da sistemática de programação e do controle de qualidade.

Os pontos principais na programação da merenda eram a priorização dos hábitos e produtos regionais, dando preferência aos *in natura*, básicos ou tradicionais no mercado local; uso de alimentos com índice de aceitabilidade de no mínimo 85%; proibição da venda de bebidas alcoólicas, refrigerantes e guloseimas nas escolas; adoção de cardápio que atendesse um mínimo de 350Kcal e nove gramas de proteínas. Na aquisição de produtos deveriam ser considerados apenas aqueles com registro no órgão oficial de vigilância ou inspeção sanitária federal ou estadual, bem como aqueles com boa relação custo/benefício, que fossem adequados às condições de armazenagem no estoque e conservação e preparo na cantina, que estivessem preferencialmente no período de safra e cujo fornecedor não fosse, se possível, um monopólio.

A orientação para a descentralização das aquisições, evitando-se a compra de alimentos de monopólios, representou mais um elemento na legislação que conduzia a administração municipal para a opção dos pequenos agricultores locais.

O controle de qualidade passava a exigir a criação dos NPQs – Núcleos de Promoção da Qualidade, formados por representantes das Secretarias de Educação, Saúde e Agricultura que, articulados com os Conselhos de Alimentação Escolar, deveriam promover a qualidade na alimentação escolar por meio da orientação na aquisição de alimentos, inspeção da recepção e armazenamento dos alimentos, bem como pelo acompanhamento de casos de ocorrência de surtos de toxinfecções alimentares.

Além disso, a FAE constituiria um Banco de Dados de Fornecedores do Programa para registro da qualidade do produto e cumprimento de prazos de entrega. No processo de licitação definiu exigências quanto à necessidade do fornecedor apresentar o registro do produto; envio de

amostras com dez dias de antecedência da abertura do certame; certificado ou declaração de vistoria sanitária do órgão competente; e certificado ou declaração no rótulo do produto para cereais, leguminosas e farinhas. Após a licitação as empresas vencedoras deveriam apresentar as suas normas de Boas Práticas da Fabricação ou Prestação de Serviços, conforme determinação da portaria 1.428/93-MS, além de certificado de garantia do produto. O órgão estabeleceu ainda regras para a recepção dos produtos em armazém central e de monitoramento da qualidade dos alimentos, bem como as providencias a serem tomadas nos casos de suspeitas com algum gênero.

1.3.2.3 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Em 1997 a FAE foi extinta e suas competências transferidas para o FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, criado nesse ano, por meio da medida provisória nº. 1.549-31, de 13/05/1997.

Dando continuidade ao processo de descentralização do PNAE, sua legislação foi modificada, sendo que no período de 1998 a 2003 as principais alterações tiveram como foco a forma e critérios do repasse dos recursos financeiros. A edição da Medida Provisória nº. 1.784, de 14/12/1998[23] foi um marco na história do Programa, pois passou a definir várias das regras que são seguidas até hoje. Tratou do caráter suplementar do repasse dos recursos financeiros e que estes se destinavam exclusivamente à compra de gêneros alimentícios, deixando de ser feito por meio de convênios e passando a ser por depósito do Governo Federal em conta-corrente específica do estado, distrito federal ou município.

Essa medida, e suas reedições, embora novamente não explicitassem a intenção de apoiar a pequena produção com vistas ao Desenvolvimento Local, também apontavam para a necessidade de que os cardápios da alimentação escolar dessem preferência aos produtos *in natura*, priorizando os gêneros produzidos localmente com o objetivo de barateamento do custo, respeito às práticas alimentares locais e melhoria do valor nutritivo.

Quanto à prestação de contas da aplicação desses recursos, esta deveria ser feita diretamente ao Tribunal de Contas do Estado ou Distrito Federal, para esses entes federados, e, para o município, à Câmara Municipal, auxiliada pelos Tribunais de Contas do Estado ou do Município, ou ainda pelo Conselho de Contas do Município e também pelo Tribunal de Contas

---

[22] Além das Portarias nº 351, de 10/10/1996 e nº 415, de 05/12/1996 que complementaram a Portaria nº 291.

[23] Durante praticamente dois anos essa Medida foi reeditada mensalmente e revogada quatro vezes: MP nº 1.853-7, em 29/06/1999; a MP nº 1.979-13, em 10/12/1999; a MP nº 2.100-27, em 27/12/200; e MP nº 2.178-34, em 28/06/2001. Sua última reedição foi em 24/08/2001, sob o nº 2.178-36.

da União, quando por ele determinado. Para fins de cálculo do valor do repasse, o número de alunos passou a ser informado pelo Censo Escolar – realizado pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, órgão do MEC – do ano anterior ao do repasse dos recursos para as escolas da rede pública municipal e estadual e, pela primeira vez, para as entidades filantrópicas ou por elas mantidas.

A nova estrutura dos níveis escolares (Quadro 1) estabelecida na LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, definindo a educação infantil – que até aquele momento era vinculada à assistência social – como parte do sistema educacional, facilitaria o atendimento a parte desse grupo[24], considerados beneficiários na lei que descentralizou a merenda em 1994. Embora as creches não fossem ainda atendidas pelo PNAE, os censos escolares passaram a fazer, a partir de 1998, o cadastramento dessas unidades no país e em 2000 o MEC realizou o primeiro Censo da Educação Infantil com vistas a ampliar o cadastro de instituições que ofereciam esse nível de ensino (INEP, s/d).

Quadro 1. Níveis de Educação e Ensino da LDB.

Educação escolar	Níveis/Cursos	Instituições	Idade	Tempo
Educação Básica	Educação Infantil	Creche	0-3 anos	
		Pré-escola	4-5 anos	
	Ensino Fundamental	Escolas		9 anos
	Ensino Médio	Escolas		3 anos
	Educação de Jovens e Adultos	Escolas		
Educação Superior	Cursos seqüenciais por campo de saber/Graduação/Pós-graduação/Extensão	Universidades/Centros universitários/Faculdades integradas/Faculdades/Institutos superiores ou escolas superiores		

Fonte: LDB/MEC – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9.394, 1996).

Além disso, a LDB interferiu no volume de recursos transferidos ao definir uma carga mínima mensal de 800 horas para o nível fundamental, alterando o tempo de atendimento do PNAE que passou de 180 para 200 dias letivos (lei 9.394/96, artigo 24, inciso I; Stefanini, 1998).

Foi facultada, aos três entes federados, a transferência dos valores recebidos pelo FNDE diretamente às escolas de sua rede, o que passou a ser chamado de administração escolarizada. O município poderia também administrar os recursos dos estabelecimentos mantidos pelo Governo Federal e de escolas estaduais, desde que autorizado pelo estado, com encaminhamento da

[24] Alunos da educação pré-escolar.

autorização para o FNDE. No caso do PNAE, a escolarização[25] também viria a ser um elemento facilitador da aquisição da pequena produção local.

Paralelamente às ações do MEC na área da alimentação escolar, o MS tentava reordenar a Política Nacional na área da alimentação e nutrição. Em 1999 o Ministério da Saúde criou uma Assessoria Técnica dentro da Secretaria de Política de Saúde, cuja função era elaborar a PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição, com foco no conceito de segurança alimentar, estimulando ações intersetoriais visando o monitoramento da SAN da população, o controle higiênico-sanitário dos alimentos, o estímulo ao estilo de vida saudável, a prevenção e controle de distúrbios nutricionais e a capacitação dos profissionais da área. Alguns anos depois, em articulação com o CONSEA e sociedade civil, a coordenação da PNAN viria a propor uma Estratégia Global para o aumento do consumo de frutas, verduras e legumes, por meio da construção de uma matriz de ações e atividades intersetoriais voltadas para a promoção da vida saudável (CONSEA, s/d).

Em 21 de janeiro de 1999, o Conselho Deliberativo do FNDE publicou a Resolução FNDE n° 02/99, com ajustes decorrentes das alterações introduzidas pela MP nº. 1.784/98[26], estabelecendo o valor per capita de R$ 0,13 para os alunos matriculados no ensino fundamental das escolas públicas e de R$ 0,06 para os alunos da pré-escola e de entidades filantrópicas (TCU, 2004).

Para efeito de repasse de recursos financeiros, a Resolução FNDE nº. 002, de 21/01/1999, considerou EEs – Entidades Executoras:

a) Secretarias de Estado de Educação e do Distrito Federal;

b) Prefeitura Municipal, no caso das escolas públicas municipais, das escolas filantrópicas e das escolas estaduais por delegação da Secretaria Estadual de Educação;

c) no caso das escolas federais, a própria escola ou a Prefeitura Municipal.

Considerado o processo de descentralização em curso, também foi definido o papel do FNDE pelo art. 4°, I, da Resolução FNDE nº. 002/99, como sendo: "responsável pela assistência financeira, normatização, coordenação, acompanhamento, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos, diretamente ou por delegação".

[25] Nesse modelo de gestão os recursos financeiros do FNDE para a alimentação escolar são transferidos diretamente às escolas, que se encarregam das compras dos gêneros e preparo da merenda.
[26] Também publicado na Resolução nº 15, de 25/08/2000.

A regulamentação da forma de transferência foi feita pela Portaria nº. 251, de 03/03/2000, que a definiu como sendo em 10 parcelas mensais a partir de fevereiro de cada ano, correspondendo cada parcela mensal à cobertura de vinte dias letivos, ou seja, 200 dias no ano.

Além disso, na MP nº. 1.979-19, de 02/06/2000, foi definido que a prestação de contas passaria a ser constituída por um formulário padrão denominado "Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira", a ser enviado ao FNDE. Quanto ao impedimento do repasse, este seria feito não só motivado pela inexistência do CAE, mas também se a EE não apresentasse a prestação de contas e não aplicasse teste de aceitabilidade e controle de qualidade dos produtos adquiridos. Além disso, definiu-se a forma de arquivamento dos documentos relacionados e as penalidades aplicadas a autoridades que fraudassem algum deles; o procedimento com os saldos dos recursos recebidos existentes na conta-corrente das EEs em 31 de dezembro, que deveriam ser re-programados para o exercício subseqüente, com estrita observância ao objeto de sua transferência (em 2001, a MP nº. 2.178-34 iria estipular o percentual máximo de 30% a ser re-programado, devendo-se deduzir o restante dos próximos repasses); e as regras de auditagem pelo FNDE, os órgãos incumbidos da fiscalização dos recursos – TCU, FNDE e CAE – e os órgãos para os quais poderia ser enviada denúncia, que seriam além dos já citados, os órgãos de controle interno do poder executivo da União e o Ministério Público Federal.

Nessa MP definiu-se ainda que os cardápios devessem ser elaborados dando-se preferência aos produtos básicos[27], que foram definidos, naquela ocasião, como sendo os semi-elaborados e os *in natura*. Determinou também a utilização de no mínimo 70% dos recursos para a compra desses produtos, o que ficou consagrado na legislação posterior. Quanto aos produtos industrializados, alguns meses antes, em março de 2000, o FNDE havia publicado a Resolução nº. 07, detalhando as características do cardápio ao enfatizar a necessidade de que tais produtos obedecessem aos PIQs[28] – Padrões de Identidade e Qualidade estabelecidos pelo MS e da Agricultura.

Com a introdução da preocupação de formar bons hábitos alimentares como um dos objetivos do PNAE pela Resolução nº. 15, de 25/08/2000, foi reforçada a necessidade da aquisição de gêneros como frutas, verduras, legumes, tubérculos, leite e ovos (*in natur*a), por

[27] Percebe-se uma certa confusão no estabelecimento desse conceito, pois na Portaria FAE nº 291/96 a redação está "[...dando preferência aos produtos *in natura*, básicos ou aqueles de uso consagrado no mercado.]", como que classificando-os em grupos diferentes, e na MP nº 1.979-19/00, o conceito está explicito no § 1º "Considera-se produtos básicos os produtos semi-elaborados e os produtos ***in natura***.".

estes serem imprescindíveis para a composição de uma refeição equilibrada e saudável. O FNDE determinou uma priorização para a escolha do local da compra dos alimentos, estabelecendo como seqüência a ser seguida, nessa ordem: o município, o estado, o Distrito Federal ou as regiões de destino. As MPs editadas paralelamente à resolução do FNDE delimitavam que a prioridade na aquisição deveria ser apenas para a região.

Segundo uma nutricionista[29] que trabalhou na alimentação escolar do estado e do município de São Paulo, o apoio à produção agrícola local só se acentuou a partir do ano de 2000, quando a legislação passou a tratar sobre o tema com maior ênfase. Sua percepção quanto à receptividade da gestão pública frente à legislação é a de que existia uma contradição entre a determinação explicita do FNDE e sua efetivação, ou seja, "*ao mesmo tempo em que orientava o incentivo à produção agrícola local, criava dificuldades para a prestação de contas devido às exigências da lei de licitação e o alto nível de informalidade entre os produtores familiares dos municípios, o que inviabilizava sua aceitação como fornecedores*", afirmou a nutricionista.

A nutricionista relata ainda que acompanhou o movimento de algumas gestões municipais reativas a essa orientação nos estados de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul e as principais iniciativas centraram-se no estímulo ao associativismo e profissionalização dos produtores agrícolas familiares. Acredita que, em todos os modelos de administração do PNAE, é sempre a Prefeitura quem promove o cumprimento da associação da alimentação escolar e o Desenvolvimento Local, sendo que para grandes municípios e gêneros estocáveis isto não representa uma vantagem, mas para municípios pequenos e produtos hortifrutigranjeiros e carnes, os benefícios derivados da logística, do preço e qualidade e do fortalecimento da economia local são evidentes.

Quanto à participação social no âmbito do PNAE, embora a sociedade civil sempre tenha contribuído para a existência da alimentação escolar, a sua institucionalização legal ocorreu apenas em 1994, com a criação do CAE – Conselho de Alimentação Escolar, sendo que o início de sua real efetivação ocorreu anos mais tarde. Segundo depoimento de uma profissional da área

---

[28] O PIQ – Padrão de Identidade e Qualidade é o conjunto de características próprias do alimento definido na legislação sanitária vigente, ou então, aprovado pelo órgão competente do Ministério da Agricultura, na ocasião do registro do produto (Portaria FAE nº 291/96).

[29] Entrevista realizada com Beatriz Tenuta, nutricionista responsável pelo PNAE no estado de São Paulo entre 1997 e 1999, na Prefeitura de São Paulo entre 2002 e 2005 e hoje empregada em uma empresa de terceirização de merenda escolar, em 24/04/2007.

de alimentação escolar[30], a municipalização começou efetivamente a ser implantada a partir de 1999, quando se exigiu que todos os municípios tivessem o CAE, seguindo o caminho da municipalização do ensino fundamental definida pela LDB em 1996 (lei 9.394/96, artigo 211, § I) e viabilizada pela criação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, em 1998.

Mas essa atuação dos CAEs fazia parte de uma dinâmica maior que estava em curso no país. Logo, vale aqui contextualizar o processo de formação desses conselhos e situá-lo frente ao movimento crescente da participação social nacional.

No final dos anos 90 começava a se firmar a democratização pela qual passava o país e a necessidade de aprofundamento do controle do Estado por parte da sociedade, tendo em vista que as instituições formais constituídas mostravam-se ineficazes para encaminhar adequadamente a resolução dos problemas de exclusão e desigualdade social. Acreditava-se que se poderia alterar o modelo de planejamento e execução de políticas públicas, quebrando a influência dos grupos tradicionais sobre o Estado. Como conseqüência desse processo emergiram vários "espaços públicos" como os conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, entre outros (Dagnino, 2002; Tatagiba, 2002).

A partir da inovação institucional, no nível local, instituída na CF de 1988, os conselhos gestores de políticas públicas passaram a ser espaços de representação de segmentos da sociedade e de assunção de responsabilidades públicas, tornando-se obrigatórios em vários níveis de definição de políticas e repasse de recursos, e considerados peças fundamentais do processo de descentralização e democratização das políticas sociais. Por outro lado, essa função levou-os muitas vezes à distorção de seus princípios, pois vários conselhos foram criados mais para cumprir funções burocráticas no recebimento desses recursos do que para ser um espaço de participação social.

O amadurecimento dessas instituições depende, entre outros, da resolução de problemas políticos dos conselheiros de lidar com a pluralidade e com a entidade de representação, bem como da qualificação para o exercício da função e de infra-estrutura para sua atuação. Apesar dos problemas existentes, tendo em vista serem instituições muito recentes que romperam com os modelos anteriores de gestão pública, os conselhos, senão a maioria, uma parte deles, vêm

[30] Entrevista realizada com Jeanice de Azevedo Aguiar, Nutricionista Responsável Técnica da Prefeitura de Cajamar/SP, em 22/09/2006.

evoluindo e assumindo suas atribuições, bem como se transformando em instâncias de debate dos problemas em nível local.

Deve-se, entretanto, compreender a complexidade da formação dessas instituições para melhor situá-las em suas funções e papéis. Segundo Tatagiba (2002), os conselhos gestores são classificados em três tipos: a) os conselhos de programas, vinculados a programas governamentais que, em geral, articulam funções executivas e estão preocupados com o cumprimento de metas, em geral vinculadas ao provimento de acesso de bens e serviços do público-alvo ou metas de natureza econômica; b) os conselhos de políticas, ligados às políticas públicas mais estruturadas e normalmente previstos na legislação nacional, cujo objetivo é ampliar a participação de segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado; e c) os conselhos temáticos, que não são vinculados a um sistema ou legislação nacional e, em geral, associam-se a grandes movimentos de idéias ou temas gerais. Além disso, a autora descreve como condições necessárias para a atuação eficaz dos conselhos, a heterogeneidade de sua composição, estando prevista a participação do governo local; o respeito às diferenças, haja vista que cada segmento defende distintos interesses; e a capacidade de construção de adesões em torno de projetos específicos.

O Conselho de Alimentação Escolar é um exemplo de conselho de programa, de caráter deliberativo, e que foi sendo fortalecido e estruturado ao longo dos anos, pois, apesar de ter sido criado em 1994, com a descentralização do PNAE, começou a se ampliar e ter sua constituição exigida pelo Governo Federal cinco anos depois.

A exigência da criação legal do CAE em todos os municípios foi ratificada por meio da MP nº. 1.979-19/00, que instituiu, em cada município brasileiro, o CAE não só como órgão fiscalizador, mas também deliberativo e de assessoramento, responsável por zelar pela qualidade dos produtos da alimentação escolar.

A partir de então as EEs deveriam instituir os CAEs por instrumento legal próprio, no âmbito das suas respectivas jurisdições. O CAE passou a ter a responsabilidade de receber da EE e remeter ao FNDE – em prazo determinado por seu Conselho Deliberativo – o "Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira", com a devida análise e parecer conclusivo sobre a prestação de contas realizada pela EE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros no caso de omissão ou outra irregularidade grave, podendo o FNDE instaurar uma tomada de contas especial caso julgasse necessário.

Quanto à sua composição, determinou-se o número de membros em sete, sendo que para EEs com mais de 100 escolas de ensino fundamental este número poderia ser de até três vezes o

número estipulado, obedecida a proporcionalidade definida. Deixou-se também expresso que o serviço prestado pelo conselheiro era considerado serviço público relevante, não sendo remunerado.

A formação do CAE seria feita por de um representante do Poder Executivo, indicado pelo chefe desse Poder; um representante do Poder Legislativo, indicado pela Mesa Diretora desse Poder; dois representantes dos professores, indicados pelo respectivo órgão de classe; e dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares; e um representante de outro segmento da sociedade local. Cada membro titular teria um suplente e todos eles, inclusive o presidente, teriam mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos uma única vez.

Ainda em 2000, a Resolução nº. 15, de 25/08/2000, definiu as regras para constituição do Regimento Interno do CAE e suas atribuições foram majoradas, incluindo-se: orientar sobre armazenamento dos gêneros alimentícios nos depósitos das escolas; comunicar as EEs sobre qualquer irregularidade com esses gêneros; apreciar e votar, anualmente, o plano de ação do PNAE; divulgar em locais públicos os recursos financeiros transferidos à EE; apresentar relatório de atividade ao FNDE, quando solicitado; e comunicar ao FNDE o descumprimento das disposições sobre controle de qualidade de que tratava aquela resolução. Quanto às condições para desempenhar essas atribuições, só viriam a ser resguardadas quase um ano depois (MP nº. 2.178-34, 28/06/2001), quando se estipulou que as EEs deveriam garantir a infra-estrutura necessária à execução plena das competências do CAE, o que ficou mais bem definido a partir de 2002, com a Resolução FNDE nº. 02, de 10/01/2002.

A Resolução nº. 15, de 25/08/2000 trouxe ainda nova redação aos objetivos do PNAE que passaram a contemplar a melhoria do desempenho escolar, a redução da evasão e repetência e a formação de bons hábitos alimentares. Estabeleceu-se o prazo de 15 de janeiro para a EE enviar a prestação de contas ao CAE e de 28 de fevereiro para o envio, pelo CAE, do "Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira" ao FNDE, cuja falta passou a ser um dos motivos para a não liberação dos recursos. Definiu-se também que a aquisição de gêneros, orientada pelo nutricionista, deveria seguir os procedimentos previstos na lei nº. 8.666 de 1993, que trata de licitação.

Para receber os recursos relativos às entidades filantrópicas, estas deveriam ser registradas no CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social e cadastradas pelo Censo Escolar no ano anterior ao do repasse. Quanto à qualidade dos produtos estabeleceu a Secretaria de Saúde como

participante do PNAE, com a responsabilidade pela inspeção sanitária dos alimentos, mediante assinatura de Termo de Compromisso; a exigência de apresentação por parte do fornecedor, em edital de licitação, da ficha técnica com laudo atestando a qualidade do produto; a realização de teste de aceitabilidade quando da introdução de novo produto, com metodologia definida pela EE e com índice de aprovação de no mínimo a 70% (seria mudado para 85% Resolução FNDE nº. 02, de 10/01/2002).

Em 2001, a Resolução FNDE nº. 01, de 06/02/2001 foi lançada a fim de sistematizar e consolidar os procedimentos administrativos de prestação de contas dos recursos financeiros, definindo-os frente às diversas situações de não aprovação das contas pelo CAE, pelo FNDE, assim como na apresentação intempestiva.

Em 2002, houve a introdução de novas regras para a transferência dos recursos recebidos pelas EEs às escolas de sua rede (escolarização), que passava a ser feita em duas situações: a) quando as escolas públicas fossem transformadas em entidades vinculadas e autônomas, sendo chamadas de Unidades Gestoras; e b) quando o repasse fosse feito diretamente às entidades representativas da comunidade escolar[31] (Resolução FNDE nº. 02, de 10/01/2002). Definiu também os procedimentos que a EE deveria adotar para garantir a qualidade sanitária dos alimentos durante o período de transporte, estocagem, preparo e distribuição para consumo, viabilizando com isso o recebimento de doações, como, por exemplo, as de bancos de alimentos.

Nessa mesma Resolução foram estabelecidos pela primeira vez os critérios para aquisição de refeições prontas de empresas particulares, o que viria a ser uma das formas de gestão do PNAE, a terceirizada. As outras formas de gestão que vigorariam até os dias atuais são a centralizada, ou auto-gestão, quando a EE assume toda a execução; a mista, quando a EE transfere apenas uma parte da execução para terceiros; e a já citada forma escolarizada, quando as escolas recebem os recursos da Prefeitura ou Secretaria de Educação do Estado ou Distrito Federal e executam todo o programa.

1.4 Conclusão

No Brasil, a alimentação escolar iniciou-se como uma política pública inserida num contexto maior de ações de combate à fome integrantes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Destacam-se nesse sentido as ações do Ministério da Saúde, principalmente nos anos 70 e 80, com a criação do PRONAN, que objetivava não só a melhoria da alimentação e nutrição

da população, mas também a articulação de programas no sentido de promover o Desenvolvimento Local por meio do apoio aos pequenos produtores.

Além de ações localizadas da sociedade civil para prover a merenda em algumas escolas no início da sua história, o Programa de Alimentação Escolar passou basicamente por dois períodos até o ano de 2002.

O primeiro, de 1940 até 1971, foi gerido pelo Governo Federal, até o final dos anos 60, de forma centralizada e focalizada, com grande interferência externa, a partir das doações de leite em pó de organismos internacionais e distribuição a alguns estados mais carentes. Nessa fase foi criado o PNAE, em 1954, no Ministério da Saúde, tendo sido transferido, em 1955, para o Ministério da Educação e Cultura, o que representou um marco importante na sua história devido ao fato de passar a ser um programa federal oficial.

O segundo período, de 1972 até 2002, foi caracterizado por duas fases antagônicas, a primeira, ainda administrado pela União, de 1972 a 1994, na qual se pretendia o fortalecimento da indústria alimentícia nacional, levando à adoção de alimentos formulados, sem respeito aos hábitos alimentares regionais. E a segunda fase, marcada pela promulgação da lei de descentralização do PNAE, lei nº. 8.913, de 12/07/1994, com o objetivo central de melhorar a qualidade da alimentação e nutrição, bem como do rendimento escolar, e na qual se desenvolveu a participação social por meio da efetivação dos CAEs. A partir dessa etapa o programa deixou de ser apenas a entrega de alimentos do Governo Federal aos estados e municípios para transformar-se em uma ação coordenada, com planejamento e diretrizes.

Durante os dois períodos, mas com um maior comprometimento e objetividade após a descentralização em 1994, verificaram-se ações no sentido de apoio à pequena produção local, podendo-se destacar: o respeito aos hábitos alimentares regionais e à sua vocação agrícola; a preferência aos produtos *in natura*, priorizando a compra da produção local; a orientação para a descentralização das aquisições, evitando-se a compra de alimentos de monopólios; e a criação da modalidade de gestão escolarizada. Tais medidas, em maior ou menor grau, relacionavam-se à pequena produção devido às suas características.

O desenvolvimento e a consolidação do PNAE ao longo dos anos no sentido de uma alimentação saudável, consoante com os princípios de SAN, bem como a transferência da sua administração para o nível local e a preocupação em definir regras que estimulassem o

---

[31] Caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar e similares.

Desenvolvimento Local por parte do Governo Federal, demonstram que a Alimentação Escolar possui um amplo potencial de transformar a realidade local por meio do apoio aos pequenos produtores.

Capítulo 2: Evolução Recente do Programa Nacional de Alimentação e Experiências da América Latina

Desde a descentralização do PNAE, em 1994, até o ano de 2004, o programa passou por um período de estagnação do valor per capita da refeição e as ações realizadas tiveram um cunho mais normativo do que propriamente de avanços práticos. Nessa fase, estabeleceu-se a legislação na área de educação e definiram-se, de 1998 a 2003, com a re-edição da Medida Provisória nº. 1.784, de 14/12/1998, a forma e os critérios para o repasse dos recursos financeiros. Nesse sentido, em 1997, o recém-criado FNDE, que substituiu a FAE, passou a ser responsável pela assistência financeira, normatização, coordenação, acompanhamento, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos.

Com a eleição do governo Lula em 2003, e como conseqüência do movimento cívico "Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida", liderado por Betinho desde a década de 90, foram implementadas mudanças de caráter estrutural nas diretrizes de gestão do PNAE, acompanhando a recriação do CONSEA, e convergentes com os objetivos do recém-inaugurado programa Fome Zero, que pretendia instituir uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional no país. O FNDE passou a atuar de forma mais ativa e intersetorial. Novas medidas articulando o PNAE a ações de Desenvolvimento Local foram implementadas por meio do Fome Zero, e foi reforçado o apoio à agricultura familiar nas determinações do órgão.

Devido à importância e dimensão dessa evolução, optou-se por descrever esse processo de forma separada neste Capítulo, bem como criar um referencial de comparação com outros programas de Alimentação Escolar da América Latina. Para tanto o Capítulo foi organizado em duas partes, além da conclusão: a) na primeira parte, discorre-se sobre as principais ações implementadas entre os anos de 2003 e 2007 que representaram mudanças significativas para o progresso do programa, destacando aquelas mais relevantes para o Desenvolvimento Local e para a SAN; b) e na segunda parte, são apresentadas, de forma sintética, algumas experiências de alimentação escolar na América Latina, a fim de contribuir para a elucidação da magnitude do PNAE.

2.1 O Período de 2003 a 2007

2.1.1 Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome

O Governo Federal eleito em 2003 inseriu o PNAE no escopo da nova política de Segurança Alimentar, o Programa Fome Zero, coordenado pelo MESA – Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome. Previa-se o fortalecimento para as

pré-escolas e escolas do ensino fundamental das redes públicas e filantrópicas, a ampliação para todas as creches públicas e filantrópicas e também a maior utilização de produtos regionais. Segundo Takagi (2006) o programa foi priorizado visando à expansão da alimentação escolar com aumento do repasse para os municípios desde que orientados para a diversificação da alimentação da educação infantil e do ensino fundamental.

Sendo uma política de caráter transversal, o Fome Zero incentivava principalmente ações ligadas à inclusão diferenciada de grupos em risco de insegurança alimentar, juntamente com várias outras mudanças implementadas pelo MEC, sob a coordenação do FNDE, como aumento no valor *per capita* e apoio direto à participação da sociedade civil, não só por atribuições legais, mas por meio de cursos de capacitação para conselheiros de alimentação escolar, entre outras.

As duas primeiras medidas do Governo Federal, no âmbito do Programa Fome Zero, em janeiro de 2003, foram a recriação do CONSEA, com denominação de Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incorporando à segurança alimentar a dimensão nutricional e a ampliação do repasse para a alimentação escolar.

No projeto inicial, uma das principais preocupações centrava-se em políticas de apoio à agricultura familiar e de subsistência e na utilização de produtos regionais na composição da merenda. Por um lado, a pequena produção enfrentava um sério problema de falta de mercado para seus produtos, especialmente os alimentos, devido à forte restrição do poder de compra dos salários, e por outro, verificava-se a pequena participação de produtores agrícolas locais nas compras da merenda escolar. Uma das soluções seria então investir na demanda institucional, a partir da observação de experiências como a introdução de suco de laranja na merenda do estado de São Paulo e do uso da castanha-do-pará no Acre (Instituto Cidadania, 2001).

A merenda escolar era considerada a principal demanda do poder público por meio da aquisição de alimentos e acreditava-se que, se esse "volume de compras governamentais fosse bem dirigido e administrado, poderia servir diretamente para incentivar a produção agrícola, estimular bons hábitos de consumo e aumentar a abrangência do público atendido". O documento alertava ainda para a necessidade de se superar "determinadas barreiras legais que impõem práticas administrativas que determinam a obrigatoriedade de licitações para toda compra governamental" (Instituto Cidadania, 2001).

Logo no início de 2003 o FNDE publicou a Resolução nº 1, de 16/01/03, que igualou o valor *per capita* das escolas do ensino fundamental, que já era de R$ 0,13, com a pré-escola e

entidades filantrópicas, cujo valor estava congelado em R$ 0,06 desde 1994. Isso representou uma elevação de 117%. Em consonância com o objetivo de envolver cada vez mais a sociedade civil na execução dos programas públicos, estabeleceu que passava a ser atribuição do CAE municipal acompanhar as escolas estaduais cuja alimentação escolar havia sido municipalizada e definiu que a indicação dos representantes das categorias do legislativo, dos professores, dos pais de alunos e de outro segmento da sociedade civil deveriam ser formalizadas.

Após seis meses de governo o objetivo do PNAE foi alinhado à Política de Segurança Alimentar por meio da Resolução nº 15, de 16/06/2003. Até aquele momento o programa tinha como objetivo "suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a contribuir para a redução dos índices de evasão e formação de bons hábitos alimentares" (Resolução nº 01, 16/01/2003). Na nova Resolução, o objetivo passou a ser "suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de Segurança Alimentar, bem como contribuir para a redução dos índices de evasão e formação de bons hábitos alimentares". Essa alteração demonstrou o papel que o PNAE representava na implantação da nova política de alimentação e nutrição, o que foi ratificado ao estabelecer-se que parte dos recursos orçamentários e financeiros viria do MESA.

A principal mudança dessa resolução, com base no artigo 208 da CF, inciso IV[32], foi a inclusão das creches da rede pública e filantrópica como beneficiárias do PNAE. O valor *per capita* determinado foi de R$ 0,18 e o atendimento de 250 dias, maior que o da pré-escola e fundamental que continuava a ser de R$ 0,13 e 200 dias. A independência do CAE foi fortalecida ao estabelecer-se a recomendação de que o Presidente e o Vice-presidente do Conselho não fossem membros representativos dos Poderes Executivo e Legislativo. Além disso, ficou definido que a equipe do FNDE, responsável pelo PNAE, desenvolveria material de apoio adequado à clientela do programa, bem como cursos de capacitação, com vistas à melhor operacionalização do programa e atuação do CAE.

Ainda em 2003 o FNDE lançou mais duas resoluções. A nº. 35, de 1/10/2003, acentuou as determinações em relação à autonomia do CAE, estabelecendo que o ordenador de despesas da EE não poderia participar do Conselho e excluiu o termo "recomendar" para definir

32 "[Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:…] …[IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;]" (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

.

explicitamente que as escolhas do Presidente e o Vice-presidente do Conselho não deveriam recair sobre os membros representativos dos Poderes Executivo e Legislativo. E a nº. 45, de 31/10/2003, passou a incluir as escolas indígenas, determinando um total de 250 dias de atendimento, igual ao das creches, e um valor *per capita* ainda maior, de R$ 0,34, a fim de suprir 30% das necessidades nutricionais diárias dos alunos beneficiados, atendendo ao planejamento inicial do Programa Fome Zero. Desse total repassado, R$ 0,13 eram do orçamento do FNDE e a diferença, R$ 0,21 eram provenientes dos recursos do MESA, que passou a ser considerado um dos participantes do PNAE. A concepção dessa medida foi a de permitir a aquisição de gêneros alimentícios adequados aos hábitos alimentares das diversas etnias indígenas, contribuindo assim para a valorização e fortalecimento das suas culturas alimentares. Para tanto, a resolução vedou a terceirização para escolas indígenas e definiu que na elaboração do cardápio houvesse a participação de pelo menos um representante de cada etnia, e que essa representação estivesse contida na composição do CAE.

Em 2005, em decorrência da morte de crianças indígenas guaranis-kaiowás por desnutrição, nos município de Dourados (MS) e Campinápolis (MT), foi formada uma comissão da Câmara dos Deputados, responsável por apurar os fatos, que constatou a ocorrência de mortes por esse motivo pelo menos desde 2002.

Fazendo-se uma análise mais aprofundada, pode-se apontar pelo menos duas causas principais para essa situação. A primeira decorre em grande parte de um problema antigo relacionado com a questão da ocupação e demarcação fundiária. Há anos os índios da região Centro-Oeste vêm sendo expulsos de suas terras, inicialmente pela entrada de gado e, depois, pelas grandes plantações monocultoras, como a soja, que além de tirarem o espaço agrícola indígena, poluíram rios e eliminaram a floresta onde os índios pescavam, caçavam, coletavam alimentos como as frutas, o mel e retiravam a matéria prima para fazer suas casas e utensílios.

Além disso, segundo o pesquisador em saúde indígena, Carlos Coimbra Júnior, da Escola Nacional de Saúde Pública da FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz, o fato dos hábitos alimentares nas aldeias terem mudado devido à redução da caça e pesca, fez com que o potencial natural das reservas deixasse de ser aproveitado. Os índios mudaram seus hábitos alimentares, passando a consumir refrigerante e alimentos com muito sal, muita gordura e açúcar, tornando sua alimentação cada vez mais pobre qualitativamente, o que resultou em elevados índices de desnutrição, além de contribuir para casos de obesidade, hipertensão e diabetes. Segundo

Coimbra, em 2003 a prevalência de crianças desnutridas na aldeia de Sangradouro (MT) era de 28,3%, enquanto que no Brasil urbano o número não chegava a 8% (UNB, 2005).

A segunda está relacionada à inoperância da FUNASA – Fundação Nacional de Saúde, em meio a denúncias de corrupção e críticas por parte do próprio governo, que tratou com descaso o problema de saúde dessas comunidades, não agindo frente às constatações da FIOCRUZ. Somente no final de 2005 as duas instituições assinaram um convênio de cooperação técnica para a implementação da vigilância alimentar e nutricional em distritos sanitários indígenas (FIOCRUZ, 2005).

Logo, a resolução desse problema passa pela implementação de várias medidas. Embora a alimentação escolar tenha um papel relevante na reeducação alimentar, resgatando os hábitos da cultura indígena, não pode ser considerada o único instrumento a garantir o fim da desnutrição dessas crianças, pois, além de ter um caráter suplementar, com a pretensão de suprir apenas 30% das necessidades nutricionais diárias, conforme citado anteriormente, não tem a atribuição e os mecanismos necessários para atuar nas causas estruturais dessa questão.

Também em 2003, conforme planejado no programa Fome Zero, foi criado o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, que viria a se tornar um referencial para ações coordenadas de Desenvolvimento Local associadas ao PNAE. Representava um instrumento do Governo Federal para, entre outros objetivos, realizar a compra local de alimentos desse segmento direcionados à alimentação escolar e a outras instituições e programas cujo público alvo estivesse em risco de insegurança alimentar. Esse tema será abordado com maior profundidade no capítulo 4.

Já em documento[33] de 07/10/2004, publicado em seu site, o FNDE definiu doze diretrizes para o Programa, sendo a primeira: "Respeitar a vocação agrícola da região, priorizando as matérias-primas e os alimentos produzidos e comercializados na região, como forma de incentivar a produção local, e dando preferência aos produtos de consumo tradicional". Mais adiante, a 12ª diretriz desse documento estabeleceu: "Dar prioridade à seleção dos alimentos que compõem o cardápio do programa, conforme a vocação agrícola e agroindustrial da localidade, com o propósito de incentivar o Desenvolvimento Local Sustentável, apoiando os projetos de

[33] Diretrizes Operacionais para o Planejamento de Atividades do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): programação e controle de qualidade.

aquisição de alimentos da agricultura familiar e de cooperativas de pequenos produtores" (FNDE, 2004).

2.1.2 Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Com o fim do MESA, em janeiro 2004, juntamente com a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família e o Ministério de Assistência Social, e sua fusão no MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, novas mudanças foram implementadas pela Resolução FNDE/CD nº. 38, de 23/08/2004, retirando o MESA como participante do PNAE, sem a inclusão do novo ministério. Os objetivos do programa deixaram de contemplar explicitamente a Política de Segurança Alimentar, passando a tratar da questão de forma mais genérica, com a seguinte redação: "atender as necessidades nutricionais dos alunos, durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos; a aprendizagem e o rendimento escolar; bem como a formação hábitos alimentares saudáveis".

Nessa mesma resolução o FNDE definiu as EEs como responsáveis não só pelo recebimento, mas pela complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, o que se manteve até o momento. Desde dezembro de 1998, na primeira medida provisória que dispõe sobre o repasse dos recursos financeiros do PNAE, estabeleceu-se que a assistência financeira tinha caráter suplementar, conforme disposto no inciso VII do art. 208 da CF. No entanto, até hoje os municípios têm a opção de complementar ou não o valor da refeição, existindo vários deles que não fazem nenhuma complementação[34].

Outras duas alterações importantes foram introduzidas na Resolução FNDE/CD nº. 38/04: quanto aos recursos transferidos, o FNDE passou a estabelecer que caso a EE não tivesse oferecido alimentação escolar nos termos estabelecidos pela instituição, deveria devolver o montante repassado, devidamente corrigido; e, seguindo a tendência de democratização do CAE, definiu que ao invés de indicação, os membros representantes dos professores, pais de alunos e outro segmento da sociedade civil seriam escolhidos em assembléia específica para tal fim, devidamente registrada em ata.

Embora a política de Segurança Alimentar e Nutricional parecesse ter arrefecido suas ações, a realização II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, organizada pelo CONSEA em março daquele ano, mostrou que governo e sociedade civil continuavam

[34] Afirmação oriunda da observação dos dados que compõem a base do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006.

alinhados nesse sentido. Sua principal deliberação foi a criação da LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que deveria estabelecer os princípios, a estrutura e a gestão do SISAN –Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Na área de Alimentação e Educação Nutricional nas Escolas e Creches as propostas prioritárias foram (CONSEA, 2004):

- No âmbito da reformulação da legislação do PNAE:

  a) Garantir efetivamente a descentralização da alimentação escolar;

  b) Aumentar e diferenciar o valor *per capita* de acordo com a realidade socioeconômica dos municípios, priorizando populações de maior risco (populações específicas);

  c) Garantir a universalização da alimentação escolar para alunos da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio e do EJA – Educação de Jovens e Adultos;

  d) Garantir a presença do profissional da área de nutrição na formulação, acompanhamento e monitoramento do Programa de Alimentação Escolar;

- Criar leis federais que proíbam, nas escolas, a comercialização e a propaganda de alimentos inadequados do ponto de vista nutricional e que regulamentem a propaganda e as estratégias de marketing, priorizando aquelas dirigidas às crianças e aos adolescentes;

- Inserir no Projeto Político Pedagógico e nos currículos de graduação e pós-graduação o desenvolvimento dos temas sobre SAN e saúde como, por exemplo, direito humano à alimentação, alimentação e cultura, hábitos alimentares saudáveis, direito do consumidor, ética e cidadania, aleitamento materno, agroecologia, economia familiar, associativismo, práticas agrícolas e de aqüicultura e pesca, reaproveitamento de alimentos, entre outros.

Ainda em 2004, novas pesquisas foram realizadas na área de alimentação escolar. O INEP incluiu, no Censo Escolar desse ano, questões sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar que seriam objeto de estudo específico para acompanhamento da merenda nas escolas. Dados desse censo indicaram que existiam no país 49.722 estudantes matriculados em 364 escolas localizadas em áreas remanescentes de quilombos (INEP, 2004).

O incentivo à compra local manteve-se na Resolução FNDE/CD nº. 38/04, ao incluir-se que na aquisição de gêneros alimentícios deveriam ser priorizadas as localidades mencionadas nas outras resoluções, não só visando à redução dos custos, mas também para atender às

diretrizes do programa. No entanto, no texto dessa resolução não estava claro quais eram as diretrizes do PNAE.

No ano seguinte, considerando-se as condições de pobreza das comunidades quilombolas, áreas que possuem os mais baixos IDHs – Índices de Desenvolvimento Humano do Brasil e o grande contingente de crianças que vivem nessas localidades, houve a inclusão, pela Resolução FNDE/CD nº. 21, de 27/05/2005, de creches e escolas de ensino fundamental localizadas em áreas remanescentes de quilombos, com valor *per capita* de R$ 0,34 e 200 dias de atendimento, a fim de atender 30% das necessidades nutricionais dos alunos.

A distinção feita às escolas indígenas, em 2004, e a recém definida para as escolas localizadas em áreas remanescentes de quilombos, com valor *per capita* superior às outras escolas da rede pública, alertava para a importância do respeito à cultura alimentar de cada etnia e vedava a aquisição de alimentação escolar pronta ou a utilização de produtos não adequados aos hábitos alimentares desses beneficiários, o que também favorecia a compra da agricultura familiar, devido às características da sua produção.

Ainda na resolução nº. 21 de 2005 o FNDE estabeleceu também novo aumento do valor *per capita* das pré-escolas e ensino fundamental para R$ 0,18, igualando ao valor repassado para as creches.

Ao longo de 2005 o PNAE ganhou reconhecimento internacional e passou a servir de modelo para outros países do mundo, haja vista ser um programa bem estruturado em termos de planejamento e legislação, movimentando um alto volume de recursos e garantindo o atendimento universal, conforme se observa na Tabela 1.

Tabela 1. Recursos Financeiros e Alunos Atendidos pelo PNAE de 1995 a 2006.

Ano	Recursos Financeiros (em milhões de R$)[1]	Alunos Atendidos (em milhão)
1995	2.126,7	33,2
1996	985,8	30,5
1997	1.261,8	35,1
1998	1.377,3	35,3
1999	1.481,5	36,9
2000	1.461,6	37,1
2001	1.393,4	37,1
2002	1.202,7	36,9
2003	1.246,9	37,3
2004	1.167,7	37,8
2005	1.353,0	36,4
2006	1.500,0	36,3

Fonte: FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - MEC.
Nota: 1) Valores corrigidos pela autora com base no índice IPCA/IBGE.

As ações do Programa foram apresentadas na 32ª Sessão do Comitê Permanente de Nutrição da ONU em que se discutiu as Metas do Desenvolvimento do Milênio, parte da Declaração do Milênio da ONU. Além de ser tema de uma das 11 oficinas da reunião, foi incluído no estudo de caso da situação brasileira. Em maio do mesmo ano o programa foi apresentado na 31ª Sessão do Comitê de Segurança Alimentar da FAO, em Roma, e, em julho, no Fórum Social Brasil-França, em Paris.

Em outubro de 2005 o modelo do PNAE começou a ser disseminado nos países em desenvolvimento em que a FAO atuava com o objetivo de criar condições de combate à fome e à desnutrição por meio da alimentação escolar. Pelo acordo, o FNDE deveria enviar aos países equipes técnicas da instituição para auxiliar na construção do modelo do programa e para capacitar nutricionistas, gestores, atores de controle social e merendeiras sobre temas como: a dimensão sistêmica da horta escolar, a gestão e a organização participativa, a transparência e o controle social, a produção de refeições para atender à clientela escolar, noções de higiene pessoal, higiene dos alimentos e promoção da saúde (MEC, s/d).

Quanto à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir da principal deliberação da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, citada acima, o CONSEA encaminhou ao Presidente da República, em 2005, a minuta do projeto da LOSAN construída com a participação da sociedade civil. A tramitação foi rápida: foi transformada no projeto de lei

81/2006, aprovado por unanimidade, por todas as comissões da Câmara e do Senado Federal até agosto desse ano e, em 15 de setembro, foi sancionada sob o nº. 11.346/2006.

A lei representou, em primeiro lugar, um marco legal-institucional – ausente na Constituição Federal – ao estabelecer como direito universal do cidadão, e dever do Estado, a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. Definiu o conceito de SAN como sendo "a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis" (Lei nº. 11.346, 15/09/2006, § 3º).

Por meio da LOSAN, instituiu-se o SISAN, com o objetivo de construção de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional, amparada em lei, baseada em uma concepção abrangente, intersetorial e articulada, em que os órgãos governamentais dos três níveis de governo e a sociedade civil atuariam conjuntamente. O Sistema criou as condições para a formulação da política e do plano nacional nesta área, com diretrizes, metas, recursos e instrumentos de avaliação e monitoramento (SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional).

A lei definiu, ainda, a composição do SISAN, integrado pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – instância de caráter deliberativo que deve indicar ao CONSEA as diretrizes e prioridades da Política Nacional de Segurança Alimentar; o CONSEA – órgão de assessoramento imediato à Presidência da República com a atribuição de aplicar essas diretrizes; uma Câmara Interministerial, integrada por ministros de Estado e secretários especiais responsáveis pelas pastas relacionadas à consecução da Segurança Alimentar e Nutricional; órgãos e entidades de SAN da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

Segundo Francisco Menezes, presidente do CONSEA no período 2003-2007, a LOSAN criou uma "institucionalidade permanente" para o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, órgão formado por representantes da sociedade e do governo, que tem a função de propor diretrizes para uma política nacional, o mesmo valendo para outros órgãos, "cujas permanências deixam de ficar sujeitas a prioridades definidas por cada novo governante. Isto porque a Segurança Alimentar deixa de ser uma política de governo, para se transformar em uma política de Estado" (CONSEA, 2006 a).

Paralelamente às mudanças institucionais da política de SAN, em 2006 o FNDE implementou mais um aumento dos valores *per capita* das creches e escolas indígenas e de áreas quilombolas para R$ 0,42 e das outras creches para R$ 0,22, embora esta tenha sido acompanhada por uma medida polêmica de redução do número de dias de atendimento de 250 para 200 dias, unificando o número de dias para todas as creches e escolas, inclusive de comunidades indígenas e quilombolas (Resolução nº. 005, 24/03/2006). Segundo a instituição, o ajuste do período de cobertura visava cumprir o que determina a LDB, que estabeleceu 200 dias letivos, conforme o calendário das escolas beneficiadas.

Houve também destaque para a questão da alimentação equilibrada, com particular enfoque para o problema da obesidade, por meio do lançamento de uma Portaria Interministerial (Portaria nº. 1.010, 08/05/2006), em que o MS e o MEC instituíram as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio, das redes públicas e privadas.

Em agosto, novo aumento, anunciado desde maio, foi concedido por meio da Resolução FNDE/CD nº. 032, de 10/08/2006. Novamente foi unificado o valor *per capita* das creches com a pré-escola e ensino fundamental, passando para R$ 0,22. O valor das creches e escolas indígenas e localizadas em áreas de remanescentes de quilombos, tiveram um aumento de R$ 0,02, passando para R$ 0,44. Nessa mesma resolução o FNDE estabeleceu os parâmetros nutricionais para a definição dos cardápios, o que representou um marco em termos de especificações técnicas para o planejamento e acompanhamento das refeições.

No Quadro 2, destaca-se a evolução dos dias de atendimento e do valor *per capita*. No ano de 2003 foi observada a maior elevação relativa do valor *per capita*, feita de uma única vez, de 116,7%, para alunos da pré-escola. No período de 1994 a 2006 observou-se um aumento relativo de 267% para alunos da pré-escola e de 69% para alunos do ensino fundamental, passando de 6 e 13 centavos de Real, respectivamente, para 22 centavos de Real, além da inclusão das creches, conforme mencionado anteriormente. Essas ações envolveram um aumento de recursos significativo destinados ao PNAE com expansão de R$ 848,6 milhões em 2002, para R$ 1,025 bilhão, em 2004, acompanhado pelo aumento do número de beneficiários[35].

Quadro 2. Evolução Temporal da Legislação do PNAE[1], segundo Dias de Atendimento e Valores *per capita*.

Datas		12/07/94	21/01/99	25/08/00	16/01/03	16/06/03	01/10/03	31/10/03	23/08/04	27/05/05	24/03/06	10/08/06
Nº. de Lei/Resoluções		89.133[3]	24[4]	15	1	15	35	45	38	21	5	32
Dias de atendimento	Creches		-	-	-	250	250	250	250	250	200	200
	Pré-escola	180	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
	Fundamental	180	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
	Creches e escolas indígenas		-	-	-	-	-	250	250	250	200	200
	Creches e escolas quilombolas		-	-	-	-	-	-	-	200	200	200
Valor per capita (R$)	Creches		-	-	-	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	0,22	0,22
	Pré-escola	0,06	0,06[5]	0,06	0,13	0,13	0,13	0,13	0,15	0,18	0,18	0,22
	Fundamental	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,15	0,18	0,18	0,22
	Creches e escolas indígenas[2]		-	-	-	-	-	0,34	0,34	0,34	0,42	0,44
	Creches e escolas quilombolas[2]		-	-	-	-	-	-	-	0,34	0,42	0,44
Variação %	Pré-escola		-	-	116,7%	-	-	-	15,4%	20,0%	-	22,2%
	Fundamental		-	-	-	-	-	-	15,4%	20,0%	-	22,2%

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da Casa Civil - Presidência da República e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - MEC.

Notas: 1) A partir da MP nº. 1.784/98, poderiam ser incluídos, como parte da rede municipal, os alunos de escolas filantrópicas e por elas mantidas, sendo necessário, a partir da Resolução FNDE/CD nº. 15/00, que tais entidades estivessem registradas no CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social e cadastradas pelo Censo Escolar, no ano anterior ao do atendimento.

2) As pré-escolas e escolas de ensino fundamental dessas comunidades recebiam o mesmo valor de R$ 0,06 e R$ 0,13, respectivamente, durante o período de 1994 a 2002, desde que estivessem cadastradas no Censo Escolar, no ano anterior ao do atendimento.

3) A lei trata sobre a descentralização do PNAE, porém não explicita valores *per capita*. A informação de que tais valores vigoraram a partir dessa data foi obtida por depoimento de uma profissional da área.

4) A edição dessa resolução não foi encontrada e a informação baseia-se no relatório do TCU de 1999.

5) Era também o valor destinado às pré-escolas e escolas do ensino fundamental de entidades filantrópicas.

Ainda na Resolução de agosto de 2006 o FNDE definiu os objetivos, os princípios e as diretrizes do PNAE. Nos objetivos considerou-se a universalidade do atendimento; o respeito aos hábitos alimentares; o acesso ao alimento de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades, condições de saúde e situação de insegurança alimentar; a descentralização das ações pelo compartilhamento da responsabilidade de oferta da alimentação escolar entre os entes federados; e a participação social no controle e acompanhamento das ações para garantir uma alimentação escolar saudável e equilibrada. Como diretrizes definiu-se o emprego de alimentação saudável e equilibrada; a aplicação de educação alimentar no processo

[35] Ver Tabela 1 deste trabalho.

de ensino e aprendizagem dos alunos; a promoção de ações educativas atuando transversalmente no currículo escolar; e o apoio ao desenvolvimento sustentável.

Essa última diretriz, descrita como "apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente produzidos e comercializados em âmbito local" indicava a explicitação crescente da utilização do PNAE como mecanismo de Desenvolvimento Local. Nesse mesmo ano a Portaria interministerial que instituiu a alimentação saudável nas escolas da rede pública e privada, considerou como objetivos e dimensões do PNAE a priorização do respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, por meio do fomento ao desenvolvimento da economia local.

Em 2007, o FNDE, juntamente com o CONSEA, avançou significativamente na legislação ao ter enviado ao executivo um projeto de lei sobre a alimentação escolar que foi sancionado pelo presidente da república nesse ano e encaminhado ao Congresso Nacional. O projeto prevê, entre outras mudanças, a universalização do atendimento aos alunos da rede pública de educação básica e o apoio ao desenvolvimento sustentável, sendo que deverão ser destinados 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, à aquisição de alimentos da agricultura familiar e do empreendedor familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades indígenas e quilombolas, com a dispensa de licitação desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local e que os gêneros atendam às exigências de controle de qualidade (PL 2.877/2008).

O FNDE também desenvolveu os CECANEs – Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar em parceria com universidades federais, por meio dos quais se realizaram capacitações de conselheiros, nutricionistas, manipuladores de alimentos, gestores públicos e associações de produtores rurais. Além disso, também contratou a "Pesquisa Nacional de Consumo Alimentar e Perfil Nutricional de Escolares, Modelos de Gestão e de Controle Social do PNAE", executada pela ASBRAN – Associação Brasileira de Nutrição, em mais de 700 municípios brasileiros (ASBRAN, 2008), que deve ter seus resultados publicados em 2008.

Nesse mesmo ano houve a III Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, na qual as principais propostas aprovadas na área de alimentação escolar foram: a) o desenvolvimento de projetos e pesquisas para subsidiar as ações do PNAE; b) a implementação, desenvolvimento e ampliação dos CECANEs, para desenvolvimento de ações intersetoriais, especialmente nas áreas de educação e saúde; c) a ampliação da rede de cooperação técnica internacional; d) a garantia do

cumprimento da Portaria Interministerial MS/MEC nº1010/06; e) a garantia de uma alimentação adequada e saudável, dando as condições legais e necessárias para a compra e venda de produtos oriundos da agricultura familiar local, preferencialmente dos sistemas produtivos de base agroecológica, do agroextrativismo e de pequenos fornecedores urbanos, com controle social; f) a aprovação e implementação do Projeto de Lei da Alimentação Escolar; g) a inclusão da responsabilidade do Estado pelas escolas e creches comunitárias, prevendo repasse per capita diferenciado para os alunos de assentamento; h) a garantia de recursos financeiros para a formação continuada e permanente de escolas para a implantação e manutenção de hortas escolares, com inclusão no currículo escolar, utilizando os espaços escolares; i) a proposta de integração entre o CONSEA e o CAE; j) a garantia das correções no valor per capita da alimentação escolar na manutenção do poder de compra, incluindo a obrigatoriedade da contra partida dos gestores estaduais e municipais.

2.2 Modelos de Alimentação Escolar na América Latina

Os programas de alimentação escolar na América Latina existem há vários anos, sendo um dos mais antigos o do Uruguai, que data do começo do século XX, e os outros das décadas de 1950 e 1960 (Cohen & Franco, 2005). Nesses países, o fato da desnutrição ser um problema de saúde pública grave e antigo, ainda não resolvido, fez com que os programas nacionais de alimentação escolar sempre estivessem relacionados às políticas de assistência alimentar e nutricional, bem como com a ajuda internacional.

Entre as entidades internacionais atualmente envolvidas com essa questão estão o PMA – Programa Mundial de Alimentos (agência da ONU), o UNICEF, o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a OPS – Organização Pan-Americana da Saúde (Escritório Regional para as Américas da OMS – Organização Mundial da Saúde) e a USAID. O PMA é uma das fontes mais importantes de recursos externos nessa área, em geral, por meio da doação de alimentos, como leite em pó, trigo, arroz e azeite para os países latino-americanos. Criado em 1961, seu objetivo é prestar ajuda alimentar para promover a educação básica em vários países do mundo com altos índices de insegurança alimentar, tendo ajudado, no ano de 2004, 16,6 milhões de crianças, em 72 nações (WFP, 2005).

Outra iniciativa importante foi a criação, em 2004, da LA-RAE – Rede de Alimentação Escolar para América Latina, cujos sócios fundadores são o PMA, a JUNAEB – Junta Nacional

de Auxilio Escolar y Becas de Chile e a SNA[36] – Associação de Nutrição Escolar. A organização foi uma resposta à necessidade de se garantir a permanência de ações de promoção e apoio a programas de alimentação escolar da América Latina, de forma eficiente e auto-sustentável, independentemente de mudanças de governo e oscilações do cenário econômico, mediante alianças entre os setores públicos e privados. A Rede já realizou três Congressos Internacionais para promover o trabalho conjunto das instituições envolvidas e discutir o tema, compartilhando experiências nacionais e avanços da pesquisa científica e tecnológica. Em 2007 o Congresso foi realizado no Brasil.

Com relação aos programas internos de cada país, em 1995 Abreu (1995) fez uma classificação em três grupos de países selecionados da América Latina: a) aqueles com economias menos complexas, de baixa industrialização, onde não há tradição de intervenção do Estado na área social e a execução do programa de merenda escolar é focalizada e centralizada, existindo grande dependência externa, em que se enquadravam Bolívia, Equador, Peru, Nicarágua e Guatemala; b) os países com uma economia mais desenvolvida, cujos exemplos são a Colômbia e a Venezuela, onde a merenda ainda era administrada de forma altamente focalizada e centralizada, embora com maior flexibilidade de gestão que os primeiros; c) e os países que, assim como o Brasil, possuíam já naquela época economias mais diversificadas, com significativa industrialização, onde as políticas de alimentação escolar decorriam de uma longa história de atuação do Estado na área social, caracterizando-se por baixo financiamento externo. Nesses países, os programas eram executados de forma descentralizada e com menor focalização, como no caso da Argentina e Chile, ou onde estava presente a universalização do atendimento, como no Uruguai.

Dez anos depois o quadro não se modificou significativamente. No inventário realizado pela LA-RAE, de dezembro de 2005, apenas o Peru deixou de ter ajuda internacional e o único país que aparece com atendimento universal é o Brasil. Os outros têm diferentes estratégias de focalização, dando prioridade a um ou mais critérios (municípios, escolas, níveis escolares, zona rural, indivíduos e/ou populações originárias), sendo o mais freqüente a priorização de escolas. A seleção dos beneficiários é feita por meio de indicadores[37] e a maioria dos países alcança

[36] A SNA – Associação para Nutrição Escolar (antiga Associação Americana de Prestação de Serviços à Merenda Escolar) é uma organização profissional norte-americana sem fins lucrativos, que representa mais de 55.000 sócios, e garante refeições de alta qualidade a baixo custo para estudantes de todo o país (SNA, s/d).

[37] Na Argentina, o NBI – Mapa Nacional de Necessidades Básicas; na Costa Rica, o IDS – Índice Nacional de Desenvolvimento Social; na Colômbia, o SISBEN; no México, o Índice de Vulnerabilidade Social Estatal e

cobertura[38] em torno de 40% para alunos da educação pré-escolar e básica, inexistindo uma conduta sistemática de privilegiar um nível ou outro.

Tal estudo foi elaborado a partir das respostas de questionários enviados para México, Costa Rica, Panamá, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (Barros, 2005). Dessa seleção, o trabalho considera como de alto desenvolvimento humano, com base na classificação do PNUD, os três primeiros e os países do cone sul da América do Sul, e o restante de nível médio.

Em todos esses países o órgão público responsável pelo programa[39] é de âmbito nacional, embora a sua administração varie, sendo atribuição: a) do governo central: em Honduras e Nicarágua (compartilham também com agências internacionais), Venezuela (compartilha com as Províncias), Panamá e Peru; b) do nível de Província, Departamento ou Estadual: na Argentina, México e Paraguai; c) do nível municipal ou das escolas: em Bolívia e Guatemala (compartilham também com agências internacionais), Uruguai (compartilha com terceirização), Colômbia (compartilha com agências internacionais e terceirização) e Costa Rica; c) apenas terceirizado, no caso do Chile; e d) apenas administrado por agências internacionais, no caso do Equador.

É unânime também entre os países o estabelecimento do objetivo principal do programa como sendo a eqüidade no sistema educacional, ao contribuir para a melhora do acesso, da permanência e das habilidades de aprendizagem dos escolares mais vulneráveis, bem como a garantia das suas necessidades nutricionais, particularmente de carências específicas (ferro, vitamina A, iodo e cálcio). Alguns países dão ainda ênfase na eqüidade de gênero e outros, como Bolívia e Colômbia, visam o fortalecimento da pequena produção agrícola com a compra local e o desenvolvimento de hortas escolares, como na Argentina.

São programas consolidados e que movimentam uma grande quantidade de recursos devido à dimensão da cobertura, sendo o montante total na ordem de 1,3 trilhões de dólares e cerca de 57 milhões de alunos atendidos, conforme se observa na Tabela 2.

Municipal; no Peru, a presença de desnutrição ou as prioridades assinaladas no censo de medição de altura dos escolares, o VNA – Mapa de Vulnerabilidade Alimentar, do PMA, usado nos países onde o Programa atua.

[38] A cobertura considerada é a porcentagem de alunos atendidos com alimentação escolar em relação ao número de matrículas escolares.

[39] No geral são os Ministérios da Educação ou órgão vinculados a eles (Cohen & Franco, 2005).

Tabela 2. Matrículas na Educação Inicial e Básica, Alunos Atendidos e Gasto Anual por Aluno do Programa de Alimentação Escolar, em Países Selecionados da América Latina, em 2005.

Países	Matrículas (mil)	Atendidos com alimentação (mil)	Gasto Anual/ aluno (US$)
Total	**86.714**	**56.992**	**-**
Argentina[1]	4.598 [2]	1.978	31.0
Bolivia[2]	1.775	1.274	16.0
Brasil[1]	39.732	35.980	16.1
Colômbia	6.351	2.612	15.7
Costa Rica	666	457	61.2
Chile	2.853	1.004	100.8
Equador	2.189	1.293	23.2
Guatemala	2.706	1.434	19.0
Honduras	1.826	863	11.5
México	18.531	5.500	52.0
Nicarágua	938	389	12.6
Panamá	441	441	28.3
Paraguai	1.384	471	10.6
Peru	4.508	2.322	26.9
Uruguai	405	237	78.0
Venezuela	5.427	737 [3]	75.7

Fonte: LA-RAE - Inventario de los Programas de Alimentación Escolar en América Latina e Universidade de Duke.
Notas: 1) Estimando recursos dos estados, províncias ou municípios.
2) Matrícula estimada pelo consultor em ensino público básico.
3) Considera somente escolas atendidas pelo MINEDUC. Faltam os convênios com estados e municípios.

A principal refeição fornecida é o café da manhã ou merenda, por meio da qual se pretende suprir de 15 a 30% das necessidades nutricionais diárias, embora de fato sejam atendidos 25% a 35% dos requerimentos. O almoço é servido como alternativa para escolas com alta vulnerabilidade ou para escolas rurais de período integral. Na Costa Rica, 96% das escolas servem somente almoço e, no Chile e Venezuela (100% dos casos) e no Equador (78% dos casos), o programa oferece café da manhã e almoço aos beneficiários. A determinação dos aportes nutricionais fica a cargo das administrações centrais, havendo uma adaptação segundo a realidade local.

Em termos de participação social, todos, com exceção do Chile, têm um nível muito alto de envolvimento da sociedade civil, estando definida por lei em vários desses países.

Embora os programas tenham o objetivo de ajudar no combate à desnutrição e concentrarem a focalização nos dois primeiros quintis de pobreza, o estudo da Rede de Alimentação Escolar para América Latina evidenciou a não associação entre cobertura e indicadores nutricionais, embora no Peru tenha sido constatada a redução dos níveis de anemia e,

no México, melhoras no desenvolvimento dos escolares. Avaliou-se também o impacto dos programas nas variáveis educacionais e de aprendizagem, que revelam melhorias dos níveis de matrícula, redução da evasão escolar e aumento da capacidade de aprendizagem, considerando-se principalmente o efeito do café da manhã (Chile e México). Por outro lado, foram constatadas muitas irregularidades nos serviços, tanto nos dias de atendimento, como no tamanho das refeições e condições higiênicas de preparação. Além disso, há pouca informação sobre o aporte de recursos dos municípios e províncias (estados) e os mecanismos de controle são principalmente administrativos.

2.3 Conclusão

A partir de 2003, com a eleição do governo Lula, sucedeu-se na alimentação escolar uma série de mudanças no sentido de incorporá-la a uma política de Segurança Alimentar coordenada pelo Programa Fome Zero, vinculado ao MESA. Mesmo com a extinção do ministério, em 2004, que foi substituído pelo MDS, e a transformação do Fome Zero em uma estratégia, o PNAE manteve-se inserido no escopo dessa política até os dias atuais e conseguiu realizar as metas a que se propôs no projeto inicial do programa.

Em termos de aporte de recursos, nesse período o valor per capita subiu de 6 e de 13 centavos de Real, nas pré-escolas e ensino fundamental, respectivamente, para 22 centavos de Real e houve a ampliação para as creches da rede pública e filantrópica, bem como para as escolas indígenas e de áreas remanescente de quilombos com valor diferenciado, sendo que em 2007 estava em 44 centavos de Real. Quanto à contrapartida das entidades executoras, elas se responsabilizaram por todos os custos não ligados a alimentos para a execução do PNAE e vêm sendo incentivadas pelo FNDE a contribuir cada vez mais com o gasto para alimentos, haja vista que o repasse do Fundo tem caráter suplementar.

Além disso, houve a ampliação da participação da sociedade civil por meio dos CAEs, realizando-se cursos e definindo-se responsabilidades para o conselho e para as entidades executoras. Do ponto de vista da atuação técnica, foi estabelecida a exigência de um nutricionista responsável técnico pelo PNAE e fortaleceu-se sua atuação no planejamento dos cardápios e processo de compra de alimentos, bem como no acompanhamento técnico das creches e escolas. Dentro dessa linha, em 2006 implementou-se uma das ações mais importantes em termos de metas alimentares e nutricionais, por meio da Resolução FNDE nº. 32, de 10/08/2006, que definiu, pela primeira vez em mais de 50 anos de programa, não só os valores de energia e proteína, mas também os de vitaminas e minerais que devem ser fornecidos em cada refeição.

Essa fase também se caracterizou pela evolução normativa do PNAE no sentido de incentivar a diversificação das refeições com base em uma alimentação saudável, alicerçando os fundamentos de uma das funções mais importantes do programa, a de promover ações de educação alimentar. Reforçaram-se as diretrizes de respeito à vocação agrícola regional e aos hábitos alimentares típicos da localidade e da etnia, nos casos das creches e escolas das comunidades indígenas e quilombolas. Ainda no âmbito do Programa Fome Zero, implantou-se o PAA, um dos programas de maior impacto no apoio à agricultura familiar por meio da PNAE, que será estudado no Capítulo 4.

Em 2007, juntamente com o CONSEA, o FNDE encaminhou proposta de projeto de lei sobre a alimentação escolar que foi sancionada pelo presidente da república e apresentada ao Congresso Nacional, na qual se prevê o apoio explícito à agricultura familiar por meio da compra de seus produtos, bem como a ampliação do programa para o ensino médio, entre outras ações. Essa legislação representará um marco histórico na associação da alimentação escolar e da agricultura familiar com vistas ao Desenvolvimento Local.

Além de iniciativas de pesquisa e capacitação, o FNDE foi além da sua legislação e estimulou a implantação de hortas, a fim de aumentar o consumo de verduras e legumes e fazer da alimentação escolar um tema transversal dentro da educação, com a possibilidade de incorporá-lo no currículo escolar. Fez parcerias com outras instituições, como a FAO, para o desenvolvimento do projeto de hortas e firmou acordos de cooperação técnica internacional com países da África e Ásia para disseminar o modelo do PNAE.

O programa terminou o ano de 2007 com um volume de recursos transferidos na ordem de 1,6 bilhões de reais, atendendo a um público de mais de 36 milhões de escolares.

Já no âmbito dos países latino-americanos, o Brasil aparece como o de maior fornecimento de refeições e gasto de recursos. Um dos principais aspectos que diferencia o PNAE dos outros programas é o caráter universal de seu atendimento. Nos outros países, os recursos escassos levam ao direcionamento da alimentação escolar ao público mais carente, com critérios de seleção e estratégias diferenciadas.

No entanto, verifica-se que a universalização do atendimento não representou os melhores indicadores nutricionais, nem de educação e aprendizagem, perpetuando-se a iniqüidade. O Chile, onde o programa é terceirizado, altamente focalizado e não há participação social, apesar de não

ser considerado o modelo ideal, apresentou os melhores indicadores e o gasto anual por aluno superou em seis vezes o do Brasil em 2005.

O debate sobre qual a melhor forma de atendimento, se universal ou focalizado, e sua relação com as questões do Desenvolvimento Local e da garantia de Segurança Alimentar e Nutricional, são temas a serem aprofundados em outro estudo, mas é importante apontar que, apesar do esforço de cobertura do Programa brasileiro e de sua potencialidade de intersetorialidade, este não representa, nem poderia ser, o único instrumento para a redução das desigualdades e para o fim dos problemas alimentares e nutricionais da população brasileira.

Capítulo 3: Desenvolvimento Local e a Alimentação Escolar

O estudo do Desenvolvimento Local e a formulação de políticas públicas nessa área têm passado por algumas transformações principalmente ao longo do período de 1994 a 2008. A proposição de modelos para esse processo demanda, antes de tudo, entender sua origem e evolução, bem como conhecer a experiência brasileira em termos de políticas de governo e ações locais.

Na história do PNAE há também um conhecimento acumulado sobre a associação da alimentação escolar e do Desenvolvimento Local oriundo do estabelecimento de diretrizes das políticas públicas ligadas à merenda, da atuação dos profissionais da área e também do conjunto de reivindicações das instituições ligadas ao tema de SAN e aos segmentos alijados dos grandes mercados.

Apesar de a merenda escolar enfocar por várias vezes o apoio à economia local de forma generalizada, incluindo não só a agropecuária, mas a indústria e o comércio locais, o presente estudo tem como recorte setorial e regional a produção agrícola familiar em âmbito nacional.

Considera-se que esse grupo está atrelado ao Desenvolvimento Local do país de forma abrangente, pois, tendo a maioria dos municípios brasileiros uma base econômica agrícola, o desenvolvimento rural explicaria em grande parte o Desenvolvimento Local em várias regiões. No entanto, considerando-se que tal segmento vem se diversificando e ampliando as possibilidades de agregação de valor aos seus produtos em bases não-agrícolas, optou-se também por incluir a agroindústria familiar – oriunda dos estabelecimentos rurais da agricultura familiar – como parte integrante do estrato em estudo. Concomitantemente, e sem trazer prejuízos à análise, a delimitação conceitual adotada para a agricultura familiar também se pautou pela unidade pesquisada da base de dados que será objeto de análise no Capítulo 4.

Em síntese, este Capítulo visa comprovar a importância do PNAE para o Desenvolvimento Local, tendo como foco principal a produção agrícola familiar da localidade e seus desdobramentos na agroindústria. Para demonstrar a relação entre a alimentação escolar e o Desenvolvimento Local, o Capítulo está organizado em três partes, mais a conclusão. Na primeira parte, são expostos os motivos pelos quais se fez a escolha pelo recorte setorial em questão, levantando-se as diversas conceituações terminológicas e a relevância do segmento. Na segunda parte são abordados os conceitos e definições de Desenvolvimento Local e as experiências no Brasil, principalmente aquelas coordenadas pelo Estado. Na terceira parte,

apontam-se os principais entraves e benefícios do apoio à produção local familiar por meio do PNAE.

3.1 Caracterização do Segmento de Estudo

No estabelecimento de qualquer política pública é importante se definir o perfil dos beneficiários que se deseja favorecer. Devido à relevância social e econômica, fragilidade comercial e papel na Segurança Alimentar e Nutricional, optou-se, neste trabalho, por escolher a agricultura familiar como público alvo. Mas, apenas o uso do termo não é suficiente para esclarecer o seu conceito. O estabelecimento desse critério não é simples e merece, antes de tudo, dois tipos de explicação: que tipos de classificação existem para esse segmento e qual a sua importância para o Desenvolvimento Local.

Para tanto, optou-se por fazer uma breve retrospectiva da definição dessa terminologia, que passou por vários tratamentos ao longo dos anos, bem como evidenciar os números, que mostram a sua importância econômica, e o modelo de produção, que explica sua função sócio-ambiental.

3.1.1 Conceito de Pequeno Produtor e Agricultura Familiar

O termo agricultura familiar é relativamente recente na história da produção agrícola brasileira. Como relata Rocha (2002), o debate nas décadas de 1950 e 1960 focalizava as especificidades do desenvolvimento capitalista na agricultura brasileira e a noção de campesinato como representação desse tipo de agricultura. Nos anos 1970, reconhecia-se a grande heterogeneidade do modelo agrícola e a atenção sobre o tema era dirigida à pequena produção agrícola inserida no processo da modernização conservadora. O tamanho do estabelecimento era o elemento comum nas discussões sobre a funcionalidade da pequena produção, assim definida.

Já nos anos 80, com a consolidação dos complexos agroindustriais, fortaleceu-se a idéia da subordinação da pequena produção ao capital, estabelecendo-se a noção de "pequena produção integrada" (tipo agricultura familiar moderna, *farmer*, agricultura familiar integrada ao mercado) versus "pequena produção excluída" (assentados, barrageiros, sem-terra etc.).

No trabalho da FAO/INCRA de 1994, que serviu de base para a elaboração do PRONAF – Programa Nacional de Agricultura Familiar, foram definidos critérios com base na gestão do estabelecimento e criados três grupos diferentes dessa categoria (Silva, 1999):

a) A*gricultura familiar consolidada*, formada por cerca de 1,1 milhão de estabelecimentos integrados ao mercado; com acesso às inovações tecnológicas e políticas públicas; e que funcionavam em padrões empresariais, podendo estar integrados ao agronegócio;

b) *Agricultura familiar de transição*, formada por aproximadamente 1,0 milhão de estabelecimentos com acesso parcial aos circuitos de inovação tecnológica e ao mercado; sem acesso à maioria das políticas e programas públicos; e que não estavam consolidados como empresas, mas possuíam potencial para sua viabilidade econômica; e

c) *Agricultura familiar periférica*, formada por cerca de 2,2 milhões de estabelecimentos normalmente sem infra-estrutura; e com integração produtiva à economia nacional dependente de políticas de reforma agrária, de crédito, de pesquisas, de assistência técnica e extensão rural, de agroindustrialização, e de comercialização, entre outros.

Dois anos depois, em 1996, foi lançado o PRONAF (decreto nº. 1.946, de 28/06/1996) pela SAF – Secretaria de Agricultura Familiar, do MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, tendo como diretriz atender a todos os agricultores familiares, mas prioritariamente ao segundo e terceiro grupos da classificação do trabalho da FAO/INCRA.

Em estudo sobre o PRONAF, Ortega e Corrêa (2002) evidenciam que a partir da classificação do trabalho FAO/INCRA decidiu-se que o programa deveria privilegiar o financiamento do segundo estrato, por serem agricultores com potencial de inserção no mercado. Já o primeiro grupo não teria necessidade de apoio, pois já possuíam terra, tecnologia e crédito, e os do terceiro grupo deveriam ser alvo de políticas agrárias, por serem totalmente marginalizados, sem nem ao menos acesso à terra. Assim, o programa foi estruturado para atender o segundo grupo com linhas de financiamento, pelo PRONAF crédito, e também o terceiro estrato nas modalidades PRONAF Capacitação, que visava habilitar tecnicamente os agricultores, e no PRONAF M, cujo objetivo era a implantação, ampliação e modernização da infra-estrutura necessária para dinamizar o setor por meio do repasse de recursos para os municípios. A principal crítica dos autores refere-se ao estrato beneficiado: acreditam que os agricultores do terceiro estrato deveriam ter sido incluídos logo de início em todas as linhas; as linhas de crédito voltadas para o primeiro estrato foram incluídas no PRONAF crédito, então ele passaria a fazer parte do público-alvo, o que não ficou claro no programa; devido à ligação ao sistema bancário, os efetivamente beneficiados pelo PRONAF crédito foram os agricultores do primeiro grupo.

Os segmentos patronais criticavam tanto os critérios adotados pelo trabalho da FAO/INCRA como os do PRONAF, considerando que havia falta de consenso político e indefinição administrativa. Em relação ao primeiro, as principais observações referiam-se a um recorte muito abrangente em termos de direção dos trabalhos exercida pelo produtor e área máxima, que acabava incluindo cerca de 90% das propriedades agrícolas brasileiras, não servindo então como critérios técnicos para diferenciar tipos de produção. Além disso, entendiam que o estudo

superestimava a força de trabalho familiar ao incluir nessa soma a prestação de serviço do produtor a terceiros e 50% da força de trabalho de todas as pessoas da família com menos de 14 anos. Em relação ao PRONAF, as principais críticas eram: ao limitar os benefícios aos produtores com mais de dois empregados permanentes e ser mais tolerante para o trabalho temporário, puniam aqueles que geravam mais empregos permanentes e formais; estabelecendo o limite de quatro módulos fiscais, o PRONAF excluía os médios produtores com até 15 módulos fiscais, que foram considerados pela pesquisa FAO/INCRA como familiares; ao considerar o teto de R$ 27.500,00 de renda bruta anual como limite às linhas de crédito, se a rentabilidade fosse de 10% sobre o valor do faturamento e duas pessoas envolvidas no processo produtivo, a remuneração mensal ficaria abaixo do salário mínimo vigente (CNA, 2000).

Ao longo dos anos a legislação do PRONAF mudou e, com ela, a definição dos beneficiários que seriam considerados como agricultores familiares. Atualmente há uma gama de 15 grupos contemplados pelo programa conforme se observa na tabela do Anexo 1, sendo que os requisitos básicos para o enquadramento como beneficiário são: a) agricultores familiares – proprietários, assentados, posseiros, arrendatários, parceiros ou meeiros – que utilizem mão-de-obra predominantemente familiar, e tenham até 2 empregados permanentes; b) não detenham, a qualquer título, áreas superiores a 4 módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor; c) tenham renda bruta familiar anual com no mínimo 80% (oitenta por cento) dela proveniente da atividade agropecuária e não-agropecuária exercida no estabelecimento; e d) residam na propriedade ou em local próximo (Decreto nº. 3.991, de 30/10/2001 e PRONAF, s/d).

A partir do estabelecimento do PRONAF, a discussão sobre a separação conceitual entre agricultura familiar e pequena agricultura se acentuou. Segundo Abramovay (1997), esses dois termos não podem ser tomados como sinônimos. A primeira teria como características fundamentais o fato da gestão ser feita pelos proprietários; o trabalho ser fundamentalmente familiar (podendo haver trabalho assalariado em menor proporção); o capital e o patrimônio pertencerem à família; e os membros da família viverem na unidade produtiva. Já na pequena agricultura a produção estaria mais voltada ao mercado e ligada ao agronegócio.

Quantos aos critérios de classificação, Veiga (2001) considera que a agricultura familiar não deveria mais ser definida pelo tamanho da área disponível, mas sim pelas características organizacionais do empreendimento, que se contrapõe com a produção patronal apresentadas no quadro abaixo.

Quadro 3. Características Organizacionais da Produção Patronal e da Familiar.

Agricultura Patronal	Agricultura Familiar
Completa separação entre gestão e trabalho	Trabalho e gestão intimamente relacionados
Organização centralizada	Direção do processo produtivo diretamente assegurada pelos proprietários ou arrendatários
Ênfase na especialização	Ênfase na diversificação
Ênfase nas práticas padronizáveis	Ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida
Predomínio do trabalho assalariado	Trabalho assalariado complementar
Tecnologias dirigidas à eliminação das decisões "de terreno" e "de momento"	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo

Fonte: Veiga, 2001.

Apesar de todas as tentativas de estabelecer um conceito para a agricultura familiar, não existe ainda um padrão consolidado, não só no Brasil, como também na América Latina. Em trabalho recente, Acosta & Rodriguez (2007), apontam que não há uma definição clara e consensual sobre esse grupo, dados seu dinamismo e complexidade, mas que algumas variáveis podem ser consideradas básicas para diferenciar entre as categorias "Agricultura Familiar de Subsistência", "Agricultura Familiar" e "Agricultura Empresarial", que são: tamanho do estabelecimento; tipo de utilização de mão-de-obra (familiar, temporária e permanente); lugar de residência; e destino da produção.

Os autores colocam ainda o problema de alguns censos agropecuários ainda não captarem todas as informações necessárias para essa categorização, apesar da evolução em vários países, principalmente nos quesitos comercialização, percentual de renda agrícola e não-agrícola e outros dados sócio-econômicos. Segundo sua tipologia, os requisitos mínimos para a classificação nos dois primeiros grupos são viver na unidade produtora; ter necessariamente mão-de-obra familiar, podendo também ter temporária; a superfície da terra pode ou não ser suficiente para cobrir as necessidades básicas da família; e a produção pode ou não ser voltada ao mercado. No entanto, concluem que a melhor forma de definição deve se dar por meio do diálogo com os atores envolvidos, redescobrindo o grupo segundo cada país e região.

Em resumo, pode-se afirmar que a agricultura familiar tem como fundamentos principais a gestão feita pela família, sendo seu trabalho preponderante, e o modo de produção sustentável, que garanta a preservação do estabelecimento, passado de geração em geração para os membros da família.

Pelo exposto, observa-se que a legislação não segue necessariamente os critérios de classificação de estudos e adapta-se às necessidades de agregação de valor dos produtos, inovação tecnológica e ampliação do número de atividades e situações do agricultor. Na verdade

são os agentes locais que acabam definindo esse estrato como aquele mais descapitalizado e fragilizado, muitas vezes impossibilitado de participar dos processos licitatórios nas compras governamentais locais, mas cujos sistemas produtivos normalmente são ligados a práticas sustentáveis do ponto de vista social e ambiental.

No caso do apoio pelos governos municipais é comum os gestores públicos depararem-se com problemas como a falta de formalidade, o que evidencia que o segmento abarcado é, no mínimo, aquele classificado como "agricultura familiar periférica" do estudo FAO/INCRA, mas também os segmentos mais capitalizados tendem a ser incluídos, haja vista que muitas cooperativas recebem incentivos de Prefeituras. Já nos programas federais, observa-se que a classificação do PRONAF Crédito é utilizada como referência de seleção dos beneficiários.

Logo, neste trabalho, optou-se por definir como segmento alvo das ações voltadas ao Desenvolvimento Local por meio do PNAE, a agricultura familiar, entendida de forma mais abrangente que a estabelecida no PRONAF Crédito, não se fixando tanto a parâmetros mensuráveis, mas no modo de produção e na própria classificação dos agentes locais. Quanto à terminologia adotada, elegeu-se a flexibilidade dos termos, usando-se "agricultor familiar", "pequeno agricultor" ou "pequeno produtor" para designar o conceito estabelecido.

3.1.2 Relevância da Agricultura Familiar para o Desenvolvimento Local

Há muito pouco tempo a agricultura familiar começou a ser reconhecida pelas políticas públicas como um segmento que merecesse apoio. Até meados da década de 90 o caráter concentrador da modernização agrícola implementada através da revolução verde impediu o desenvolvimento da agricultura familiar. O papel do Estado foi decisivo intervindo no sentido de privilegiar a produção capitalista de origem urbano-industrial, cuja base técnica assentava-se no latifúndio, na monocultura e o uso de produtos agroquímicos e na mecanização. Nesse modelo, vários agricultores familiares foram excluídos, gerando o êxodo rural e a formação dos grandes bolsões de pobreza urbanos.

Desde o início do Sistema Nacional de Crédito Rural, em 1965, a destinação do crédito privilegiava médios e grandes proprietários (devido às exigências de garantia e excesso de burocracia) da região centro-sul do país e chegava a subsidiar mais da metade do valor da maquinaria agrícola (Sorj, 1986).

No âmbito do pequeno produtor rural, as políticas de crédito, que tradicionalmente não incluíam essa categoria, começaram a entrar na pauta governamental a partir da reforma da Constituição em 1987, com a elaboração de uma proposta de lei Agrícola pelos movimentos sindicais, que incluía uma política de crédito voltada para a agricultura familiar.

Em 1994 os movimentos sociais apresentaram ao então governo Itamar Franco uma proposta de crédito de investimento subsidiado para os agricultores familiares que destacava a necessidade de um programa que contemplasse a diversidade existente no interior da agricultura familiar. A fim de atender essas reivindicações o Ministério da Agricultura e do Abastecimento criou o PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural que trabalhava, basicamente, com créditos concedidos pelo BNDES (Belik, 2000).

Conforme mencionado anteriormente, em 1994, FAO e INCRA fizeram um documento propondo vários instrumentos de política para a agricultura familiar que serviu de base, juntamente com a experiência do PROVAP, para a elaboração do PRONAF.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar iniciou como uma linha de crédito em 1995 e em 1996 adquiriu status de programa governamental, passando a receber recursos do Orçamento Geral da União, os quais seriam aplicados em infra-estrutura rural nos municípios e em capacitação dos produtores rurais familiares. O objetivo geral visou dar condições para o aumento da capacidade produtiva, da geração de emprego e da renda, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares, estimados, em 1994, em aproximadamente 4,3 milhões de estabelecimentos (Silva, 1999).

Segundo Silva (1999), o PRONAF foi aceito na esfera governamental devido à comprovação da capacidade da agricultura familiar em absorver mão-de-obra, transformando-se em opção privilegiada para combater parte dos problemas sociais urbanos provocados pelo desemprego rural.

Desde o estudo da FAO/INCRA o papel da agricultura familiar não só como empregadora, mas como responsável por grande parte da produção agrícola vêm sendo destacado em numerosos trabalhos.

Uma análise feita por Abramovay (1997) com base nos dados sobre o Estado de São Paulo, do IEA – Instituto de Economia Agrícola, em 1991, mostrou que no segmento de 20 a 100 ha, com preponderância de trabalho familiar, o desempenho da agricultura familiar foi, no mínimo, equivalente ao dos setores patronais. Embora contando somente com 25% do financiamento total (INCRA, 2000), os estabelecimentos familiares foram responsáveis por 76,9% do pessoal ocupado, oferecendo praticamente 9 vezes mais emprego por unidade de área quando comparada com a agricultura patronal. Além disso, em termos de rendimento físico superaram a agricultura capitalista em 15 importantes produtos como carnes suínas e de aves, leite, ovos, batata, trigo,

cacau, café, milho, feijão, algodão, tomate, mandioca e laranja, sendo ainda responsáveis por 23,6% do VBP – Valor Bruto da Produção total da pecuária de corte, 52,1% da pecuária de leite, 58,5% dos suínos e 39,9% das aves e ovos produzidos (Abramovay, 1997).

Já dados[40] apresentados pelo MDA, em 2003, revelaram que a participação do agronegócio familiar no PIB – Produto Interno Bruto nacional chegou a 10,1%, o que correspondeu a um valor adicionado de R$ 156,6 bilhões. Os estabelecimentos familiares, dispondo de apenas 30% da área, foram responsáveis por quase 38% do VBP da agropecuária nacional e, na produção de feijão, leite, milho, mandioca, suínos, cebola, banana e fumo, essa proporção chegou à cerca de 50%. Demonstraram ser grandes empregadores e eficientes na atividade produtiva, tendo sido responsáveis por praticamente 77% do pessoal ocupado no meio rural brasileiro e obtido renda total por hectare/ano 2,4 vezes maior que a dos demais, em imóveis cuja área média é 17 vezes menor que a dos estabelecimentos patronais (MDA, 2006-a).

Além da relevância econômica, a agricultura familiar representa a possibilidade de fortalecimento de um modo de produção socialmente mais justo e ambientalmente equilibrado. O Desenvolvimento Local Sustentável baseia-se nessas premissas, ou seja, a promoção de processos que diminuam a pobreza e as desigualdades ao mesmo tempo em que consigam proteger o meio ambiente das freqüentes agressões representadas pelos processos de crescimento econômico.

A produção agrícola pode ser considerada a atividade mais importante para o desenvolvimento, pois mesmo com a emergência da sociedade industrial, não perdeu sua função essencial na reprodução social. Historicamente, essa atividade, anterior ao modo de produção capitalista, possui diversas características ligadas aos fatores naturais de produção e ao processo biológico que a diferenciam da lógica do capitalismo (Kühn, 2002). No entanto, a influência do pacote da revolução verde, que visava exatamente a transposição do modelo capitalista para a agricultura, alterou o perfil de parte significativa da produção agrícola.

Já o segmento da pequena agricultura ou agricultura familiar, apesar de sua heterogeneidade interna, foi capaz de assegurar a independência desse modelo, basicamente por não haver separação total entre o capital e os demais fatores de produção; pelo trabalho não ser totalmente alienado; pela subordinação do capital não estar no mesmo patamar que os demais setores produtivos; e pela divisão social do trabalho não estar consolidada. Como aponta Kühn (2002): "[*O comportamento do camponês é composto das suas diversas relações sociais e da interação sócio-econômica destas relações. Surge, novamente, a idéia que a atividade agrícola é mais do*

que um modo de produção, é um modo de vida. O centro desse processo produtivo é o homem e não o capital]....[A autonomia da produção camponesa representa a não-alienação do trabalho, a revalorização do ambiente rural e um processo de democratização.]".

Essas características são ainda mais valorizadas ao se constatar a insustentabilidade do modo de produção capitalista, devido aos seus efeitos perversos de concentração de renda e aumento das desigualdades, surgindo a agricultura familiar como uma alternativa para a superação desses problemas.

3.2 Estratégias de Desenvolvimento Local/Territorial

3.2.1 Definições e Conceitos

O desenvolvimento do espaço ou do território tem sido estudado há 30 ou 40 anos, mas foi principalmente a partir da década de 90 que foi estudado com maior profundidade e entrou na pauta de formulação de políticas públicas.

Entre os especialistas, muitos consideram que as bases do processo do desenvolvimento econômico regional mudaram profundamente a partir da última década, motivadas, após a crise econômica pela qual passaram os países ocidentais nos anos 70 e 80, pela ruptura do modelo de acumulação capitalista, de base fordista, e passagem para uma nova modalidade conhecida como o paradigma da flexibilidade. O estudo do Desenvolvimento Local começou a aparecer como um novo paradigma do desenvolvimento[41].

A concepção anterior, antes de meados dos anos 70, apresentava um caráter mais setorial e uma estratégia de planejamento do território coordenada por um poder central que tentava desenvolver determinados espaços por meio do direcionamento dos fluxos de investimento e da criação de empregos, criando pólos de crescimento. Segundo Benko (1995), nos anos 90 as teorias de desenvolvimento regional foram reconsideradas, não só pelas mudanças do sistema produtivo, mas porque a economia se mundializou e globalizou, aguçando as concorrências entre os lugares e os Estados e desenhando "novos territórios em rede na escala planetária".

No novo período de transição, o regime de acumulação foi acompanhado por mudanças fundamentais nos modos de produção e de consumo, nas transações e nos mecanismos institucionais de regulação das relações sociais para fazer frente à redução da demanda provocada

---

[40] Estudo realizado pela FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

[41] Vale frisar que a teoria do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos latino-americanos, em especial o entendimento desse processo no Brasil, tem suas bases assentadas nos estudos de Celso Furtado na época do pós-guerra. Ressaltam-se também os estudos de Raúl Prebisch, Gunnar Karl Myrdal e Albert Otto Hirschman.

não só pelos choques inflacionários, mas pela saturação dos mercados para os bens de consumo em massa e redução dos investimentos. Tais inovações induziram uma reestruturação espacial de toda a sociedade e redefinição do conteúdo ideológico dos espaços, fundamentadas em princípios de flexibilidade e diversificação não só dos produtos e processos de produção, por meio das mudanças tecnológicas e organizacionais, como também na regulação das relações de trabalho, representando uma nova regulação social. Nessa linha, a nova dinâmica dos espaços econômicos apresentava como elementos centrais a expansão das indústrias de alta tecnologia, as economias de serviços e as atividades artesanais e das micro e pequenas empresas (Benko, 1995).

Assim, o Desenvolvimento Local apareceu, na literatura econômica, associado aos estudos sobre os fatores de localização do sistema produtivo, com o objetivo de elucidar os mecanismos que explicavam ou determinavam tanto os processos de concentração das atividades produtivas, como os que levavam a que uma determinada localidade exibisse um maior dinamismo e capacidade competitiva em relação a outras. Os principais temas abordados foram o papel do custo de transportes, do custo da mão-de-obra, da disponibilidade de matérias primas, da dimensão dos mercados, das variações espaciais da demanda e das economias de aglomeração. A partir daí e com base em conceitos do modelo insumo-produto, surgiram os primeiros trabalhos de planejamento e políticas regionais (Azzoni, 1982; Diniz, 2001).

Um ponto de destaque nessa discussão foi, e ainda é, a questão do papel do Estado e o conflito entre políticas centralizadas e descentralizadas. Os chamados localistas defendem a descentralização completa e a autonomia total de ações em nível local em contraposição à corrente que considera essencial a presença do Estado coordenando um projeto nacional de Desenvolvimento Local, no qual se garanta a eqüidade entre as diferentes regiões e a necessária desconcentração de renda do país.

Na defesa da capacidade autônoma da localidade, independente do Estado, Benko (1995) argumenta que o "*Desenvolvimento Local é, antes de tudo, a flexibilidade opondo-se à rigidez das formas de organização clássica, uma estratégia de diversificação e de enriquecimento das atividades sobre um dado território com base na mobilização de seus recursos (naturais, humanos e econômicos) e de suas energias, opondo-se às estratégias centralizadas de manejamento do território*". Isto implica estratégias de financiamento e de formação associadas à descentralização dos níveis de decisão política, econômica e financeira.

Nesse conceito é dada ênfase ao caráter localizado do desenvolvimento econômico, cujo eixo é urbano-rural, e em que há particular preocupação, tanto com a competitividade das pequenas e médias empresas, como agentes, quanto com a descentralização como marco político-administrativo. Neste há três elementos que explicam o caráter localizado: as externalidades positivas, entendidas como as economias externas que contribuem para a redução dos custos (como por exemplo, a presença de um conjunto de trabalhadores qualificados e o acesso fácil a insumos e serviços especializados); o aprendizado, que se constitui na construção de uma "atmosfera de conhecimento coletivo" geradora de inovações que levam à competitividade; e a governança, constituindo-se nas rotinas, regras, costumes e valores institucionais de uma região ou território, que ganham legitimidade pela participação social, efetivada pela descentralização do processo (Schejtman & Berdegué, 2003).

Nesse sentido, Putnan (1996) destaca o papel das instituições e da formação do capital social[42] como um dos elementos centrais no desenvolvimento econômico regional. Usando o exemplo da experiência do norte da Itália, que se tornou uma referência nos anos 90 para formulação de estratégias de Desenvolvimento Local e Regional, Putnan (1996) afirma que a incapacidade para cooperar com o mútuo proveito é a principal razão dos insucessos de algumas regiões. Segundo o autor, para se chegar à cooperação é necessário conquistar a confiança mútua, que ocorre quando os agentes envolvidos assumem compromissos baseados em regras pré-estabelecidas. Tal cooperação se dá mais facilmente em comunidades que tenham herdado um bom "estoque" de capital social (regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica) desenvolvido ao longo das gerações.

Outra linha de pensamento considera esses critérios de desenvolvimento da região extremamente utópicos ao subestimar os limites colocados à regulação local e o papel do Estado. Conforme aponta Brandão (2002), há que se ter em conta que qualquer sistema de produção, em qualquer escala, é constituído por um ambiente de concorrência oligopólica, onde dominam o grande capital e o capital financeiro, e que está sujeito a condições não tão propícias à cooperação como, por exemplo, barreiras à entrada nos setores principais. Nas propaladas vantagens de aglomeração e de proximidade como fontes de conhecimento e aprendizagem entre os atores locais, deve-se considerar que muitas vezes o comando maior desses processos está fora do

[42] O capital social é definido pelas características da organização social em relação à confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas (Putnam, 1996).

espaço sob análise. Segundo o autor, desconsiderar o papel do Estado, das variáveis macroeconômicas, e acreditar que desenvolvimento está aliado a uma idéia de calma, tranqüilidade e equilíbrio, não leva ao fortalecimento da economia local e regional de forma homogênea em âmbito nacional. No seu entendimento, o desenvolvimento é o "alargamento dos horizontes de possibilidades" em um uma atmosfera de tensão, de "distorção de correlação de forças", quebrando com a dominação e reprodução do poder tradicional[43].

Nesse sentido, em trabalho recente, Ortega e Mendonça (2007) reafirmam a necessidade da presença de uma coordenação central, exemplificando que experiências internacionais "de desenvolvimento local bem-sucedidas contaram com políticas públicas de caráter intervencionista dos Estados centrais ou mesmo supra-nacionais, no caso da União Européia", indo no sentido contrário da teoria localista. Já Benko (1995), criticou o caráter demasiadamente estático de muitas discussões sobre o novo modelo produtivo, ao se considerar que todas as firmas, economias ou regiões devem convergir para a organização ótima chegando a um estado estacionário. Na verdade, afirma o autor, "*todo modelo produtivo desencadeia dinâmicas internas suscetíveis*" e também é sensível a choques externos.

Com outro enfoque, o estudo do DTR – Desenvolvimento Territorial Rural é conceituado como "um processo de transformação produtiva e institucional em um espaço rural determinado, cujo fim é reduzir a pobreza rural". A transformação produtiva tem o propósito de vincular competitiva e sustentavelmente a economia do território a mercados dinâmicos e o desenvolvimento institucional tem a função de estimular e facilitar a interação e os acordos dos atores locais entre si e entre os agentes externos, incrementando as oportunidades para que a população mais carente participe do processo e dos seus benefícios (Schejtman & Berdegué, 2003).

Para exemplificar o conceito de DTR, foram analisadas várias experiências desse tipo em países da América Latina, como Bolívia, Colômbia, México e Brasil; em regiões desenvolvidas como o Canadá (Canadian Rural Partnerships) e a União Européia (Programa Leader – Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural); e desenvolvidas por organismos

[43] O debate sobre Desenvolvimento Local deve estar inserido em uma discussão mais geral sobre as relações entre os diferentes níveis de governo, suas atribuições e competências e a articulação das políticas entre as diversas escalas regionais, avaliando-se que tipos de pactos são possíveis. No entanto, como a discussão sobre federalismo não é objeto deste estudo, sugere-se, para maiores informações sobre o tema, consultar a tese de doutorado de Rui de Brito Álvares Affonso, "O Federalismo e As Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico".

internacionais como o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, BIRD – Banco Mundial, IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, FAO, e GTZ – Cooperação Técnica Alemã. Nessas experiências foram identificados vários fatores em comum: a tendência à descentralização das ações e governo local; a preocupação com as mudanças no rural a partir da integração ao urbano; o fortalecimento institucional; o envolvimento social em um contexto de planejamento participativo; a formalização de mecanismos para garantir o acesso dos setores rurais pobres às redes socioeconômicas e institucionais; o enfoque intersetorial e multidisciplinar em que se valoriza a articulação entre as três esferas públicas e entre o público e o privado; e a busca pelo conhecimento e tecnologia.

Os autores apontam para a necessidade de criação de uma institucionalidade no processo de desenvolvimento territorial rural, afirmando que "a competitividade e seu caráter sistêmico, a inovação tecnológica, a construção de vínculos com mercados dinâmicos, e as relações urbano-rurais são impensáveis sem contratos; redes que permitam o acesso a conhecimento e habilidades; alianças entre agentes que se completam para alcançar objetivos compartilhados ao longo de uma cadeia produtiva; e espaços de concertação público-privado". Esses pontos aparecem, e devem ser considerados de extrema importância, para qualquer dinâmica de desenvolvimento regional que vise a continuidade das ações.

Uma questão central no DTR, e que também se construiu ao longo dos anos 1990 e 2000 em função das mudanças econômicas e sociais, é a incorporação da idéia da nova ruralidade, acabando com a dicotomia entre o rural e o urbano (que gerou ações de Estado setoriais e não-coordenadas). Vários estudos foram realizados no sentido da sua categorização e entendimento das transformações que romperam com a concepção do rural eminentemente agrícola e agrário. Atualmente reconhece-se o entrelaçamento dessas duas áreas e a necessidade da formulação de políticas de desenvolvimento que incorporem essas novas relações, favorecendo assim a sua efetividade.

Quanto à definição dos limites do território, vários estudos têm convergido no sentido de estabelecer a constituição do território ou região não apenas como um espaço físico que existe objetivamente, mas uma construção social, ou seja, um conjunto de relações sociais que dão origem e expressam uma identidade e um propósito compartilhados por múltiplos agentes públicos e não-públicos (Schejtman & Berdegué, 2003). Além disso, há condicionantes históricos, político-institucionais, de infra-estrutura e ambientais que também interferem na sua

definição. Para Beduschi e Abramovay (2004), "os territórios não são definidos pela objetividade dos fatores de que dispõem, mas, antes de tudo, pela maneira como se organizam".

A extrapolação dos limites administrativos, considerando que a região/território é uma construção social e, portanto, *lócus* ideal para os projetos de Desenvolvimento Local, também permite a criação de sinergias entre os entes federados e pode levar à ampliação e equalização do ritmo de desenvolvimento econômico e social, ambientalmente sustentável. Nesse sentido, a representação institucional da região/território representa uma questão crucial a ser estudada e implementada considerando-se, por exemplo, a experiência dos consórcios intermunicipais.

Por outro lado, Janvry e Sadoulet (2004) categorizam essa dimensão geográfica em função das características locais e dos propósitos específicos dos projetos de Desenvolvimento Local. Baseando-se em experiências bem sucedidas de desenvolvimento rural na Europa, Estados Unidos e América Latina classificam o espaço em quatro tipos: a) o "município", no sentido da atuação do governo local, que tem melhores resultados na implementação de bens e serviços públicos do que em projetos econômicos, a não ser os de maior dimensão que podem servir como "unidades econômicas" para o desenvolvimento regional; b) a região delimitada pela formação de "Associação de municípios" com o objetivo de realizar projetos especiais como, por exemplo, a gestão de bacias hidrográficas; c) a região como "unidade administrativa de maior tamanho", formada pelo governo sub-nacional no nível de estado; e d) a região como "unidade econômica funcional", formada naturalmente a partir de vantagens comparativas compartilhadas, ou reserva comum de emprego diversificado, ou ainda unidade de capital social e que normalmente possui uma representação institucional que a define, como por exemplo, um banco, uma cooperativa, ou um centro de processamento e tem uma grande integração entre as áreas rurais e os centros urbanos.

3.2.2 A Experiência Brasileira

No Brasil, desde os anos 50 e 60 já havia a discussão sobre o desenvolvimento territorial de regiões rurais. Eram preconizadas ações integradas de produção, educação, saúde e enfatizava-se a importância da participação da comunidade local no diagnóstico e planejamento do conjunto de ações necessárias a serem implementadas para melhorar as condições de vida da população. O êxito desses programas seria avaliado pelo grau de participação da população, pelo estado de desenvolvimento e melhoria dos aspectos fundamentais de vida da população, bem como pelos instrumentos utilizados e pelo nível de integração dos programas (Serviço Social Rural, 1960).

Recomendava-se também que o chamado "DC – Desenvolvimento de Comunidade" deveria ser uma coordenação de nível governamental. Em depoimento realizado no Seminário Nacional sobre as Ciências Sociais e o Desenvolvimento da Comunidade Rural no Brasil, a assessora da Divisão Técnica do Serviço Social Rural alertava para essa questão:

"*O DC é mais do que um programa local de desenvolvimento. Ele é um movimento que implica em transformação das estruturas em todos os planos: nacional, estadual e local. Pouco se conseguiria atuando apenas no nível local, pois os recursos e a coordenação necessária são insuficientes se não tiverem o reforço que procede de planos superiores onde se situam os órgãos governamentais, estaduais ou nacionais, e os principais empreendimentos econômicos ou sociais*".

No entanto, assim como no restante da América Latina, as políticas públicas voltadas para o Desenvolvimento Local no Brasil ganharam maior ênfase apenas a partir dos anos 1990, em um período de abertura econômica e redemocratização com a ampliação do envolvimento da sociedade civil, em sintonia com a CF de 1988 que, como afirmado anteriormente, conduzia para a descentralização orçamentária e administrativa e abria caminho para uma nova institucionalidade no nível local.

Com base nessa orientação constitucional, várias iniciativas de desenvolvimento no âmbito local/regional foram criadas ao longo dos últimos anos, muitas delas com a participação da administração pública de diferentes áreas e níveis governamentais, sem, no entanto, estarem ligadas a uma estratégia de coordenação nacional. Muitas dessas experiências deram-se a partir da implementação de mecanismos inovadores como: o orçamento participativo; a universalização do micro-crédito; a formação de redes de organizações da sociedade civil e associações; e estudos e trabalhos de extensão de universidades e órgãos de pesquisa e assistência técnica. Embora não exaustiva, pode-se ter uma dimensão da quantidade dessas ações pelo cadastro de algumas instituições envolvidas com o tema como a FGV-SP – Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, que possui um registro de 7.500 experiências inovadoras, o Instituto Pólis com mais de 1.000 casos publicados e a Fundação Banco do Brasil que acompanha cerca de 230 iniciativas da Rede de Tecnologias Sociais (Instituto Cidadania, 2006).

Já na esfera federal foram realizados programas, por meio de alguns ministérios, no sentido de promover o desenvolvimento no nível regional/local, que acabaram não tendo o resultado esperado, principalmente devido à falta da participação social, sobreposição de ações e

falta de recursos e integração entre as políticas dos diferentes órgãos governamentais, com raras exceções (Graziano & Takagi, s/d). Para Beduschi e Abramovay (2004) as principais deficiências desse processo foram a ausência de uma institucionalidade voltada para a concertação local, envolvendo os diferentes agentes, bem como a dissociação entre as políticas de desenvolvimento e a mobilização de recursos locais. Segundo os autores, até hoje a articulação entre políticas setoriais e território consistiu, fundamentalmente, em distribuir incentivos e conceder isenções como formas de estímulo à localização produtiva em regiões carentes, com base em uma decisão do Estado, sendo os projetos executados e controlados por suas agências regionais.

No âmbito do Ministério do Meio Ambiente, desde 1981, o Desenvolvimento Local começou a fazer parte do escopo de ações com o estabelecimento do zoneamento como instrumento de planejamento por meio da lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (lei 6938/81). A ação ganhou maior ênfase a partir de 1991, com a criação do PZEEAL – Programa Zoneamento Ecológico-Econômico para a Amazônia Legal, quando se iniciou a implantação de uma metodologia de planejamento do uso do solo. A intenção do Programa era construir um instrumento para subsidiar a formulação de políticas territoriais da União, estados e municípios em bases sustentáveis e convergentes com as diretrizes do planejamento estratégico do país (MMA, s/d-a). Tal instrumento objetivava disponibilizar informações sobre o meio físico-biótico, a socioeconomia, a organização institucional e as diretrizes de ação pactuadas entre os agentes locais.

Em 2000, o ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico foi incluído no PPA – Plano Plurianual 2000-2003. Neste, já havia sido incluído o estudo dos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento", existente desde 1997, dos programas "Brasil em Ação" e "Avança Brasil" (parceria entre o MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), cujo objetivo era traçar uma radiografia dos problemas nacionais, construir um portfólio de investimentos públicos e privados para o período 2000-2007 e gerar um banco de dados geo-referenciados do desenvolvimento socioeconômico brasileiro (MMA, s/d-b; MPOG, s/d-a).

Apesar de representar um avanço em termos de Desenvolvimento Local, as duas ações não chegaram aos resultados esperados. Por um lado, a concepção dos Eixos foi voltada apenas para a criação de corredores de escoamento dos produtos de exportação, reproduzindo o tradicional caráter concentrador de desenvolvimento. Já no ZEE, além dos recursos terem sido insuficientes, foram pulverizados por diversos órgãos cujas ações não estavam coordenadas por

uma estratégia nacional, o que impediu a montagem do sistema de informações para gerenciamento dos projetos. Nos últimos anos, após análise dos problemas ocorridos, a coordenação nacional do Programa tem implementado ações no sentido de articular os diferentes níveis de intervenção, federal, regional, estadual e local (Graziano & Takagi, s/d).

Paralelamente aos projetos de Desenvolvimento Local dos ministérios, foi incorporado pelo Governo Federal, em 1999, uma nova estratégia, o DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, por meio do programa Comunidade Ativa, uma evolução do programa Comunidade Solidária. Nesta estratégia, a questão da sustentabilidade não remetia apenas à conservação da natureza e à administração de ecossistemas, mas a uma concepção mais ampla de superação da pobreza por meio do exercício e fortalecimento da cidadania que levava ao "empoderamento" local (Presidência da República, s/d).

A proposta inovadora do DLIS baseava-se na criação de parcerias entre Estado e sociedade, no nível municipal, com a participação da comunidade na identificação das potencialidades, vocações e carências locais, bem como na formulação de um Plano de Desenvolvimento Local, em que eram escolhidas ações prioritárias que constituíam a "Agenda Local". O projeto inicial pretendia desencadear o DLIS em cerca de mil municípios, nas regiões mais carentes do Brasil, até 2000, sendo que em 1999 estavam em andamento 148 planos (Presidência da República, s/d).

No total eram seis tipos de parceiros envolvidos no processo: os governos federal e estadual, oferecendo programas segundo as demandas da Agenda Local; o governo municipal, executando os programas municipais de acordo com a Agenda e mobilizando e estimulando os diferentes atores locais; o SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, desenvolvendo um programa de Desenvolvimento Local com foco no empreendedorismo e identificação de oportunidades de negócio; as AED – Agências de Educação para o Desenvolvimento, responsáveis pelo processo de capacitação em DLIS; e as Instituições Capacitadoras[44], que possuíam profissionais habilitados em Desenvolvimento Local integrado e sustentável e eram responsáveis por capacitar o poder público e as lideranças locais na estratégia de DLIS nos municípios, ajudando a implementá-la (Fontes & Velloso, 2002).

[44] O IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal foi um exemplo de Instituição Capacitadora do DLIS que atuou nos municípios de Italva/RJ e Cardoso Moreira/RJ.

A metodologia previa a realização de 14 passos definidos e pensados para serem realizados em um período de tempo definido. Um ponto importante do programa foi a constituição dos Conselhos ou Fóruns de Desenvolvimento Local e das Equipes Gestoras locais responsáveis pelos diagnósticos e coordenação dos Planos de Desenvolvimento que representavam o lócus do empoderamento das comunidades, uma vez que, para sua articulação, pressupunham a educação e capacitação técnica e política para o desenvolvimento; constituição de novas bases de informação, com a produção e socialização de indicadores locais de desenvolvimento que incorporassem índices de qualidade de vida e de desenvolvimento humano; e a aplicação de estratégias eficientes de comunicação e marketing social. Na composição do Conselho e da Equipe estavam, além da representação dos setores políticos e sociais da localidade, representantes do SEBRAE, do estado e do município (Fontes & Velloso, 2002).

Na avaliação dos resultados dessa estratégia inovadora, que vigorou entre 1999 a 2002, verifica-se que, embora o DLIS tenha aberto caminho para outras iniciativas e contribuído com o desenvolvimento da percepção da importância do Desenvolvimento Local para a superação da pobreza, as ações realizadas ficaram bem abaixo das expectativas: dos 700 municípios onde foram criados Fóruns de DLIS, apenas 157 deles pactuaram agendas de Desenvolvimento Local (Graziano & Takagi, s/d).

Na mesma linha do DLIS, no ano de 2003 foi lançada uma concepção de estratégia de DRS – Desenvolvimento Regional Sustentável pelo Banco do Brasil que continua sendo executada até hoje. O enfoque é negocial e se busca promover o desenvolvimento regional, rural e urbano, a partir de "atividades produtivas economicamente viáveis, socialmente justas, ambientalmente corretas e com respeito à diversidade cultural". Tem como premissas a convergência com as políticas públicas e a iniciativa privada, mantendo o foco prioritário em regiões carentes e mercados restritos e garantindo uma maior participação no mercado de baixa renda, mas, coerente com a perspectiva de negócio, visando também à minimização dos riscos e à maximização dos resultados para a sociedade e para o Banco (Banco do Brasil, 2006).

A metodologia adotada pelo Banco prevê a elaboração de um amplo diagnóstico, realizado de forma construtivista, inclusiva e participativa, que aborda desde os fatores de produção até a comercialização, com uma visão de cadeia de valor, em que são levantados também os pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças da atividade produtiva na região. Com base nesse levantamento é elaborado um Plano de Negócios DRS, com as ações previstas para sua consecução, objetivos, metas, métodos de monitoramento e avaliação dos resultados. A

partir daí o Banco promove uma mobilização e articulação com os diferentes atores sócio-econômicos das três esferas governamentais, da iniciativa privada e da sociedade civil, para construção de parcerias e aloca recursos para o fornecimento de crédito.

Resultados apresentados pelo Banco no ano de 2006 mostraram a priorização – tanto em Planos de Negócio, como em alocação de recursos – da região Nordeste, em grande proporção (78,3% dos Planos de negócio), seguida pela região Norte (15,6%) e Sudeste (3,0%, preferencialmente os Vales do Jequitinhonha e do Mucuri/MG). Realizaram-se diagnósticos e Planos de Negócios envolvendo cerca de 70 atividades, com 539 Planos aprovados, 109 mil famílias beneficiadas e liberado crédito no montante de R$ 326,5 milhões em 25.400 operações (custeio, capital de giro e investimento)[45]. As atividades com maior destaque foram mandiocultura, bovinocultura leiteira, ovinocaprinocultura, fruticultura, apicultura, horticultura, piscicultura, artesanato, bem como trabalho com recicláveis[46] (Banco do Brasil, 2006).

Já nos programas desenvolvidos pelo MIN – Ministério da Integração Nacional para o PPA 2004-2007, consolidou-se a tendência recente na área do Desenvolvimento Regional de que as disparidades inter e intra-regionais deveriam ser tratadas segundo novas orientações programáticas atuando-se no nível macro-regional e em novos espaços sub-regionais cujas delimitações proporcionassem uma maior eficiência e eficácia do ponto de vista da organização social, da convergência produtiva das forças sociais, econômicas e políticas, da viabilização dos potenciais endógenos e da aplicação integrada dos escassos recursos públicos disponíveis (MIN, s/d).

Tendo por base a PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional, os programas visavam estimular os sistemas e arranjos produtivos locais[47] como instrumentos de dinamização econômica, estabelecendo-se como espaços prioritários de ação do governo regiões definidas a partir da superposição de cartogramas compostos pelas variáveis renda domiciliar média e variação anual média do PIB. Os programas desenvolvidos foram o PROMESO – Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas; o CONVIVER – Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido; o PROMOVER –

[45] Dados de abril de 2006.
[46] A partir de 2004 iniciou-se a expansão para grandes centros urbanos, especialmente as capitais do Nordeste (Banco do Brasil, 2006).
[47] Segundo o Sebrae, "arranjos produtivos locais são **aglomerações de empresas** localizadas em um **mesmo território**, que apresentam especialização produtiva e mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e

Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões; o PRODUZIR – Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres; o Programa de Desenvolvimento da FAIXA DE FRONTEIRA; e a Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA (MIN, s/d).

Ainda em 2003, uma iniciativa intersetorial importante a ser destacada como uma estratégia de desenvolvimento local foi a elaboração do SIMBRASIL – Sistema de Informações Sócio-Econômicas dos Municípios Brasileiros. Esse estudo foi realizado pela CEF – Caixa Econômica Federal, em cooperação com o IPEA e a Fundação de Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco, e consistiu em um levantamento sistemático, de abrangência nacional, que identificou diversos pólos econômicos com potencial para se tornarem arranjos produtivos locais importantes no Brasil, além da elaboração de indicadores de desempenho de diversos municípios e micro-regiões (SIMBRASIL, 2003).

Já no MDA, a criação do PRONAF, em 1996, como descrito anteriormente, representou um importante mecanismo de apoio à agricultura familiar e promoção do desenvolvimento rural. Em que pesem as dificuldades encontradas, o programa permitiu que esse segmento tivesse acesso ao crédito rural, além de ter contribuído para a propagação intensa do CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, organismo colegiado, formado por representantes do governo, dos agricultores familiares e da sociedade civil.

Como abordado anteriormente no capítulo 1, na contextualização da formação dos CAEs, embora os CMDRs, assim com os outros conselhos municipais, tenham representado a institucionalização da participação social, sua atuação vem apresentando várias inconsistências e seus conselheiros muitas vezes mostram pouca compreensão sobre o seu papel. Tais problemas podem ser explicados principalmente porque os conselhos assumiram a função de emitir parecer a respeito das propostas de financiamento, não só do PRONAF, mas para aquisição de terra em alguns programas[48] de governo. Essa atribuição fez com que vários fossem criados somente para atender a essa finalidade, muitas vezes sem a efetiva representatividade dos agricultores familiares e sem observar o critério da paridade na composição do conselho (Graziano & Takagi, s/d).

---

aprendizagem entre si e com outros atores locais tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa" (Sebrae, s/d).

[48] Exemplos: o Paraterra, o Banco da Terra e o Crédito Fundiário de Combate a Pobreza Rural.

Ainda no escopo de ações do MDA, em 2003, a recém-criada SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial criou o PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais a fim de promover uma reorientação estratégica da política de desenvolvimento rural no sentido de convergir para o PNDRS – Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável idealizado, em 2002, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

O PNDRS pressupunha a criação de uma institucionalidade regional, o consórcio intermunicipal, para realizar o diagnóstico dos problemas rurais, o planejamento de ações de desenvolvimento integrado e a captação de recursos, da respectiva microrregião. Um ponto importante nesta estratégia era a assinatura do "Contrato Territorial de Desenvolvimento", que deveria ser firmado pelos consórcios intermunicipais com planos microrregionais de desenvolvimento rural, para ocupar a lacuna existente entre o âmbito mesorregional e o municipal. O Plano tinha como pressuposto o reconhecimento de que os pequenos municípios de economia predominantemente agropecuária não tinham capacidade, individualmente, para formular e administrar seus próprios projetos de Desenvolvimento Local (Graziano & Takagi, s/d).

No PRONAT seguiu-se essa mesma concepção, mas com os objetivos específicos de planejamento, implementação e auto-gestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais[49], bem como o fortalecimento e dinamização de suas economias, tendo sido adotados quatro eixos de ação estratégicos: a) Gestão social dos territórios; b) Fortalecimento do Capital Social; c) Dinamização das Economias Territoriais; e d) Articulação interinstitucional (MDA, s/d).

A proposta do PRONAT era o uso de políticas públicas federais, estaduais e municipais articuladas para compor arranjos institucionais em torno de Programas e Projetos. Nesse sentido, a fim de fortalecer o Programa, o MDA alterou a linha de financiamento do PRONAF-infra-estrutura e Serviços Públicos Municipais, inicialmente criada para apoiar o desenvolvimento rural dos municípios cuja base econômica fosse a agricultura familiar, passando a ter, partir de 2003, os Territórios Rurais como unidade de atendimento.

---

[49] Conceito de Território Rural segundo a SDT/MDA: "espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial" (MDA, 2005-b).

No MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os CONSADs – Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento, implementados pelo antigo MESA em 2003, foram uma proposta de Desenvolvimento Local, em todos os estados brasileiros, que previa um arranjo territorial institucionalmente formalizado a partir da associação de um número definido de municípios para o planejamento e construção conjunta, entre sociedade civil e governo, de ações de Desenvolvimento Local. Estavam baseados no mesmo conceito de articulação política e territorial do PNDRS/MDA, e foram considerados, pelos seus formuladores, como os sucessores do DLIS (Graziano & Takagi, s/d).

As inovações trazidas pelos CONSADs foram a implantação de projetos de Desenvolvimento Local de caráter intermunicipal, a partir dos consórcios, a introdução do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e os critérios de seleção e priorização. Até o final de 2007, haviam sido implantados mais de 40 CONSADs, em 26 estados, envolvendo 579 municípios e uma população de mais de dez milhões e meio de pessoas (MDS, s/d-a; CONSEA, 2008).

3.3 Associação da Alimentação Escolar e Desenvolvimento Local

Tendo em vista os conceitos, ações e programas de Desenvolvimento Local apresentados, bem como a caracterização do segmento de estudo, é possível situar de forma mais precisa o papel do PNAE como instrumento dessa política. Embora o Programa não tenha como objetivo principal a melhoria sócio-econômica da região, sua execução e princípios são convergentes com vários dos objetivos e propósitos recém-descritos. O PNAE possui uma característica ímpar de ser um programa nacional consolidado, de coordenação federal, e ao mesmo tempo de gestão local com projetos específicos, assemelhando-se tanto às iniciativas de âmbito municipal e regional, como às dos programas nacionais de Desenvolvimento Local.

Para melhor entender suas potencialidade e formas de atuação, faz-se necessária a avaliação das principais vantagens e entraves como promotor de desenvolvimento por meio do apoio à pequena produção.

3.3.1 Vantagens da Associação Alimentação Escolar e Desenvolvimento Local

A compra de alimentos para a merenda de pequenos produtores locais traz benefícios tanto para os alunos e a administração pública, quanto para os produtores envolvidos e para a economia da região. O primeiro aspecto importante a ser citado é a retenção dos recursos do governo municipal na própria localidade, aumentando a circulação de riqueza local, o que muitas

vezes não acontece devido a preços e volumes mais atrativos encontrados em municípios afastados ou em outros estados, ou mesmo em centrais de abastecimento. Ao evitar esse "vazamento", a compra da agricultura familiar pela Prefeitura produz um efeito multiplicador na economia local muito maior do que a compra fora da região.

Ao mesmo tempo, ao direcionar os gastos para a camada mais carente da população local, a administração pública promove o aumento da receita desse segmento e uma desconcentração da renda regional, estimulando também outras atividades.

Para o agricultor familiar a venda para a merenda representa a abertura de um mercado com um bom potencial de recursos, além de um cliente conhecido e uma fonte pagadora mais segura. Isto ocorre porque normalmente esse tipo de apoio está associado a municípios pequenos, onde existe grande conhecimento e interação entre os fornecedores e os responsáveis pela aquisição dos produtos na Prefeitura. Além dos aspectos citados, a comercialização também supõe vantagens pelo fato da agricultura familiar obter preços mais justos e garantir a continuidade de fornecimento devido ao estabelecimento de laços de confiança.

Igualmente do ponto de vista da administração pública, ao comprar de pequenos produtores o responsável técnico e o financeiro pelas compras podem ter acesso direto e periódico à produção e ao fornecedor. A negociação quanto à forma e volume da entrega, e possível necessidade de troca do produto, entre outros, também se dá em bases de maior certeza entre os agentes, gerando espírito de cooperação e acúmulo de capital social.

Para a alimentação escolar a primeira vantagem da compra de alimentos produzidos na região é o respeito aos hábitos alimentares regionais e, com isso, o aumento da aceitação das refeições servidas às crianças. Esse fato, além de cumprir com o que determina o FNDE, contribuindo diretamente para a melhoria do desenvolvimento e da saúde das crianças, também ajuda a otimizar o gasto dos recursos públicos, pois reduz os desperdícios ocasionados pelas sobras de produtos desconhecidos que muitas vezes não são tão bem aceitos.

Além disso, na maioria das vezes, a compra de produtores locais está associada a gêneros que compõem cardápios característicos de uma alimentação saudável e equilibrada, como é o caso das frutas, verduras, legumes, tubérculos, leite pasteurizado, entre outros, que podem chegar mais frescos às escolas, contribuindo também do ponto de vista nutricional e de aceitabilidade.

Ainda sob o aspecto técnico, é possível um maior controle do tipo de produto que se está comprando, podendo-se garantir a qualidade ao se adquirir, por exemplo, alimentos sem uso de

agro-químicos. Esta especificação fica impossível de ser cobrada quando a aquisição é feita em centrais de abastecimento que recebem e misturam os gêneros de vários produtores médios e grandes, cujo sistema de produção normalmente é baseado no uso de adubos químicos, herbicidas, fungicidas e inseticidas para se obter uma maior escala e vida de prateleira.

Associa-se a isso uma vantagem ambiental, pois são criadas as condições para o desenvolvimento sustentável ao se permitirem ações integradas por parte da Prefeitura, estimulando os agricultores familiares a adotarem práticas agro-ecológicas. No mesmo sentido, esses produtores, integrados em uma gestão sustentável de Desenvolvimento Local, sentem-se protagonistas desse processo e tendem a manter-se compromissados com a busca permanente da sustentabilidade ecológica, cultural, social e econômica da região.

3.3.2 Principais Entraves

3.3.2.1 A Importância da Descentralização

O principal entrave para a compra local destinada à alimentação escolar foi resolvido em 1994, com a descentralização da sua gestão. Antes desta, a logística do PNAE impedia a aquisição de produtores locais, pois o Governo Federal realizava uma única compra de gêneros para todas as escolas que posteriormente eram enviados para os diferentes pontos do Brasil, privilegiando, desta forma, os grandes atacadistas e indústrias de alimentos formulados.

Segundo Sturion (2002), após o término dos contratos com as instituições internacionais e o Governo Federal passar a administrar o programa efetuando as compras no mercado interno, o PNAE direcionou as compras para os formulados, o que representava um desrespeito aos hábitos alimentares regionais. Além disso, havia favorecimento a grandes grupos econômicos em detrimento de pequenos produtores, com corrupção e desvio de verbas, constatando-se, a partir de auditoria feita pelo TCU, que os alimentos formulados apresentavam baixa aceitabilidade pelos alunos e, para o mesmo conteúdo energético e protéico, custavam duas vezes mais que os alimentos básicos.

Logo, a descentralização viabilizou a compra dos produtos básicos e, dentre esses, a de produtos *in natura*, o que passou a ser incentivado por meio das portarias e resoluções da FAE e, mais tarde, do FNDE. Para uma profissional da área[50], uma maneira ainda melhor de contribuir com o aumento da aquisição dos pequenos produtores locais seria avançar mais na gestão

[50] Entrevista realizada com Jeanice de Azevedo Aguiar, Nutricionista Responsável Técnica da Prefeitura de Cajamar/SP, em 22/09/2006.

descentralizada, com a escolarização, devido à maior proximidade entre esses fornecedores e as escolas. No entanto, muitas vezes as escolas ainda não têm estrutura e recursos humanos para administrar o PNAE, impedindo o avanço dessa prática.

3.3.2.2 A Gestão Terceirizada

Nos últimos anos empresas ligadas à área de fornecimento de alimentos entraram com força total na alimentação escolar criando a gestão terceirizada. Nela, o FNDE repassa os recursos para a Entidade Executora que os utiliza somente para o pagamento dos gastos com alimentos, sendo que os outros custos, de preparo e fornecimento das refeições, realizados pela empresa contratada, devem ser assumidos pela EE. A legislação do PNAE admite a terceirização da merenda, embora seja uma questão controvertida entre os atores envolvidos. Para alguns, no entendimento mais amplo da alimentação escolar como instrumento não só de política de Desenvolvimento Local, mas de resgate da cultura local e educação alimentar, a terceirização torna-se um complicador em vista dos objetivos distintos da iniciativa privada e da administração pública.

Já para outros profissionais de nutrição, a terceirização seria uma das soluções para a compra dos pequenos produtores. Segundo a nutricionista[51], mencionada anteriormente, que tem experiência na área pública e trabalha atualmente na área privada, a terceirização seria uma forma de efetivar a exigência do FNDE de compra da produção agrícola local, o que seria inviável para a administração pública, principalmente devido à grande informalidade do segmento. Nos contratos de terceirização, que são de prestação de serviços, é facultada pela legislação, ao gestor público, a possibilidade de exigir que o fornecedor de perecíveis seja local e a empresa privada não teria os impedimentos do processo de licitação para realizar a compra. Na percepção da nutricionista as empresas têm preferido comprar os gêneros perecíveis na localidade no caso dos municípios pequenos por motivos logísticos e de preço.

Por outro lado, vale ressaltar que esse argumento segue uma lógica comercial e tem uma fundamentação distinta do comprometimento implícito em uma política pública. Nesta, os governos locais visam incluir um segmento fragilizado a fim de promover o desenvolvimento econômico e social da região, reduzindo as desigualdades. Não obstante as descontinuidades administrativas, haveria maiores chances de permanência e efetivação desses objetivos.

---

[51] Entrevista realizada com Beatriz Tenuta, nutricionista responsável pelo PNAE no estado de São Paulo entre 1997 e 1999, na Prefeitura de São Paulo entre 2002 e 2005 e hoje empregada em uma empresa de terceirização de merenda escolar, em 24/04/2007.

Apesar dos pontos de vista pró e contra, tem-se que considerar que o mercado de refeições coletivas imprime uma grande pressão sobre a administração pública não só pela sua grande dimensão e importância na economia nacional, mas pela simplificação na gestão da merenda. Segundo a ABERC – Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas, em 2005 o segmento forneceu, como um todo, 6,5 milhões de refeições/dia, movimentou 6,9 bilhões de reais, ofereceu 175 mil empregos diretos, consumiu diariamente um volume de 3,0 mil toneladas de alimentos e representou para os governos uma receita de 1 bilhão de reais anuais entre impostos e contribuições (ABERC, s/d).

Do total de refeições servidas em 2005, cerca de 90% foram fornecidas por 90 empresas prestadoras do serviço. A alimentação escolar representa uma fatia significativa dessa demanda[52]. A ABERC calcula que o potencial teórico das refeições coletivas no Brasil seja superior a 40 milhões de unidades diárias, e reconhece que o segmento manteve-se estável nos últimos anos graças, em parte, ao processo da terceirização e de desenvolvimento de novos nichos de mercado, prevendo um crescimento de 10% ao ano por meio do aumento da sua participação na merenda escolar, entre outros (ABERC, s/d).

A merenda é considerada uma das áreas de maior expansão e o interesse é marcado pela realização de Fóruns nacionais de merenda escolar coordenados pela Associação. Em 2007 foi realizado o terceiro encontro com a participação de representantes das associações e conselhos da área de nutrição, de universidades e representantes das EEs. Várias administrações públicas vêm-se tentadas a abandonar a auto-gestão e adotar a terceirização em vista da redução do volume de trabalho e da retórica da "eficiência e eficácia" que parecem não poder fazer parte do universo público.

3.3.2.3 Regularidade Jurídica

Para realizar vendas para a Prefeitura, a primeira condição é a emissão de nota fiscal. Para os produtores familiares individuais, especialmente nas regiões mais carentes e em municípios pequenos, a ausência dessa regularidade jurídica impede a venda institucional principalmente devido à burocracia do processo e à falta de informação deles e da própria administração pública.

[52] O Sr Antonio Guimarães, Diretor Superintendente da ABERC, foi entrevistado mas não conseguiu esclarecer os dados relativos à terceirização da alimentação escolar.

Segundo o Diretor de Logística e Gestão Empresarial da Conab[53], essa questão não representa um problema no caso dos produtores associados ou cooperados quando suas instituições podem emitir Nota Fiscal, assim como para aqueles que participam do PAA, cuja habilitação é feita por meio de declarações de participação do próprio programa ou do PRONAF. Da mesma forma, os produtores individuais que tem apoio das Prefeituras ou de entidades municipais como o CONSEA, podem solicitar a emissão de uma nota fiscal da Prefeitura.

Entretanto, para muitos agricultores individuais sem apoio de instituições técnicas, embora as mudanças recentes da lei nº. 8.666 tenham facilitado essa regularização, dando a possibilidade de venda apenas com a comprovação de produtor rural, a efetivação dessa condição fiscal não é uma tarefa simples.

Segundo o Manual Gestor Eficiente da Merenda Escolar (Apoio Fome Zero, 2005), para se registrarem como produtores rurais os agricultores devem inscrever seu estabelecimento na repartição fiscal do município em que está localizado para emissão do comprovante de venda, solicitando à Secretaria da Fazenda Estadual, junto a suas coletorias ou postos municipais, a autorização para emitir a Nota Fiscal de Produtor. Há a possibilidade de imprimir o talonário ou retirar uma nota avulsa, sendo que, na maioria das vezes, devido ao tipo de produto comercializado, ficam dispensados do pagamento do ICMS.

Mas a legislação varia de estado para estado. Por exemplo, no estado de Minas Gerais o produtor rural deve cadastrar-se junto ao órgão competente da Secretaria de Estado da Fazenda para efeito de emissão de Nota Fiscal do Produtor Rural, sendo que será inscrito como titular o produtor rural que possua o título de domínio, a concessão de uso, o arrendamento de terra, qualquer posse sem título, ou qualquer direito pessoal ou real sobre ela incidente. Ele passa a ter um número de inscrição junto à Secretaria de Estado da Fazenda (Cadastro do Produtor Rural ou Cadastro de Contribuintes do ICMS), onde retirará a nota fiscal para poder circular a sua mercadoria de origem vegetal, devendo renovar essa inscrição anualmente. A legislação prevê ainda a condição de microprodutor para a pessoa física ou grupo familiar, devidamente inscrito no Cadastro de Produtor Rural, que exerça exclusivamente a atividade de produtor rural e promova a saída de mercadorias de sua produção para destinatário situado no Estado e com receita bruta anual igual ou inferior a 93.062 (noventa e três mil e sessenta e duas) Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais (SEFA-MG, Lei n° 15.959, de 29/12/2005).

[53] Entrevista com Silvio Isopo Porto, Diretor de Logística e Gestão Empresarial da Conab, em 20/11/2006.

Já no estado do Rio de Janeiro considera-se Produtor Rural e Aqüicultor a Pessoa Física, proprietário ou titular de direito real de uso de imóvel[54] no Estado do Rio de Janeiro no qual mantenha atividade agrícola ou pesqueira em regime de exploração econômica ou com esta finalidade, e que requeira a Carteira de Produtor Rural por meio de requerimento endereçado ao Secretário de Estado de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento do Interior, devendo revalidá-la a cada dois anos. Além disso, as pessoas físicas que se dediquem à atividade agrícola, pecuária ou extrativa vegetal em zona rural ou urbana, atividade pesqueira, assim entendida a captura de animais aquáticos, por qualquer meio, para comercialização ou atividade de criação animal de qualquer espécie, estão obrigados à inscrição no Cadastro de Pessoa Física-Contribuinte, antes do início de suas atividades (SEBRAE-RJ, s/d).

3.3.2.4 Concorrência no Mercado Institucional

A venda para a administração pública, em especial para a alimentação escolar, é um mercado que interessa a muitos fornecedores. Segundo os autores do Projeto Fome Zero, a merenda representa o principal elemento de demanda por parte do poder público e pode ser um aliado importante do pequeno produtor (Instituto Cidadania, 2001).

No entanto, mesmo que esse produtor esteja legalmente regularizado para efetuar a venda, muitas vezes não consegue competir em preço com grandes produções que abastecem as Centrais de Abastecimento, principalmente no caso de municípios localizados próximos a grandes centros. Como no sistema de compras da administração pública "é vedado aos agentes públicos dar preferência a determinado segmento de fornecedores ou estabelecer preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato", a diretriz de apoio à produção local estabelecida nas resoluções do PNAE acabam não sendo seguidas por se chocarem com a legislação de licitação (Lei nº. 8.666/93).

Além disso, outro impedimento para a participação dos pequenos produtores é a complexidade desse sistema de compras e as exigências estabelecidas pela lei nº. 8.666/93. Para se ter uma idéia dessa complexidade são apresentadas, no Anexo 2, as modalidades de aquisição

[54] O arrendatário ou parceiro com Contrato público ou particular, registrado no Cartório de Registro de Títulos e Documentos; o usufrutuário, com Certidão do Cartório de Registro de Imóveis comprobatória do direito real sobre o imóvel; e o comodatário, com Contrato de comodato devidamente registrado no Cartório de Registro de Títulos e Documentos ou Carta de Anuência do proprietário.

existentes para a administração pública (lei nº. 8.666/93, 2003; TCU, 2004; Apoio fome Zero, 2005).

Nessa legislação, teoricamente os produtores familiares poderiam ser beneficiados para aquisições de até R$ 8.000,00 – nas quais a licitação é dispensada, sendo necessária apenas a cotação de, no mínimo, três fornecedores. No entanto, problemas na publicização dessas compras acabam restringindo sua participação.

Da mesma forma, embora uma outra mudança da lei nº. 8.666/93 – a instituição do sistema de registro de preços – tenha melhorado a agilidade na compra de produtos, ainda há uma forte restrição à autonomia dos órgãos municipais em realizar compras diretas de pequenos produtores e agroindústrias. Ao fazer grandes exigências quanto à habilitação fiscal, econômica e jurídica, bem como a necessidade de grandes lotes, a administração pública favorece e perpetua os grandes fornecedores, exercendo, assim, um incentivo à concentração econômica (Instituto Cidadania, 2001).

O registro de preços seria a opção mais adequada para a aquisição de alimentos da merenda, segundo uma responsável técnica pela licitação da alimentação escolar[55] em um município paulista, porque o consumo é muito variável. Nas outras modalidades, a compra se dá a partir do momento que se faz o contrato, pois a prefeitura realiza uma reserva orçamentária que garante a verba para os itens licitados. Para alterar esse contrato deve-se fazer uma justificativa plausível, a fim de que o fornecedor não entre com uma representação. No registro de preços o fornecedor cadastra seu preço e a administração pública tem um prazo para comprar o produto pelo valor apresentado, mas não tem a necessidade de fazer justificativas caso não realize a compra, o que facilita o processo de aquisição dos gêneros.

O governo e as instituições, preocupadas com essas restrições de acesso da pequena produção às compras governamentais, têm buscado alternativas para contornar essa situação.

Além do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, mencionado no capítulo 2, uma outra iniciativa nesse sentido foi a criação, em 2006, da Lei Geral da Micro e Pequenas Empresas. Nela, estipula-se a preferência de compra à pequena e micro empresa, sendo que o produtor rural fica equiparado a esse segmento, dando assim a condição de participar de licitações em condições de igualdade com as grandes empresas. Entre outras

[55] Entrevista realizada com Jeanice de Azevedo Aguiar, Nutricionista Responsável Técnica da Prefeitura de Cajamar/SP, em 22/09/2006.

mudanças, a lei fixa o limite preferencial de R$ 80.000,00 para compras de microempresas e empresas de pequeno porte, dando exclusividade sempre quando houver organizações desse tipo em condições de fornecer a preços competitivos. Prevê, ainda, a simplificação na participação em licitações e o fornecimento parcial de grandes lotes, dando também a permissão para a sua sub-contratação por empresas de maior porte (SEBRAE-SP, 2006; SEBRAE-SP, 2007).

Vale ressaltar, conforme apresentado no segundo Capítulo, que atualmente tramita no Congresso Nacional um projeto de lei que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no qual se prevê a aquisição dos gêneros alimentícios para o atendimento do PNAE diretamente dos pequenos produtores. Ficaria assim dispensada a licitação pública, exigida por lei, quando garantido que "os preços praticados fossem compatíveis com os vigentes no mercado local, e que atendessem às exigências do controle de qualidade estabelecidos pelas normas que regulamentam a matéria, permanecendo a obediência aos princípios da legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do caput do art. 37 da CF" (CONSEA, 2006 b; CONSEA, 2007; PL 2.877/2008).

3.3.2.5 Qualificação Técnica

Outro ponto de estrangulamento da venda institucional por parte da pequena produção é a falta de requisitos higiênico-sanitários e de padronização dos produtos que são imprescindíveis para a comercialização de alimentos.

A lei de licitação determina regras que precisam ser seguidas desde o início do processo de compra. No edital de licitação o responsável técnico da Prefeitura faz uma descrição detalhada dos alimentos que quer comprar, com a especificação completa, indicando as características sensoriais (aspecto, cor, odor, sabor), físico-químicas (teor de proteína, de gordura, acidez etc.), microbiológicas, microscópicas e toxicológicas, devendo também especificar a embalagem (o tamanho e o material). Para a boa conservação dos produtos, solicita também as informações de condições de armazenamento, forma de preparo, rendimento, além das condições de transporte, o prazo de validade e indicação do local onde o fornecedor fará a entrega do produto (Apoio Fome Zero, 2005).

O fornecedor deve ainda apresentar os documentos que comprovem a inspeção sanitária do local e dos seus produtos. Os produtos de origem animal devem ter o certificado SIF – Serviço de Inspeção Federal, SIE – Serviço de Inspeção Estadual ou SIM – Serviço de Inspeção Municipal ou de uma autoridade sanitária municipal. Todos os gêneros adquiridos devem estar de

acordo com a legislação de alimentos estabelecida pela Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária, do Ministério da Saúde, e pelo MAPA (Apoio Fome Zero, 2005).

Tais exigências, essenciais para a garantia da qualidade da alimentação escolar, não são seguidas por vários pequenos produtores que desconhecem, ou não estão capacitados, ou não têm condições físicas e financeiras para seguir as normas de identidade e qualidade do MAPA e da Vigilância Sanitária ou, no caso de produtos de origem animal, de possuir o certificado SIF, SIE ou SIM, o que também pode estar associado a uma deficiência da Prefeitura municipal.

3.3.2.6 Associativismo/Cooperativismo e Organização da Produção

Para a administração pública a compra de vários pequenos produtores representa, muitas vezes, uma dificuldade gerencial e custos elevados em relação à grande escala, pois demanda um maior investimento em recursos humanos e no processo operacional, o que acaba inviabilizando a comercialização.

O associativismo e o cooperativismo são formas de fortalecimento político e organizacional dos pequenos produtores para permitir sua inserção no mercado, potencializando assim a organização social para o Desenvolvimento Sustentável. A participação nessas instituições também lhes dá condições legais, de poder de negociação e de volume para comprar e vendar em posição mais competitiva permitindo, dessa forma, não só a venda institucional, mas para outros canais de comercialização.

Além disso, a participação em associações e cooperativas controladas pelos próprios produtores permite a dinamização econômica e social das localidades/regiões por meio da melhoria da qualidade e agregação de valor aos seus produtos, a diversificação de atividades produtivas e a melhoria da logística da distribuição, entre outros, que dependem de inovação tecnológica e gerencial.

Um ponto importante da união institucional entre pequenos produtores é o ganho de escala e de poder de negociação por meio das entidades. É comum que pequenos e até médios produtores, por não possuírem volume suficiente, não realizem a pré-transformação dos produtos primários, ou por não disporem de capacidade de armazenagem e de processamento que as cooperativas ou associações proporcionam, acabem vendendo seus produtos no momento de preços baixos ou para atravessadores que chegam a pagar 10 vezes menos do preço pago pelo consumidor final. “A descapitalização via atravessadores comerciais atinge particularmente o pequeno produtor rural e se dá também através do monopólio nas aquisições governamentais por

profissionais da intermediação de compras. Com isso, ao vender a preço muito baixo, os produtores não têm como reinvestir e expandir a produção" (Instituto Cidadania, 2006).

No mesmo sentido, a falta de aplicação de conceitos gerenciais e administrativos, inviabiliza o atendimento da demanda institucional, pois os produtores não conseguem se adaptar ao fornecimento planejado e sistemático, como deve ser o da alimentação escolar. Muitos pequenos produtores acabam perdendo a oportunidade de venda porque não entregam no prazo estipulado e na quantidade solicitada, obrigando a administração pública a realizar compras emergenciais de outros fornecedores para atender aos alunos. Isso acaba implicando custos mais elevados e uma perda de confiança nesse segmento, que pode ser evitada pela participação dos produtores em associações e cooperativas que possibilitam essa profissionalização.

Outra questão nessa mesma linha é a sazonalidade da produção, o que leva a administração pública a recorrer a alimentos produzidos em outras regiões. No entanto, para alguns itens, esse fato pode ser considerado uma falha na relação entre os agentes envolvidos, pois a falta de um produto muitas vezes pode ser compensada pela entrega de outro que esteja em plena safra, desde que acertado entre o responsável técnico, que é o nutricionista, e os produtores.

Logo, um obstáculo a ser superado por esse segmento é a falta dessa "cultura associativista" em grande parte derivada de um sistema ineficiente de extensão rural público. Os produtores descapitalizados não recebem o suporte técnico e grande parte desconhece os mecanismos de criação dessas instituições ou não querem participar das existentes por falta de informação e apoio institucional.

3.3.2.7 Acesso a Crédito

O financiamento rural tem impactos tanto sociais quanto econômicos, atuando de maneira decisiva no Desenvolvimento Regional. Ao mesmo tempo em que dá condições para que a pequena produção e agroindústria obtenham ganhos de escala dentro da unidade de produção, mantém as pessoas ocupadas, gera empregos e possibilidades para que a família permaneça no meio rural. Acessando o crédito rural, esses agentes produtivos locais têm como ampliar e qualificar as atividades que já desenvolvem, implementar novas atividades agrícolas e não agrícolas, adquirir máquinas, equipamentos e insumos, tornando-se mais competitivos no mercado privado e nas vendas para o governo.

No entanto, esse segmento, embora altamente empregador, foi tradicionalmente relegado pelo Estado, acarretando, entre outros problemas, o baixo acesso ao financiamento quando

comparado a outros segmentos da produção agropecuária. Esta situação resultou basicamente da descapitalização e do comprometimento da capacidade creditícia, principalmente do pequeno produtor brasileiro, destacando-se que, a partir de 1987, houve a diminuição crescente do crédito agrícola como um todo, principalmente para investimento.

No mesmo sentido, verifica-se também que os intermediários financeiros e comerciais privados ao serem grupos econômicos de grande porte, não buscam alternativas de investimento local para se financiar pelo retorno do uso produtivo das poupanças, preferindo transferir os recursos para as matrizes, localizadas em regiões mais desenvolvidas, deixando o município ou a região descapitalizada, o que favorece a perpetuação da concentração de renda (Instituto Cidadania, 2006).

Não obstante as linhas do PRONAF, e mais especificamente o PRONAF-infra-estrutura, tenham contribuído, em relação à produção familiar, para viabilizar o Desenvolvimento Local – ampliando o leque de ações e aumentando o volume de recursos de R$ 2,4 bilhões, em 2002, para R$ 5,6 bilhões, em 2004 (incremento de 134,2%) – ainda se verificam deficiências com relação ao acesso e cobertura da pequena produção que sempre esteve à margem do sistema financeiro. (MDA, 2006-a).

Para atenuar essa situação foram feitos esforços buscando desenvolver o crédito cooperativo, o rotativo amparado por legislação, o micro-crédito e a criação de agências de garantia de crédito, entre outros. Um bom exemplo dessa evolução foi o já citado programa de Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil, ao introduzir uma visão de apoio territorial integrado ao desenvolvimento, e o Programa Nacional de Micro-Crédito Produtivo Orientado, que conta atualmente com 158 instituições. Apesar de serem iniciativas significativas, ainda precisam ser ampliadas e integradas em um conjunto de medidas convergentes para o Desenvolvimento Local (Instituto Cidadania, 2006).

3.4 Conclusão

A agricultura familiar – incluindo o desdobramento para as pequenas agroindústrias – é um segmento heterogêneo e passível de várias tipologias. Neste capítulo procurou-se demonstrar os motivos dessa complexidade e definir os princípios básicos que norteiam a classificação adotada no trabalho.

O eixo central de caracterização é a inacessibilidade do segmento ao mercado concorrencial, mais especificamente, a sua impossibilidade de concorrer em processos licitatórios

com médias e grandes empresas. Ou seja, definiu-se aqui um segmento não ligado ao agronegócio, mas de importância crucial com relação aos aspectos econômico, social e ambiental para se alcançar um Desenvolvimento Local integrado e sustentável.

Alguns elementos foram considerados básicos nessa categorização: a gestão feita pela família, sendo seu trabalho preponderante; o modo de produção sustentável, que garanta a preservação do estabelecimento; e a classificação por parte dos agentes locais.

No apoio à economia local presente na legislação do PNAE, esse estrato tem um peso significativo, dada sua importância para o Desenvolvimento Local e vinculação com outras diretrizes preconizadas como o resgate da cultura local, respeito à vocação agrícola regional e a prática de bons hábitos alimentares. O segmento de que trata as resoluções do PNAE tem correspondência com o definido como objeto do presente estudo, principalmente em sua porção mais fragilizada, justamente devido à dificuldade de implementar essa associação por parte da administração pública local em vista da informalidade legal, típica dos segmentos mais marginalizados da agricultura familiar.

Quanto à terminologia adotada no trabalho, optou-se pela flexibilização de termos, usando-se "agricultura familiar", "pequena agricultura" ou "pequena produção" para designar o conceito estabelecido.

Do ponto de vista da análise do Desenvolvimento Local/Territorial verificou-se que, nos últimos anos, a abordagem deixou de ser setorial para se ter uma estratégia territorial de desenvolvimento, incluindo novas dinâmicas e o realinhamento dos instrumentos tradicionais. O conceito de território foi além dos limites administrativos e espaciais, passando a ser visto como uma construção social na qual as características geográficas, ambientais, culturais, econômicas, políticas e institucionais são consideradas elementos de identidade da população para a coesão da região em uma unidade.

Uma das características da nova abordagem territorial de Desenvolvimento Local é a intersetorialidade e a integração das políticas públicas dos três níveis de governo. Nesse sentido, o PNAE apresenta vantagens bilaterais, pois, ao mesmo tempo em que contribui como instrumento de política de Desenvolvimento Local para a inserção produtiva e re-capitalização dos produtores da região sem acesso aos grandes mercados, o próprio programa se beneficia com uma alimentação escolar de melhor qualidade pelo uso de produtos *in natura* que, adquiridos localmente, apresentam melhores características nutricionais, microbiológicas e de aspecto.

Por outro lado, o resgate histórico dos estudos e conceituações sobre o processo de desenvolvimento territorial revelou a existência de duas linhas de pensamento antagônicas, que se diferenciam quanto à importância e necessidade da coordenação do Estado nas diferentes localidades do país e da centralização ou descentralização das políticas públicas.

Quanto às experiências de Desenvolvimento Local no país, destacaram-se os diversos exemplos de âmbito local cadastrados na FGV-SP, no Instituto Pólis e na Fundação Banco do Brasil, bem como as ações e programas de nível federal: o estudo "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento", dos programas "Brasil em Ação" e "Avança Brasil", parceria entre o MPOG e o BNDES (1997); o DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, do programa Comunidade Ativa, do Governo Federal (1999); o ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico, do MMA (2000); o DRS – Desenvolvimento Regional Sustentável, do Banco do Brasil (2003); o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1996) e o PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (2003), do MDA; o SIMBRASIL, da CEF (2003); os CONSADs – Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (2003); e os programas da PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do MIN (2004). Nessas ações, os principais pontos de insucesso diagnosticados foram: a falta de participação social ativa; a inexistência de institucionalidades regionais de concertação; a sobreposição de ações; e a carência de recursos e intersetorialidade.

Logo, a partir da apresentação das estratégias de Desenvolvimento Local/Territorial, em suas diferentes linhas de pensamento e também pela retrospectiva da experiência brasileira, supõe-se que a introdução do PNAE na política de Desenvolvimento Local pode ser considerada mais um componente importante da necessária transversalidade de ações e cooperação entre os agentes locais e esferas superiores no sentido de se chegar ao desenvolvimento pretendido. Acredita-se que o programa pode atuar como um mecanismo de inserção competitiva no mercado institucional de segmentos tradicionalmente marginalizados, com o objetivo de se alcançar melhorias significativas na eficiência e na competitividade sistêmica e, conseqüentemente, maior apropriação e circulação de riqueza nos municípios e localidades.

A presença do Estado como coordenador dessas ações é reforçada por um programa de âmbito nacional, com uma história de mais de 50 anos, de atendimento universal, o que lhe confere uma situação privilegiada de maior estabilidade e continuidade de ações em relação a mudanças de gestão e diferenças partidárias entre os níveis de governo. Além disso, a experiência de descentralização da sua administração desde 1994, considerando principalmente as

Prefeituras, lhe confere maior potencial de articulação das ações, bem como de abandono de metodologias e critérios que perpetuam a pobreza e a concentração de renda.

Apesar dessa potencialidade e longevidade, o PNAE, como instrumento de política de Desenvolvimento Local, por meio do apoio à agricultura familiar, tem sido relativamente pouco explorado. Ainda persistem entraves sérios que impedem a sua efetiva incorporação, de forma coordenada como: a questão da gestão terceirizada; a falta de regularidade jurídica e acesso a crédito dos agricultores familiares; a impossibilidade de concorrência no mercado institucional com outros fornecedores de maior porte; a carência de qualificação técnica e a baixa organização da produção e em cooperativas/associações do segmento. Para procurar entender os caminhos dessa associação, as experiências em andamento, de âmbito local e federal, devem ser mapeadas e analisadas para servir de base na formulação e aprimoramento das políticas públicas, o que será estudado no Capítulo 4 deste trabalho.

Capítulo 4: A Experiência Acumulada da Associação Desenvolvimento Local e Alimentação Escolar

Ao longo da história do PNAE algumas ações foram implementadas no sentido de utilizar o programa como instrumento de Desenvolvimento Local/Territorial. As principais iniciativas em nível federal até 2003 vieram do próprio órgão coordenador, o FNDE, ao inserir na sua legislação diretrizes que promoviam esse processo, entendido neste estudo como o apoio à agricultura familiar e suas ramificações. Esse segmento, tradicionalmente excluído dos grandes circuitos comerciais e das políticas agrícolas, tem sido considerado cada vez mais objetivamente na legislação do FNDE, que tem reafirmado sua orientação de estímulo ao desenvolvimento sustentável, principalmente por meio da aquisição de gêneros alimentícios básicos, que sejam, de preferência, produzidos e comercializados em âmbito local.

Em de 2003, a criação do PAA, programa do Governo Federal, representou um marco legal nessa área ao promover a compra dirigida da agricultura e agroindústria familiar, criando um precedente nas disposições da Lei de licitações em relação a esse segmento.

Da mesma forma, os projetos e mecanismos das administrações públicas locais para promoção do Desenvolvimento Local, por meio da merenda escolar, representam importantes fontes de informação em várias áreas de atuação.

Propostas para uma política pública de Desenvolvimento Local integrada e sustentável, que vincule o PNAE de forma coordenada, são pensadas neste trabalho a partir do entendimento e sistematização das experiências do PAA em três anos de atuação, analisando os dados disponíveis e os acertos e entraves de sua implementação, bem como de boas práticas das Prefeituras municipais que possam servir de exemplos aplicáveis na política nacional.

Para tanto, a metodologia de análise adotada neste Capítulo consistiu na elaboração de tabelas utilizando-se dados e informações fornecidas pelo MDS e Conab a respeito do PAA e dados da base do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 3ª edição, de 2006, ano de referência 2005. Foram feitas também a leitura e avaliação de todos os formulários de inscrição e documentos das Prefeituras da base do Prêmio que declararam ter feito algum tipo de ação que associasse a merenda escolar ao apoio à agricultura familiar local ou regional. Para o aprofundamento das informações prestadas nos referidos bancos de dados, foram realizadas também 10 entrevistas com gestores do PAA e representantes dos vários segmentos envolvidos.

No caso dos dados do PAA, não foi possível fazer a avaliação somente para a modalidade dirigida à alimentação escolar, mas sim de forma agregada, pois os valores de aquisição e o número de produtores beneficiados nas modalidades de compra com doação simultânea não estavam identificados por tipo de entidade demandante em meio eletrônico. Logo, a análise do PAA para a merenda foi feita cruzando-se os dados do MDS e Conab com a base do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006, identificando-se o órgão executor.

A base do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar possui também informações a respeito das ações locais. Iniciativa da ONG Ação Fome Zero, o Prêmio tem avaliado, desde 2004, a gestão do PNAE realizada pelas Entidades Executoras municipais que se inscrevem, e gerado informação e disseminação de conhecimento a respeito do tema. Tem como uma de suas categorias de premiação o Desenvolvimento Local, em que foram vencedoras as Prefeituras de Quissamã/RJ, de Concórdia/SC e de Fernandes Pinheiro/PR, nos anos de 2004, 2005 e 2006, respectivamente.

Em 2006 o Prêmio[56] obteve 610 inscrições de Prefeituras de todo o Brasil. O formulário de inscrição traz, entre outras, perguntas sobre compras da produção local pela Prefeitura para abastecer a merenda escolar, identificando o tipo de organização produtiva (produtores individuais ou reunidos em associações/cooperativas), os valores e os produtos adquiridos; sobre a participação no PAA, incluindo também os valores e os produtos adquiridos; e possíveis programas/projetos municipais de apoio à pequena produção.

Este capítulo tem por objetivo apresentar e analisar as ações implementadas de apoio à produção familiar, tendo sido dividido em três partes e a conclusão. Na primeira parte, são apresentadas as ações federais, com maior destaque para o PAA, traçando-se um panorama geral do Programa e a análise de sua interação com a merenda escolar. Na segunda parte, são relatadas e analisadas as experiências em nível local, a partir de uma tipologia criada para esse tipo de atuação que pudessem ser consideradas experiências criativas e inovadoras. Na terceira e última parte, são analisados dados do Prêmio e da PNAD-2004 com o objetivo de verificar a contribuição da alimentação escolar na condição de SAN dos alunos.

---

[56] No início de março de 2006 foram enviados formulários por correio para todas as Prefeituras do Brasil que puderam se inscrever até 10 de abril. Os dados dos formulários recebidos pela AFZ – Ação Fome Zero foram checados e digitados em uma base de dados que gerou indicadores nos temas Financeiro, Nutrição, Participação Social (atuação dos CAEs) e Desenvolvimento Local, utilizados para a elaboração da lista de classificação das Prefeituras. Uma comissão julgadora, em 3 reuniões, fez o acompanhamento da metodologia adotada, da escolha das

4.1 Alimentação Escolar como Instrumento de Desenvolvimento Local: ações do Governo Federal

4.1.1 Atuação dos Órgãos Competentes

O papel do FNDE, como órgão responsável pela coordenação do PNAE, é fundamental para a manutenção e efetivação da legislação relativa ao incentivo ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, apoiando os projetos de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Sua atuação em nível nacional por meio de capacitação dos conselheiros de alimentação escolar, gestores públicos e profissionais dessa área, além das ações de monitoramento, fiscalização e esclarecimento de dúvidas, permite que as diretrizes das resoluções expedidas pelo órgão, entre elas a de apoio ao pequeno produtor, sejam cumpridas.

O conhecimento acumulado e a proximidade cada vez maior com a sociedade civil organizada possibilitam a veiculação de idéias e de soluções locais que podem ser aproveitadas em outros municípios brasileiros. Com isso, o CAE pode tornar-se cada vez mais uma instância atuante no sentido de sensibilizar as gestões municipais quanto à possibilidade da utilização da Alimentação Escolar como mecanismo de fortalecimento da economia local.

Além disso, ao estabelecer que pelo menos 70% do cardápio contenha alimentos básicos e recomendar o uso de produtos regionais, o FNDE induz o respeito à cultura alimentar local e ao uso de produtos *in natura*, típicos da agricultura familiar.

Outra possibilidade de atuação do FNDE seria permitir a vinculação de parte dos recursos transferidos pelo FNDE às Prefeituras, estados e escolas para a compra dirigida para esse segmento, o que já está encaminhado por meio do Projeto de Lei que tramita na Câmara Federal, como relatado anteriormente, ajudando assim na formação, diversificação e continuidade dessa produção.

4.1.2 Panorama Geral do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

A instituição do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos, por meio do art. 19 da lei nº. 10.696, de 02/07/2003, representou a criação de um mecanismo inovador de incentivo direto à agricultura familiar, produtores assentados da reforma agrária e pequenas agroindústrias, por meio da compra de sua produção.

Inserido no contexto das políticas estruturantes do Programa Fome Zero, sua concepção

---

Prefeituras finalistas (que receberam visitas técnicas para comprovar a veracidade das informações prestadas) e da

engloba as duas pontas da cadeia produtiva, por meio de várias modalidades. Seu objetivo central é possibilitar a venda, para a administração pública, de produtos agropecuários oriundos de agricultores familiares que se enquadrem nos grupos A ao D do PRONAF, sem a necessidade de licitação, a fim de estimular o Desenvolvimento Sustentável Local, garantindo um canal de comercialização.

Visa também implementar ações de política agrícola e de segurança alimentar, assegurando preços e destinando essas compras, segundo o tipo de modalidade acessada, para: a) formação de estoques, podendo ser substituída, em algumas situações, por liquidação financeira; e b) doação simultânea, que representa a compra e o imediato atendimento direto às demandas de suplementação alimentar e nutricional de pessoas em risco de insegurança alimentar. A forma de atender essa população é o fornecimento de gêneros para instituições governamentais ou não-governamentais que desenvolvam trabalhos publicamente reconhecidos ou programas sociais do governo, como por exemplo, a merenda escolar (MDS, 2004; MDS, s/d-b; Conab, s/d).

Além dos produtores já citados, também podem ser enquadrados como beneficiários do PAA os agroextrativistas, os quilombolas, as famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra acampados (definidos de acordo com a Portaria MDA nº. 111, de 20/11/2003), comunidades indígenas, pescadores artesanais, aqüicultores familiares e produtores familiares em condições especiais, desde que autorizados pela Conab (MDS, s/d-b). Os beneficiários podem acessar o PAA como produtores individuais ou grupos formais (Cooperativas e Associações) e informais, em que pelo menos 80% dos sócios/afiliados sejam agricultores familiares enquadrados no PRONAF (Conab, s/d).

Sua implementação é feita por um Grupo Gestor, coordenado pelo MDS e composto pelo MPOG, MDA, MAPA e MF (Lei nº. 10.696, de 02/07/2003), cuja atribuição é definir as medidas necessárias para a operacionalização do Programa incluindo: sistemática de aquisição de produtos; preços praticados que levam em conta as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; regiões prioritárias para implementação do Programa; condições de doação dos produtos; e condições de venda dos produtos adquiridos.

A execução do Programa, no âmbito federal, é feita pelo MDA, MDS e MAPA, este

---

escolha dos vencedores em 11 categorias de premiação.

último por meio da Conab[57]. O foco de atuação do MDA está mais voltado para o âmbito gerencial, ajudando a definir as ações para formação de estoques governamentais, para a sustentação de preços dos produtos da agricultura familiar e de apoio a suas organizações (MDS, s/d-b). No entanto, a partir de 2006, as modalidades voltadas para formação de estoque, antes financiadas somente com recursos do MDS, começaram a receber recursos do MDA. Já o MDS, preocupado, entre outras, com ações emergenciais de segurança alimentar, faz convênios para operar também as modalidades de doação simultânea juntamente com governos de estado, Prefeituras municipais e a Conab, por meio das SUREG´s – Superintendências Regionais, que são os "Gestores Executores" nas localidades. Finalmente, o MAPA, por meio da Conab, entra executando localmente praticamente todas as modalidades, com exceção daquelas que o MDS faz diretamente com governos de estado e Prefeituras municipais.

Além desses, o Programa conta com os "Gestores Locais": Cooperativas e Associações de produtores familiares, Prefeituras municipais (nas modalidades em que não são gestores executores), Conselhos Sociais locais e outras entidades locais que ajudam a operá-lo no município dando apoio logístico, de planejamento, de controle e de fiscalização.

A estratégia de operação também varia segundo as modalidades[58]. Para as operadas pelos estados e municípios, cujas compras são destinadas sempre à doação simultânea, o MDS abre um edital, com periodicidade anual, em que qualquer um desses entes pode inscrever seu projeto. Esse é então analisado com base em uma série de indicadores sociais (por exemplo, o IDH-M) e é elaborado um *ranking* ordenado por grau decrescente de vulnerabilidade social. Essa classificação define os municípios e estados que receberão o PAA até o limite dos recursos alocados pelo MDS e o edital seguinte tenta beneficiar um outro conjunto de municípios, ainda não contemplado pelo Programa[59].

Já nas modalidades geridas pela Conab, os beneficiários têm que se organizar para acessar o Programa e a solicitação para participar é feita, após aprovação de um conselho social local, diretamente ao órgão, que faz a análise e aprovação das propostas de participação, caso todos os requisitos exigidos pelo PAA sejam atendidos. Nessas modalidades é comum o mesmo

[57] A Conab, em parceria com o Comunidade Solidária e com o apoio da comunidade local, desenvolveu no ano de 2000 o PRODEA – Programa Emergencial de Alimentos, que pode ser considerado um antecessor do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar. Pelo PRODEA foram distribuídos produtos *in natura* e cestas de alimento, principalmente para os municípios vitimados pela seca. (Lavinas, 1998) .
[58] Ver a descrição de todas as modalidades no Anexo 3.

beneficiário acessar o Programa de forma continuada.

4.1.2.1 Quem Pode Acessar

Para estar apto a participar, o produtor rural deve apresentar a DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF ou a Declaração de Aptidão ao PAA, que podem ser obtidas em sindicatos de trabalhadores rurais ou órgãos de ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural local. Além disso, o PAA, pela primeira vez, criou a possibilidade de acampados da reforma agrária também aderirem a um programa federal, por meio da Declaração de Aptidão de Acampado – DAPA.

4.1.2.2 Mecanismos de Operação

Segundo informações fornecidas em entrevista com a coordenadora do Programa no MDS[59], entre 2003 e 2006, vários ajustes foram realizados para aprimorar o PAA. No início existiam sete modalidades, sendo cinco operadas pelos convênios MDS/Conab e duas pelos convênios entre o MDS e estados e municípios, que posteriormente foram sendo desativadas e agrupadas. As modalidades definidas no Programa em 2003, detalhadas no Anexo 3, foram: 1) o CGAF – Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar; 2) o CPR Estoque – Formação de Estoques pela Agricultura Familiar; 3) a CDAF – Compra Direta da Agricultura Familiar; 4) a CAAF-CPR Alimento – Compra Antecipada da Agricultura Familiar; 5) a CAEAF-CPR Especial – Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar; 6) a CDLAF – Compra Direta Local da Agricultura Familiar; e 7) o IPCL – Incentivo à Produção e Consumo de Leite.

Após as mudanças no processo operacional do Programa, algumas modalidades foram suprimidas, como a CGAF e a CAAF-CPR Alimento, e outras foram redefinidas ou agrupadas. A CAEAF, que se dividia em duas sub-modalidades, teve a que se destinava à formação de estoque incorporada à CPR Estoque, e a que se destinava à compra com doação simultânea passou a adotar o termo CAEAF, porém, por ter o mesmo objetivo que a CDLAF, apesar de estratégias e executores diferentes, são apresentadas pelos gestores do Programa como um único grupo intitulado "Compra com Doação Simultânea". Atualmente podem ser consideradas basicamente quatro modalidades indicadas no Quadro 4.

---

[59] Entrevista realizada com Rachel Cossich Furtado, Coordenadora Geral de Apoio à Vigilância Alimentar e Nutricional, do MDS, em 23/11/06.

Quadro 4. Modalidades do PAA em Execução, em 2006.

Modalidade	Destino	Fonte de Recursos	Executor	Forma de Acesso do Agricultor Familiar
Compra Direta (CDAF)	Formação de estoque para venda em Pólos de Compra ou Pólos Volantes de Compra	MDS/MDA	Conab	Individual, cooperativa, associação e grupo informal
Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR Estoque)	Adiantamento de recursos	MDS/MDA	Conab	Cooperativa e associação
Compra com Doação Simultânea (CAEAF e CDLAF)	Doação para Merenda Escolar e outras instituições	MDS	Conab, Estados e municípios	Individual, cooperativa, associação e grupo informal
Programa do Leite (IPCL)	Doação para Merenda Escolar e outras instituições ou pessoas	MDS	Estados do semi-árido	Individual, cooperativa, associação e grupo informal

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do MDS.

4.1.2.3 Recursos e Formação de Preços

O financiamento do PAA, entre 2003 e 2005, teve como única fonte de recursos o MDS, por meio do Fundo Nacional de Erradicação da Fome e da Pobreza, mas, a partir de 2006, o MDA passou a ter uma maior participação com dotação orçamentária própria, tendo sido alocados nesse ano R$130 milhões (MDA, 2006-b; entrevista com o Diretor de Logística e Gestão Empresarial da Conab).

Com relação aos recursos destinados por produtor familiar, até 2006 o PAA efetuou compras, sem licitação, até o limite de R$ 2.500 por agricultor/ano, na soma de todas as modalidades, caso o agricultor participasse de mais de um instrumento. Atualmente, esse limite é de R$ 3.500 por agricultor/ano, exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral e limitada a 900 litros/mês[60] (MDS, s/d; Decreto nº. 4.772, 02/07/2006; Decreto nº. 5.873, 15/08/2006; Resolução nº. 14, 13/04/2005).

O fluxo desses recursos, para as modalidades operadas pelos estados e municípios, é feito do MDS diretamente ao ente federado com o qual faz o convênio, que é responsável pelo pagamento dos produtores locais. No caso das modalidades operadas pela Conab, varia segundo o tipo: no caso de formação de estoque, os recursos são transferidos do MDA e MDS para a Conab, que repassa os recursos aos produtores familiares; na modalidade "Compra com Doação Simultânea", após receber os recursos do MDS, a Conab os transfere à conta corrente da entidade proponente (Cooperativa ou Associação), cuja liberação aos produtores individuais fica vinculada à entrega do produto, assinatura do "Termo de Recebimento e Aceitabilidade" pela entidade e pelo beneficiário consumidor e encaminhamento desse documento juntamente com a nota fiscal emitida para a Conab (Conab, s/d).

Em 2005, segundo dados da Conab, 487 municípios operaram o CAEAF, 90 operaram o CPR estoque e 273 operaram o CDAF. Nas modalidades do MDS, segundo informações do ministério, o convênio com estados englobou 582 municípios e com os municípios incluiu 81 municípios. Os dados do orçamento e famílias de agricultores atendidos são apresentados na Tabela 3, segundo agente executor do Programa:

Tabela 3. Recursos Financeiros e Agricultores Familiares Atendidos pelo PAA[1] de 2003 a 2006, segundo executor.

Ano	Estados e municípios		Conab										Total	
	CDLAF e IPCL[3]		CDAF		CAAF[4]		CAEAF[5]		CPR-Estoque[5]		Total Conab		R$ milhões	Agricultores
	R$ milhões	Agricultores	R$ milhões	Agricultores	R$ milhões	Agricultores	R$ milhões	Agricultores	R$ milhões	Agricultores	R$ milhões	Agricultores		
2003	83,41	n/d[2]	5,04	2.617	57,66	7.849	18,59	30.047	-	-	**81,29**	**40.513**	**164,70**	**n/d**
2004	72,12	n/d	30,55	15.212	35,07	16.477	41,56	18.103	-	-	**107,18**	**49.792**	**179,30**	**n/d**
2005	220,31	n/d	38,28	17.600	-	-	48,40	23.844	26,11	10.531	**112,79**	**51.975**	**333,10**	**n/d**
2006	243,66	n/d	n/d	n/d	-	-	n/d	n/d	n/d	n/d	**158,22**	**n/d**	**401,88**[6]	**n/d**
Total	**619,5**	**n/d**	**n/d**	**n/d**	**53,66**	**24.326**	**n/d**	**n/d**	**n/d**	**n/d**	**459,48**	**n/d**	**1.078,98**	**177.669**

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da Conab/MAPA e MDS.
Nota: 1) Ver descrição das modalidades no Anexo 3 deste trabalho.
2) n/d – dado não disponível.
3) As modalidades CDLAF e IPCL operam por meio de convênios com o MDS.
4) A modalidade CAAF deixou de operar em 2004.
5) As modalidades CAEAF e CPR-Estoque eram computadas conjuntamente como CAEAF até 2004. A partir de 2005 a CAEAF passou a ser somente compra com doação simultânea.
6) A Conab recebeu recursos do MDA a partir de 2006.

Pelos dados da Tabela 3, verifica-se que, para as modalidades que permaneceram, os recursos para o PAA vêm aumentando ano a ano, tanto naquelas em que a Conab é o órgão executor, como naquelas em que são os estados e municípios. No entanto, o total de recursos em quatro anos, cerca de 1,1 bilhão, não parece ser muito expressivo, considerando-se que existem 4,1 milhões de estabelecimentos familiares e que, por exemplo, o PNAE destina 1,6 bilhão de reais por ano para a merenda de mais de 36 milhões de crianças.

O maior volume de recursos foi destinado às modalidades MDS convênio com estados e municípios (CDLAF) e estados (IPCL), totalizando R$ 619,5 milhões desde o seu início. Considerando-se as modalidades usadas na merenda escolar (CDLAF, IPCL e CAEAF) em 2005 verifica-se que o valor total, que correspondeu a 268,71 milhões de reais, representou mais de 80% do total dos recursos destinados ao PAA, indicando a relevância dessas modalidades[61].

---

[60] O que representa a posse de cerca de oito vacas/produtor com produção média diária de 3,75 litros/vaca.
[61] Vale frisar que as modalidades usadas para a merenda também atendem outros programas sociais e pessoas em situação de risco alimentar, mas estima-se que no mínimo 50% sejam destinados à alimentação escolar.

Quanto à definição dos preços pagos ao produtor familiar para produtos cuja formação de estoque é feita pela Conab, estes seguem a lista de preços de referência da entidade (Título 31 do MOC), além das resoluções lançadas pelo Grupo Gestor fixando preços determinados segundo condições específicas.

Já para os produtos hortifrutigranjeiros e para os beneficiados, a Resolução 12, de 21/05/2004, Art. 2º, autorizou a sua aquisição com base nos preços de referência locais/regionais, apurados e/ou ratificados pela Conab, desde que respeitados os pressupostos do PAA e considerado um dos seguintes parâmetros, nesta ordem de prioridade: "a) os preços vigentes nos leilões de compra de produtos similares, realizados pela Conab, no caso de produtos beneficiados; b) os preços apurados nas licitações pertinentes às compras de alimentos realizadas no âmbito dos municípios para ações de Segurança Alimentar e Nutricional em suas respectivas jurisdições, desde que em vigor; c) a média dos preços praticados no mercado atacadista nos últimos 36 meses, corrigidos pelo Índice de Preços recebidos pelos Produtores – IPR, descartados os 5 maiores e os 5 menores preços, em se tratando de produtos com cotação nas CEASA's; e d) os preços vigentes, apurados em pesquisas de mercado, junto aos atacadistas locais/regionais, realizadas e/ou ratificadas pelas SUREG's".

4.1.2.4 Modalidades Usadas na Alimentação Escolar

A principal modalidade que atende a alimentação escolar é a atual "Compra com Doação Simultânea", formada pela CAEAF, operada pela Conab, e a CDLAF, dos Governos Estaduais e Prefeituras Municipais. Embora bastante similares, as duas modalidades ainda são executadas com estratégias diferenciadas, sendo a primeira realizada por meio de edital e a segunda por meio de análise direta do órgão, como exposto anteriormente. A merenda é a principal demandante desse mecanismo, pois embora não haja informação publicada, segundo informações[62] de gestores do Programa, representa, no mínimo, 50% do total da aquisição.

A IPCL também pode ser destinada aos escolares, embora só opere para esse fim no estado da Bahia (entrevista com a Coordenadora Geral de Apoio à Vigilância Alimentar do MDS).

Há ainda uma modalidade não citada, mas prevista no MOC, como título 32, a "Compra Especial da Agricultura Familiar para atendimento à Alimentação Escolar". Sua implementação

está em fase piloto e tem por finalidade prover a alimentação para escolares, com produtos da agricultura familiar, de forma a garantir alimentação saudável e promover a sustentação de preços aos agricultores familiares (MDA, 2006-c), utilizando os recursos federais do PNAE. As principais diferenças em relação à atual "Compra com Doação Simultânea" são: a) o limite de compra dos produtores familiares seria até o valor da produção própria, não podendo ultrapassar R$ 5.000,00 por beneficiário/ano; e b) a formalização se daria com base no "Contrato para aquisição de alimentos da agricultura familiar" aprovado pelo CAE, devendo constar em ata de reunião do respectivo conselho (Título 32 do MOC).

4.1.2.5 Principais Resultados

Neste item o PAA será analisado com base nas informações dos órgãos envolvidos, das entrevistas realizadas e principalmente a partir da base de dados dos municípios participantes do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006.

Todas as fontes consultadas indicam que as modalidades do PAA utilizadas para merenda escolar além de contribuírem para reforçar a quantidade de alimentos na merenda escolar e garantirem produtos de qualidade, têm contribuído para a manutenção dos agricultores no campo por meio da garantia da renda a preços justos.

Embora a falta de profissionalização e baixo volume de oferta de produtos sejam problemas bastante mencionados pelos administradores públicos que alegam que os pequenos produtores não conseguem entregar os produtos na quantidade necessária, ou não apresentam as especificações sanitárias e os selos de inspeção necessários para a comercialização, o Programa tem incentivado os produtores familiares a aprimorarem a gestão da sua lavoura e/ou criação, diversificando sua produção ou mesmo abrindo pequenas agroindústrias, a fim de agregar valor aos seus produtos. Foi o que aconteceu em Concórdia, Santa Catarina, onde existiam, em 2006, 34 pequenas agroindústrias familiares por meio da COPAFAC – Cooperativa de Produção Agroindustrial Familiar de Concórdia, sendo que várias delas entregavam produtos para a merenda, como, por exemplo, o açúcar mascavo e o melado.

O presidente da Cooperativa e conselheiro do COMSEA[63] de Concórdia conta que os

---

[62] Entrevista realizada com Silvio Isopo Porto, Diretor de Logística e Gestão Empresarial da Conab, em 20/11/2006 e com Rachel Cossich Furtado, Coordenadora Geral da Coordenação Geral de Apoio a Vigilância Alimentar e Nutricional, do MDS, em 23/11/06.

[63] Entrevista realizada com Alziro Corassa, conselheiro do COMSEA de Concórdia-SC e presidente da Cooperativa Agrofamiliar, em 03/11/06.

produtores que participaram do PAA[64] – presente no município desde 2003 – tiveram um ganho de renda e puderam variar a produção, mas que o maior benefício foi a profissionalização, pois com a obrigação de entregar semanalmente produtos para a merenda, passaram a gerir melhor o seu negócio. "*Hoje somente 10% dos produtores têm resistência a se organizar. As pessoas perceberam que precisavam disso*", afirma o presidente.

Segundo o presidente, 50% (em quantidade de produtos e valores) do que os produtores têm comercializado pelo PAA são destinados à merenda. Esse aprendizado levou também a um fortalecimento da Cooperativa e uma aproximação com a administração municipal. Antes o transporte dos gêneros era um problema e no final de 2006 a Prefeitura recebeu recursos do Programa Fome Zero para a compra de um veículo para transportar os produtos ponto a ponto, carregando nos produtores e entregando nas escolas.

Em diversas situações verifica-se que o Programa tem ajudado vários pequenos produtores a se organizarem em forma de Associações ou Cooperativas, ou promovido o fortalecimento das instituições já existentes. É o caso do município de Joinville[65], onde 82 produtores agroecológicos, que hoje possuem o selo Ecovida[66], conseguiram viabilizar a COPAVILLE – Cooperativa de Produtores Agroecológicos de Joinville por causa do PAA. A instituição era antes uma Associação com poucos produtores que comercializavam seus produtos em suas propriedades e atualmente, além de participar do programa, conquistaram várias parcerias e estão se organizando para atingir novos mercados. No entanto, os extensionistas locais afirmam que embora seja importante que os recursos da merenda fiquem no município, em termos de renda, os valores do CAEAF[67], mesmo sendo de recebimento 100% garantido por serem recebidos antecipadamente, são usados pelos agricultores familiares como uma proteção em momentos de dificuldade, não sendo suficiente para garantir sua sobrevivência.

Essa parece ser uma percepção comum entre os segmentos envolvidos, pois gestores do programa[62] acreditam que, apesar dos recursos terem aumentado ano a ano, a demanda ainda é muito superior aos recursos existentes, tendo sido observadas recusas de propostas de

---

[64] Em Concórdia a Cooperativa Agrofamiliar operou o PAA em 2003 (1º programa) com R$ 111.000,00 e 46 produtores; em 2003/2004 com R$ 139.000 e 59 produtores; em 2004/2005 com R$ 175.0000,00 e 71 produtores; e 2005/2006 com R$ 240.000 e 86 produtores (Valores em reais aproximados).

[65] Entrevista realizada com Rivelino Simas e Jacson José Tavares, técnicos da Fundação 25 de julho, órgão de ATER do município de Joinville-SC, e com Acácio Schereder, produtor familiar e tesoureiro da COPAVILLE – Cooperativa de Produtores Agroecológicos de Joinville, em 30/08/07.

[66] Certificação de produção Agroecológica gratuita feita pela Rede participativa Ecovida, que engloba consumidores e produtores distribuídos em 200 núcleos e está presente nos estados do PR, SC e RS (Rede Ecovida, 2007).

participação com valores superiores a R$200.000,00, no caso da Conab e a necessidade de seleção de municípios e estados prioritários nos editais do MDS, não se podendo atender a todos os inscritos que estão dentro dos critérios exigidos.

Pode-se apontar um problema de gestão das políticas públicas que se relaciona a essa questão da falta de recursos: eles existem, mas muitas vezes não conseguem ser gastos. Isso se deve, em parte, porque algumas Entidades Executoras (municípios e estados) não podem firmar convênios devido às suas contas não estarem em dia ou com os projetos prontos para receberem o dinheiro. Além disso, há problemas gerenciais dentro e entre os ministérios, destacando-se como um dos principais o fato do MF – Ministério da Fazenda concentrar a liberação dos recursos na segunda metade do ano para garantir a meta do superávit primário, o que leva os ministérios a prepararem seus gastos durante o primeiro semestre para utilizá-los no segundo. Esses problemas apareceram tanto no relatório do TCU sobre as contas do Governo Federal de 2004, que apontou que 53% dos programas analisados não alcançaram as metas físicas previstas para o ano, como também em levantamento feito no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, no qual se constatou que, até o fim de outubro de 2005, 70% dos programas do Orçamento Federal não haviam desembolsado metade do valor autorizado para ser gasto naquele ano (Portal Exame, 2005).

As conseqüências desses desajustes se refletem na abrangência do programa. Embora o PAA seja considerado um programa importante dentro das políticas estruturantes, dados da Conab revelam que o programa ainda tem um alcance limitado no território nacional. Em 2005, as três modalidades da Conab estiveram presentes em apenas 721 municípios, ou seja, cerca de 10% dos municípios brasileiros.

Da mesma forma, a base do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar – 2006, ano de referência 2005, deu indicações dessa abrangência. Em 2006, das 610 inscrições de Prefeituras de todo o Brasil, 35 declararam ter participado do PAA para atender a merenda. No entanto, essa baixa participação, apenas 5,7% do total, pode ter outras causas. Várias Prefeituras desconhecem a existência do programa, além da falta de comunicação verificada entre as Secretarias Municipais, haja vista que alguns municípios que têm o PAA não o utilizam para a merenda porque a Secretaria responsável pelo PNAE não sabe que isso é possível.

Outro ponto a ser considerado é o desconhecimento do termo "PAA". A partir de

---

[67] Modalidade da Conab, no caso de Joinville-SC.

conversas com funcionários da merenda e das respostas nos formulários, observa-se que o programa é mais conhecido pelos apelidos que as modalidades assumem nos locais (compra local, compra direta, compra antecipada, compra direta do produtor rural, etc.) do que por seu nome ou sigla, e que os próprios gestores locais do PAA não têm informações sobre as diferentes modalidades que o programa possui. Muitos também confundem o órgão executor e acham que é um programa municipal da Secretaria da Agricultura ou de Desenvolvimento, ou que é do governo do Estado em parceria com a EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural. Esse último motivo ocorre particularmente na modalidade CDLAF, que é o convênio do MDS com os governos municipais ou estaduais na compra com doação simultânea, porque, via de regra, o órgão que coordena o programa localmente é a EMATER, que é estadual. Quando a modalidade é executada pela Conab fica mais clara a participação federal por ser um órgão dessa esfera de governo.

Essas confusões em grande parte refletem a estrutura complicada do programa, com várias modalidades, diferentes estratégias e atuação desarticulada das múltiplas instâncias que a compõe. Somente no nível governamental estão presentes cinco ministérios, além de estados e municípios, com interesses e práticas diversas, o que é comum na transversalidade das ações, porém que requer ao mesmo tempo um grande poder de coordenação.

Quanto ao perfil dos municípios inscritos no Prêmio que declararam ter participado do PAA em 2005 para atender a merenda, analisando-se a Tabela 4 nota-se que a maioria é de médio porte (19), embora o número de municípios com menos de 20 mil habitantes (14) também seja significativo. Já os grandes municípios quase não aparecem, muito provavelmente porque a base da sua atividade econômica não está associada à agricultura familiar.

Já na distribuição das modalidades, mesmo com a CDLAF aparecendo em maior número de municípios (20), a despeito da maior capilaridade da Conab, percebe-se também que não há uma preponderância forte entre os instrumentos, já que o CAEAF aparece em 15 municípios. No entanto, é uma opinião comum entre os envolvidos no programa localmente que a modalidade da Conab tem sido mais eficiente em termos de fluxo de pagamento aos produtores. É o que relata o membro do CONSAD[68] de São João do Oeste, Santa Catarina, responsável pelo PAA dentro da Prefeitura e que teve experiência com as duas modalidades: "*O convênio estado e MDS não deu certo, não se entenderam bem, o estado não fez a prestação de contas direito e demorou muito o*

repasse do primeiro pagamento pelo MDS. Vários produtores ficaram dependendo desses valores e os beneficiários ficaram sem os produtos. Já na modalidade da Conab, o agricultor recebe normalmente em 10 dias, porque o dinheiro vai para a conta da Cooperativa antes da entrega do produto. É muito mais funcional a modalidade da Conab".

Tabela 4. Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar – 2006 e que Participaram do PAA, por modalidades, segundo Região do Brasil e Tamanho de Município, em 2005.

Região e Tamanho de Município	Modalidades de PAA de Compra com Doação Simultânea[1]		Total
	CAEAF (Conab)	CDLAF (MDS + Estados e Municípios)	
Total	**15**	**20**	**35**
Menor ou igual a 20 mil habitantes	**7**	**8**	**15**
Entre 20.001 e 500 mil habitantes	**8**	**11**	**19**
Maior que 500 mil habitantes	**0**	**1**	**1**
NORTE	**0**	**1**	**1**
Menor ou igual a 20 mil habitantes	0	0	0
Entre 20.001 e 500 mil habitantes	0	1	1
Maior que 500 mil habitantes	0	0	0
NORDESTE	**6**	**1**	**7**
Menor ou igual a 20 mil habitantes	1	1	2
Entre 20.001 e 500 mil habitantes	5	0	5
Maior que 500 mil habitantes	0	0	0
CENTRO-OESTE	**1**	**2**	**3**
Menor ou igual a 20 mil habitantes	1	2	3
Entre 20.001 e 500 mil habitantes	0	0	0
Maior que 500 mil habitantes	0	0	0
SUDESTE	**1**	**7**	**8**
Menor ou igual a 20 mil habitantes	0	2	2
Entre 20.001 e 500 mil habitantes	1	4	5
Maior que 500 mil habitantes	0	1	1
SUL	**7**	**9**	**16**
Menor ou igual a 20 mil habitantes	5	3	8
Entre 20.001 e 500 mil habitantes	2	6	8
Maior que 500 mil habitantes	0	0	0
Municípios do Prêmio sem PAA			**575**

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Prêmio Gesto Eficiente da Merenda Escolar - 2006, MDS e Conab.
Nota: 1) Ver descrição dessas modalidades no Anexo 3 deste trabalho.

Entre as regiões, a que mais se destaca em participação no PAA é a região Sul, com 16 municípios, onde há um predomínio daqueles com menos de 20 mil habitantes, seguido do Sudeste com 8 municípios, e do Nordeste com 7 municípios. No Norte e Centro-Oeste o número

[68] Entrevista realizada com Nilo Virte, membro do CONSAD e Diretor Cultural da Prefeitura de São João do Oeste-

é inexpressivo. Em termos de distribuição das modalidades, chama atenção a preponderância da CAEAF no Nordeste e da CDLAF no Sudeste, sendo que no Sul essa participação fica equilibrada.

Na Tabela 5 pode-se observar a distribuição por estados do Brasil. De um total de 26 estados que participaram do Prêmio havia municípios com PAA para merenda em apenas 12 deles. Em termos absolutos, as estados com mais municípios participantes foram Paraná, Minas Gerais e Santa Catarina, sendo que o primeiro teve oito Prefeituras entre 40 inscritas (20%); o segundo teve sete Prefeituras entre 112 inscritas (6,3%); e o terceiro teve 6 Prefeituras entre 47 inscritas (12,8%). A unidade da federação com maior participação relativa entre inscritos e participantes do PAA foi o Maranhão (42,9%, 3 municípios entre 7 inscritos) e a com menor participação foi São Paulo (0,8%, 1 município entre 112 inscritos). Acompanhando o comportamento das regiões, verifica-se ainda que em alguns estados há uma prevalência absoluta entre os inscritos da modalidade CDLAF, como em Minas Gerais, e em outros a da Conab, como no Maranhão.

Um outro motivo que pode ter levado à baixa participação dos municípios, além dos descritos anteriormente, é de cunho político. Um exemplo disso é o depoimento do presidente da Cooperativa Agrofamiliar de Concórdia que afirma que o PAA só "sai" se a Prefeitura está interessada e que muitas Prefeituras da região (cerca de 30% dos municípios) não quiseram adotá-lo porque enxergavam um viés ideológico no programa, principalmente associado ao Programa Fome Zero.

SC, em 23/08/07.

Tabela 5. Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006 e que Participaram do PAA, por modalidades, segundo Unidade da Federação, em 2005.

Unidade da Federação	Modalidades de PAA de Compra com Doação Simultânea[1]		Total
	CAEAF (Conab)	CDLAF (MDS + Estados e Municípios)	
Total	**15**	**20**	**35**
Paraná	5	3	8
Minas Gerais	0	7	7
Santa Catarina	2	4	6
Maranhão	3	0	3
Paraíba	1	1	2
Rio Grande do Norte	2	0	2
Rio Grande do Sul	0	2	2
Goiás	1	0	1
Mato Grosso	0	1	1
Mato Grosso do Sul	0	1	1
Rondônia	0	1	1
São Paulo	1	0	1
Municípios do Prêmio sem PAA			**575**

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Prêmio Gesto Eficiente da Merenda Escolar - 2006, MDS e Conab.
Nota: 1) Ver descrição dessas modalidades no Anexo 3 deste trabalho.

Com relação ao volume de recursos, quando se compara o valor recebido pelo PAA para aquisições da merenda escolar em relação ao valor total gasto no PNAE[69] (Tabela 6), verifica-se que, na média, a proporção é relativamente baixa (17,3%), mas quando se analisa caso a caso, nota-se que em alguns estados os recursos enviados para o PAA superam aqueles destinados à merenda escolar. Isso aconteceu no total de municípios inscritos no Prêmio pertencentes ao estado de Goiás, em que o PAA representou 176,5% dos recursos da merenda e em Rondônia, onde representou 122,5%. Já para o único município do estado de São Paulo, o valor recebido por meio do PAA significou apenas 0,1% dos recursos utilizados na merenda.

[69] O valor total gasto na merenda escolar corresponde à somatória do saldo do ano anterior da c/c do PNAE, do valor das transferências do FNDE, da complementação do município, das aplicações financeiras, de outros repasses e outros recursos, subtraído do valor do saldo da c/c do PNAE do referido ano. O valor gasto no PAA não é computado no valor total gasto na merenda escolar, pois corresponde a um recurso enviado pelo MDS.

Tabela 6. Valores das Aquisições do PAA[1] e do Total Gasto na Merenda Escolar[2] dos Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006, segundo Unidade da Federação, em 2005.

Unidade da Federação	Municípios Inscritos no Prêmio que Participaram do PAA em 2005		
	Valor das Aquisições PAA – Merenda (R$)	Valor Total Gasto na Merenda (R$)	Proporção Aquisições PAA/Valor Total Merenda (%)
Total	**3.939.244,36**	**22.742.272,85**	**17,3**
Goiás	168.000,00	95.161,23	**176,5**
Rondônia	1.499.000,00	1.224.070,98	**122,5**
Rio Grande do Sul	470.000,01	1.850.103,68	**25,4**
Paraná	520.551,12	2.363.139,89	**22,0**
Maranhão	504.720,00	2.898.369,48	**17,4**
Santa Catarina	397.706,39	3.500.088,86	**11,4**
Mato Grosso do Sul	8.000,00	102.120,20	**7,8**
Paraíba	5.836,15	76.441,21	**7,6**
Rio Grande do Norte	20.168,84	381.248,67	**5,3**
Minas Gerais	342.261,85	6.524.210,36	**5,3**
São Paulo	3.000,00	3.727.318,29	**0,1**
Mato Grosso	n/d[3]	n/d	n/d

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Prêmio Gesto Eficiente da Merenda Escolar – 2006, MDS e Conab.
Nota: 1) O valor gasto no PAA não é computado no valor total gasto na merenda escolar, pois corresponde a um recurso enviado pelo MDS.
2) O valor total gasto na merenda escolar corresponde à somatória do saldo do ano anterior da c/c do PNAE, do valor das transferências do FNDE, da complementação do município, das aplicações financeiras, de outros repasses e outros recursos, subtraído do valor do saldo da c/c do PNAE do referido ano.
3) n/d – dado não disponível.

Vale frisar que a decisão de participar do PAA é do município e que esse valor não entra na prestação de contas dos recursos utilizados na merenda escolar, feita anualmente pelas Entidades Executoras e enviada para o FNDE.

4.2 Alimentação Escolar como Instrumento de Desenvolvimento Local: experiências no nível local

No âmbito local, podem ser destacados projetos e ações das Prefeituras municipais que, a partir das demandas da merenda escolar, apoiaram a agricultura familiar tanto do ponto de vista comercial quanto técnico e organizacional.

Para avaliar essas experiências foi utilizada a base de dados do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006. A partir da análise desse banco foi criada uma tipologia dos mecanismos que as Prefeituras vêm utilizando para incentivar a pequena produção por meio da merenda escolar, definindo-se 12 diferentes formas de apoio. O Quadro 5 traz a descrição dessa categorização.

Quadro 5. Categorização das Formas de Apoio ao Produtor Familiar por Meio da Merenda Escolar.

Formas de Apoio ao Produtor Familiar pela Merenda Escolar	Descrição
1. Aquisição de Produtor Individual e/ou Cooperativa/Associação	Aquisição, pela Prefeitura, de produtos de pequenos produtores rurais, individuais ou organizados em associações ou cooperativas, por meio de compra simples ou licitação.
2. Participação no PAA	Participação dos agricultores familiares locais em alguma das modalidades do PAA cujos produtos são direcionados para a merenda escolar do município (CAEAF, CDLAF e IPCL).
3. Apoio em Infra-Estrutura Produtiva e Logística	Cessão de máquinas agrícolas; fornecimento e/ou subsídio para compra de insumos (sementes, mudas, adubo, etc.); e/ou apoio logístico na entrega dos produtos.
4. Promoção da Produção Rural Familiar	Criação de programas municipais de geração de renda e auto-sustentabilidade da família agrícola por meio de arranjos e parcerias da Secretaria da Educação com a EMATER, Sindicato de Produtores Rurais, SENAR, CMDR e Secretarias da Agricultura, da Ação Social, ou de Desenvolvimento Rural.
5. Valorização e Divulgação Cultural da Agricultura Familiar	Realização de eventos que valorizem a agricultura familiar, agroecologia; introdução do tema no currículo escolar; divulgação do tema nas escolas; escolas agrícolas; e/ou visitas a pequenos produtores rurais.
6. Apoio e Capacitação para Produção de Hortaliças, Frutas, Leite, Pequenos Animais e Piscicultura	Incentivo à produção de hortifrutigranjeiros e pesca (produtos tradicionais da agricultura familiar), por meio da criação de hortas comunitárias; e/ou formação profissional e cursos nessa área.
7. Apoio e Capacitação para Produção Orgânica, Fitoterápica, Agroecológica, de Mel, de Alimentos Funcionais e de Produtos Regionais	Incentivo à produção de produtos típicos da pequena produção por atenderem a um nicho de mercado e seguirem práticas culturais agroecológicas.
8. Capacitação Organizacional; Cursos de Profissionalização e Empreendedorismo; e/ou Orientações sobre Comercialização	Capacitação na área administrativa, contábil e comercial dos pequenos produtores rurais locais por meio de parcerias com SEBRAE, EMATER, Sindicatos e/ou outras Secretarias, orientando principalmente sobre o processo licitatório, emissão de nota fiscal e outros documentos.
9. Estímulo e Capacitação para Cooperativismo e Associativismo	Apoio técnico e organizacional para a formação ou reestruturação de cooperativas ou associações de pequenos produtores.
10. Estímulo e Capacitação para a Agroindustrialização Familiar	Estímulo à criação de pequenas agroindústrias com o apoio da vigilância sanitária e outras instituições, viabilizando a construção de fábricas em locais reduzidos; concessão de incentivos e/ou benefícios para a ampliação ou geração de novos empreendimentos.
11. Fortalecimento Político e Institucional da Agricultura Familiar pela Prefeitura	Criação de Secretarias municipais específicas para a promoção do segmento, cadastramento de produtores rurais, regularização fundiária; e/ou garantia da comunicação sobre editais de licitação.
12. Apoio em Infra-Estrutura de Beneficiamento e para Regularização de Exigências Sanitárias	Criação de centrais de beneficiamento da prefeitura; criação e organização do Serviço de Inspeção Municipal e orientações da Vigilância Sanitária aos agricultores sobre as exigências sanitárias dos produtos comercializados.

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Prêmio Gesto Eficiente da Merenda Escolar - 2006.

Do total das 610 inscrições em 2006, 250 municípios fizeram uma ou mais ações associando a merenda escolar à pequena produção local, sendo que 187 Prefeituras realizaram uma única forma de apoio, 39 realizaram duas formas, 14 realizaram três formas, 9 realizaram quatro formas e uma Prefeitura realizou cinco das formas apresentadas.

Com relação à classificação das formas de apoio, separando-se as aquisições dos outros tipos de apoio, tem-se que: 176 Prefeituras compraram diretamente do produtor individual, 55 Prefeituras compraram de associações/cooperativas, 35 Prefeituras participaram do PAA para atender a merenda e 75 Prefeituras realizaram programas ou ações não comerciais, de sua iniciativa.

O PAA, embora seja uma ação do Governo Federal, foi inserido juntamente com as ações locais por também representar, na maioria dos municípios, uma decisão da Prefeitura, que pode apoiar o Programa em todas as suas fases, desde o levantamento dos beneficiários ofertantes e demandantes até o recebimento dos gêneros pelas entidades beneficiadas.

Os dados do Prêmio mostram que as 250 Prefeituras que incentivaram a pequena produção realizaram um total de 346 ações, como se observa na Tabela 7. A maior parte das ações (60,4% do total) foi "Aquisição de Produtor Rural Individual ou Organizado em Cooperativas/Associações" por meio de licitação ou, sendo valores até R$8.000,00, com sua dispensa e cotação de no mínimo três fornecedores. As outras ações mais significativas foram: "Participação no PAA" (10,1%); "Apoio em Infra-estrutura produtiva e logística" (5,5%); e "Promoção da Produção Rural Familiar" (4,6%).

Tabela 7. Número de Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar – 2006, segundo as Formas de Apoio ao Produtor Familiar por Meio da Merenda Escolar, em 2005.

Formas de Apoio ao Produtor Familiar pela Merenda Escolar	Nº. Municípios por Ação	
	ABS	%
Total de Ações	**346**	**100,0**
Aquisição de Produtor Individual e/ou Cooperativa/Associação	209	60,4
Participação no PAA	35	10,1
Apoio em Infra-Estrutura Produtiva e Logística[1]	19	5,5
Promoção da Produção Rural Familiar[2]	16	4,6
Valorização e Divulgação Cultural da Agricultura Familiar[3]	12	3,5
Apoio e Capacitação para Produção de Hortaliças, Frutas, Leite, Pequenos Animais e Piscicultura	12	3,5
Apoio e Capacitação para Produção Orgânica, Fitoterápica, Agroecológica, de Mel, de Alimentos Funcionais e de Produtos Regionais	11	3,2
Capacitação Organizacional; Cursos de Profissionalização e Empreendedorismo; e/ou Orientações sobre Comercialização[4]	9	2,6
Estímulo e Capacitação para Cooperativismo e Associativismo	8	2,3
Estímulo e Capacitação para a Agroindustrialização Familiar	6	1,7
Fortalecimento Político e Institucional da Agricultura Familiar pela Prefeitura[5]	5	1,4
Apoio em Infra-Estrutura de Beneficiamento e para Regularização de Exigências Sanitárias[6]	4	1,2

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Prêmio Gesto Eficiente da Merenda Escolar -2006.
Nota: 1) Cessão de Máquinas Agrícolas; Fornecimento e/ou Subsídio para Compra de Insumos (Sementes, Mudas, Adubo, Etc.); e/ou Apoio Logístico na Entrega dos Produtos.
2) Criação de Programas Municipais de Geração de Renda e Auto-sustentabilidade da Família Agrícola.
3) Realização de Eventos que Valorizem a Agricultura Familiar, Agroecologia; Introdução do Tema no Currículo Escolar; Divulgação do Tema nas Escolas; e/ou Visita a Pequenos Produtores Rurais.
4) Processo Licitatório, Emissão de NF e outros Documentos.
5) Criação de Secretarias, Cadastramento de Produtores, Regularização Fundiária, Garantia da Comunicação sobre Editais de Licitação e Etc.
6) Criação e organização do Serviço de Inspeção Municipal e orientações da Vigilância Sanitária aos agricultores.

As ações comerciais de apoio, como a compra de produtos ou a participação no PAA representam a maior parte por serem práticas mais simples e que envolvem diretamente a

merenda escolar ao fornecer os alimentos para o preparo das refeições. Já o apoio à infra-estrutura produtiva e logística, assim como o desenvolvimento de programas de geração de renda para os pequenos produtores, apesar de serem bem menos comuns do que as práticas comerciais, são ações mais dirigidas, em que a Prefeitura investe para efetivar o apoio e, assim como as outras, têm um caráter complementar às aquisições.

Alguns municípios como Araxá, em Minas Gerais, e Quissamã, no Rio de Janeiro, criaram legislações municipais que antecederam o PAA na idéia da compra dirigida à pequena produção. Em Quissamã, foi firmado um convênio entre a Cooperativa Mista dos Produtores Rurais de Quissamã e a Prefeitura por meio das leis 0638/01 e 0658/01, em que a Prefeitura se comprometeu a comprar água de coco engarrafada para a merenda até 2011. Em 2005, foram distribuídas, semanalmente, 33.200 garrafas de 300 ml de água de coco. Já em Araxá, a Prefeitura instituiu o PRÓ HORTA – Programa Municipal de Incentivo à Produção de Hortifrutigranjeiros de Araxá, na forma de lei (Lei nº. 3.651, 08/05/00), adquirindo legumes e verduras para a merenda da Asshorgran – Associação dos Produtores de Hortifrutigranjeiros de Araxá. A idéia do Programa surgiu há 15 anos, quando o governo municipal, por meio da Secretaria da Agricultura, juntamente com o Procon e a EMATER, fizeram uma parceria com a associação no intuito de manter a qualidade da merenda escolar e evitar o êxodo do pequeno produtor rural.

De forma geral as compras de produtores familiares representaram uma pequena parcela dos gastos do PNAE nos municípios. Entre aqueles que fizeram aquisição direta dos agricultores individuais ou organizados em associações ou cooperativas, o maior montante adquirido foi de R$ 600.000,00 e o menor foi de R$ 100,00, sendo que em média o valor da compra foi de R$ 43.835,65, o que representou cerca de 9,0% do valor total médio dos gastos com alimentos para a merenda escolar.

Desse total de municípios (209), 24% das Prefeituras também fizeram outra ação de incentivo à agricultura familiar. É o caso do município de Dois Irmãos, no Rio Grande do Sul, que adquiriu, em 2005, R$17.419,90 (12,2% do total dos gastos com alimentos na merenda) de produtores locais e também realizou visitas da coordenação da merenda escolar e do CAE aos locais de produção; orientações aos produtores sobre documentação, processo licitatório e produção (por meio da EMATER/RS-ASCAR – Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e da Vigilância Sanitária); e fortalecimento do SIM – Serviço de Inspeção Municipal, abrangendo uma parcela maior de pequenos produtores locais, tornando seus gêneros aptos do ponto de vista sanitário (EMATER/RS-ASCAR &

FETAG & Prefeituras Municipais dos Rios dos Sinos e Paranhana/ Encosta da Serra, 2005).

Na região do município de Dois Irmãos praticou-se uma das ações contida na forma de apoio "Valorização e Divulgação Cultural da Agricultura Familiar". A partir da demanda dos CMDRs – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e dos CAEs de alguns municípios, realizou-se um interessante estudo de resgate do itinerário de desenvolvimento daquela localidade, bem como um diagnóstico da realidade e potencialidades, que apontou a riqueza do patrimônio ambiental/paisagístico e a importância histórica da agricultura familiar para o desenvolvimento sócio-econômico do Vale do Rio dos Sinos, onde existem 13.500 famílias de agricultores que vivem da atividade agropecuária (Manual de Alimentação Escolar, 2005). Uma outra Prefeitura dessa localidade, Rolante, que também participou do Prêmio e do referido estudo, incentivando a montagem da rota turística aos produtores locais, declarou ter adquirido R$ 2.995,95 (4,0% do total dos gastos com alimentos na merenda) dos produtores locais e apoiado a legalização da agroindústria familiar como uma de suas prioridades.

Outro exemplo desse tipo de iniciativa foi o projeto Muxima, em Santo Antônio de Jesus, na Bahia. O projeto visou à regionalização da merenda escolar, vinculando Desenvolvimento Regional e cultura local. Uma de suas ações foi a "curricularização", na prática, do projeto, no âmbito das disciplinas constantes das Diretrizes Curriculares do Ensino Fundamental, com contextualização de exemplos no conjunto de cada uma das matérias.

Quando a forma de apoio foi a participação no PAA, verifica-se um aumento no número de Prefeituras que também fizeram outra ação de incentivo à agricultura familiar, chegando a cerca de 60% delas. Na Prefeitura de Guaira, no Paraná, por exemplo, a Diretora da Alimentação Escolar e nutricionista[70] conta que a partir de uma pesquisa sua, de 2005, sobre possíveis projetos que pudessem auxiliar no aumento de recursos para melhoria da merenda escolar, encontrou o PAA e convidou a Conab e mais dez municípios da região para uma reunião de esclarecimentos sobre o Programa. Depois de várias reuniões com órgãos locais foram desenvolvidos projetos, pelo Departamento de Alimentação Escolar, para quatro Associações/Cooperativas locais (Associação Guairense de Apicultores, Associação da Feira dos Pequenos Agricultores de Guaira, Associação de Alimentos Orgânicos e COOPERLEITE – Cooperativa Agroindustrial de Guaira) que foram aprovados pelo Comitê Fome Zero. Atualmente, os recursos destinados à merenda escolar representam 75% do total dos recursos do PAA.

Entre outras iniciativas a Prefeitura realizou a criação do Serviço de Inspeção Municipal, uma das ações mais importantes e necessárias para a inclusão da pequena produção em vários municípios brasileiros, pois dá as condições para a regularização sanitária dos produtos, fundamental para a venda para a alimentação escolar. Segundo Belik (2006-a), a própria Prefeitura pode simplificar o processo de certificação do SIM, como, por exemplo, certificando a produção local dentro de matadouros municipais em boas condições, ou, no caso de hortifrutis, junto a equipamentos atacadistas administrados pelo poder público, como mercados municipais, centrais de abastecimento ou centrais de distribuição.

Além do SIM, a Prefeitura de Guaira destinou recursos municipais para a melhoria da infra-estrutura de produção e beneficiamento (energia elétrica, maquinário, entre outros); articulou a participação da EMATER; cadastrou produtores familiares; e apoiou a comercialização. No caso da Associação de produtores orgânicos, a Prefeitura fez uma parceria com uma ONG, a CAOPA – Centro de Acolhimento Orientação e Proteção ao Adolescente, para a contratação de um engenheiro agrônomo exclusivo da instituição.

Já o presidente da COOPERLEITE[71] relata que a entidade começou como uma Associação e, devido ao impedimento para emissão de nota fiscal, iniciaram um processo de transformação para cooperativa que recebeu bastante apoio do governo local. Os produtores participaram de um curso ministrado pela EMATER sobre cooperativismo e outro pelo SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, para qualificação e promoção da família rural. Além do curso, a EMATER também ajudou os produtores a comprarem um resfriador de 2.500 litros e uma empacotadora de leite, o que permitiu aumentar a produção e tornar a organização independente de outro grande laticínio da região. Por sua vez, a Prefeitura ajudou aportando recursos para alterar a energia de monofásica para trifásica e para a reforma do maquinário do laticínio. O presidente relata que a organização dos produtores mudou bastante: "*no começo faltava leite para entregar, eles ligavam para a Prefeitura e combinavam a mudança no cardápio. Mas hoje não acontece mais. Devido a mudanças administrativas a entrega está controlada*".

Por outro lado, as formas de apoio que menos se destacaram entre as Prefeituras foram o estímulo e capacitação para a agroindustrialização familiar, o fortalecimento político e

---

[70] Entrevista realizada com Vanessa Bragato Richiter, Diretora da Alimentação Escolar e nutricionista de Guaira-SC, em 30/07/07.
[71] Entrevista realizada com Ailton Simião, presidente da COOPERLEITE de Guaira-SC, em 03/08/07.

institucional, e o apoio em infra-estrutura de beneficiamento e para regularização de exigências sanitárias, apesar, deste último, ser considerado um dos pontos chaves para comercialização com a Prefeitura, como citado anteriormente, e não demandar recursos elevados.

Diferentemente, o fomento à agroindústria requer uma organização e investimento maior por parte da gestão pública, que por vezes não tem essa capacidade, embora seja uma das ações mais significativas para agregar valor aos produtos familiares e levar o segmento à auto-sustentabilidade financeira. Nos municípios onde ocorreu, traduziu-se pela escolha de gêneros industrializados típicos da pequena produção, como macarrão caseiro e queijo colonial, bem como pela instituição de programas de promoção da agroindústria local por meio da concessão de incentivos e subsídios para geração de novos empreendimentos e ampliação dos existentes. Quanto ao fortalecimento político, apesar de também ser uma medida pouco dispendiosa e depender principalmente de vontade política e uma boa estrutura administrativa, também esteve presente em poucos municípios. As principais medidas foram o apoio à legalização dos agricultores como produtores rurais, criação de Secretarias voltadas especificamente ao desenvolvimento desse grupo social, e apoio ao acesso e à regularização fundiária.

A análise de todas as ações por região e tamanho de municípios inscritos (Tabela 8) revela que a grande maioria delas ocorreu no Sudeste (108), Sul (103) e Nordeste (75). Em termos de distribuição das atividades, observa-se que a região Sul desenvolveu quase todas as iniciativas, com exceção do "Fortalecimento Político e Institucional da Agricultura Familiar pela Prefeitura", e, na região Sudeste, não se registraram casos de "Estímulo e Capacitação para Cooperativismo e Associativismo" e "Apoio em Infra-Estrutura de Beneficiamento e para Regularização de Exigências Sanitárias", sendo que esta última só ocorreu no Sul e Nordeste. O Centro-Oeste foi a região que experimentou a menor diversificação de formas de apoio, concentrando-se naquelas associadas à comercialização dos produtos, seguindo o comportamento das outras regiões.

Tabela 8. Formas de Apoio ao Produtor Familiar por Meio da Merenda Escolar dos Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar – 2006, segundo Região do Brasil e Tamanho de Município, em 2005.

Formas de Apoio ao Produtor Familiar pela Merenda Escolar	NORTE		NORDESTE			CENTRO-OESTE		SUDESTE			SUL		Total
	Menor ou igual a 20 mil hab.	Entre 20 mil e 500 mil hab.	Menor ou igual a 20 mil hab.	Entre 20 mil e 500 mil hab.	Maior que 500 mil hab.	Menor ou igual a 20 mil hab.	Entre 20 mil e 500 mil hab.	Menor ou igual a 20 mil hab.	Entre 20 mil e 500 mil hab.	Maior que 500 mil hab.	Menor ou igual a 20 mil hab.	Entre 20 mil e 500 mil hab.	
Total de Ações	**27**		**75**			**33**		**108**			**103**		**346**
	8	**19**	**25**	**49**	**1**	**17**	**16**	**50**	**54**	**4**	**57**	**46**	
Aquisição de Produtor Individual e/ou Cooperativa/Associação	6	11	18	29	1	9	13	35	33	1	35	18	**209**
Participação no PAA	-	1	2	5	-	3	-	2	5	1	8	8	**35**
Apoio em Infra-Estrutura Produtiva e Logística[1]	-	1	-	2	-	-	-	6	4	-	3	3	**19**
Promoção da Produção Rural Familiar[2]	1	2	1	-	-	-	-	4	3	-	2	3	**16**
Valorização e Divulgação Cultural da Agricultura Familiar[3]	-	-	-	3	-	1	1	2	1	-	1	3	**12**
Apoio e Capacitação para Produção de Hortaliças, Frutas, Leite, Pequenos Animais e Piscicultura	-	-	3	2	-	1	1	-	3	-	2	-	**12**
Apoio e Capacitação para Produção Orgânica, Fitoterápica, Agroecológica, de Mel, de Alimentos Funcionais e de Produtos Regionais	-	1	-	2	-	3	-	-	2	-	1	2	**11**
Capacitação Organizacional; Cursos de Profissionalização e Empreendedorismo; e/ou Orientações sobre Comercialização[4]	-	1	1	1	-	-	1	1	1	1	1	1	**9**
Estímulo e Capacitação para Cooperativismo e Associativismo	-	1	-	3	-	-	-	-	-	-	2	2	**8**
Estímulo e Capacitação para a Agroindustrialização Familiar	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	3	**6**
Fortalecimento Político e Institucional da Agricultura Familiar pela Prefeitura[5]	1	1	-	1	-	-	-	-	1	1	-	-	**5**
Apoio em Infra-Estrutura de Beneficiamento e para Regularização de Exigências Sanitárias[6]	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	3	**4**

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Prêmio Gesto Eficiente da Merenda Escolar - 2006.

Nota: 1) Cessão de Máquinas Agrícolas; Fornecimento e/ou Subsídio para Compra de Insumos (Sementes, Mudas, Adubo, Etc.); e/ou Apoio Logístico na Entrega dos Produtos.

2) Criação de Programas Municipais de Geração de Renda e Auto-sustentabilidade da Família Agrícola.

3) Realização de Eventos que Valorizem a Agricultura Familiar, Agroecologia; Introdução do Tema no Currículo Escolar; Divulgação do Tema nas Escolas; e/ou Visita a Pequenos Produtores Rurais.

4) Processo Licitatório, Emissão de NF e outros Documentos.

5) Criação de Secretarias, Cadastramento de Produtores, Regularização Fundiária, Garantia da Comunicação sobre Editais de Licitação e Etc.

6) Criação e organização do Serviço de Inspeção Municipal e orientações da Vigilância Sanitária aos agricultores.

Quanto ao tamanho dos municípios, apesar do apoio do governo local à agricultura familiar ser mais comum entre os de pequeno porte por terem normalmente maior número de minifúndios e uma base econômica assentada na agricultura, a maior parte das iniciativas do Norte, Nordeste e Sudeste localiza-se nos municípios de médio porte, o que pode estar relacionado com Prefeituras mais organizadas e com mais recursos para investir. Já no Centro-Oeste, o número entre médios e pequenos se equilibrou e no Sul a maioria foi de pequenos municípios, o que é uma característica dessa região (exemplos: Horizontina/RS, São João do Oeste/SC, e Fernandes Pinheiro/PR com, respectivamente, 17.699, 5.789 e 6.602 habitantes).

No Norte, um exemplo dessa distribuição é o município de Macapá, capital do Amapá, com 355.408 habitantes, que desenvolve o projeto Caixa Escolar desde 2002, no qual se fez uma merenda regionalizada por meio do repasse das verbas diretamente às escolas (gestão escolarizada), possibilitando a racionalização dos gastos. Essa estratégia acabou com a compra de enlatados e permitiu que algumas escolas adicionassem o café da manhã como refeição complementar, porque as compras passaram a ser feitas em quantidades menores, sem intermediários, o que reduziu o preço e a perda por deterioração. Além disso, a Prefeitura recomendou que as escolas adquirissem os produtos, e também serviços, nas cercanias das escolas, desde que fossem feitos três orçamentos, para impulsionar a economia local. Esse projeto foi a reedição de uma tentativa frustrada de implantação em 2000, que acabou sendo abandonada porque as escolas não tiveram organização suficiente e faltaram alimentos na merenda. No projeto de 2002 a Prefeitura promoveu um treinamento em gestão escolar para diretores, professores e pais de alunos que receberam noções sobre administração e prestação de contas (Cidades Vivas, 2004).

Já no Nordeste, segundo o Secretário Municipal de Educação[72], o município de São Miguel, no Rio Grande do Norte, com cerca de 22.000 habitantes, participou em 2005 do PAA, na modalidade CDLAF (convênio MDS e estado) e destinou cerca de 70% desses recursos à merenda. Além disso, cadastrou cerca de 500 pequenos produtores da região em um sistema da Secretaria de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente; cedeu máquinas para preparo do solo no período chuvoso; e forneceu sementes para os agricultores cadastrados. Também ajudou na reorganização da cooperativa de pequenos produtores fundada nos anos 70, que se transformou na Associação de Produtores Hortifrutigranjeiros de São Miguel, com 29 pequenos produtores,

com a finalidade de fornecer para a cozinha central da Prefeitura. Neste caso, o movimento foi oposto ao que normalmente ocorre em outros estados (associações transformando-se em cooperativas), como explicou o presidente da organização[73], pois verificaram, com o apoio da Prefeitura, que já havia uma associação no estado (para a qual há menos burocracia na abertura) que emitia nota fiscal e por isso conseguiram uma brecha na legislação da Fazenda Estadual.

No Sudeste alguns exemplos de Prefeituras de médio porte são Araxá-MG, citada anteriormente, com 84.689 habitantes; Governador Valadares-MG, com 247.131 habitantes, onde a Prefeitura desenvolveu um programa de apoio à implantação de duas agroindústrias familiares; e Olímpia-SP, com 46.667 habitantes, onde havia um projeto em parceria com o SEBRAE e a Casa da Agricultura para capacitação de 18 pequenos produtores em empreendedorismo e produção de hortas orgânicas, além do fornecimento de sementes e compra dos produtos.

Pode-se ainda avaliar as Prefeituras pelo quanto as ações de apoio estiveram associadas à preocupação da administração pública com uma alimentação saudável, representada pela realização de atividades de educação alimentar com os alunos e da existência de um nutricionista cadastrado como responsável técnico do PNAE.

Por meio da Tabela 9 constata-se que a maioria das Prefeituras que fizeram alguma ação de Desenvolvimento Local associado à merenda, fortalecendo a pequena produção, também investiram em outras formas para garantir a qualidade da merenda escolar, denotando que essa preocupação vem acompanhada de uma consciência maior com questões ligadas à segurança alimentar. Entre os 250 municípios, 136 (54,4%), responderam que realizaram ações de educação alimentar (cursos ou palestras ligados à questão da alimentação saudável) e 206 (82,4%) tinham nutricionista responsável técnico, uma exigência da legislação do FNDE. Essa relação fica evidente principalmente para aqueles que estimularam e capacitaram os pequenos produtores com o objetivo de promover sua organização em cooperativas e associações, já que todas essas Prefeituras possuíam ações de educação alimentar e tinham o profissional habilitado para implementá-las.

Por outro lado, a simples aquisição dos produtos, por se caracterizar muito mais como uma relação comercial do que como uma política de fortalecimento do segmento, apresenta o

---

[72] Entrevista realizada com Luis Marcos Alves Costa, Secretário Municipal de Educação de São Miguel-RN, em 07/08/07.

[73] Entrevista realizada com Francisco Lindolfo Teófilo, presidente da Associação de Produtores Hortifrutigranjeiros de São Miguel-RN, em 08/08/07.

menor percentual de Prefeituras envolvidas com ações de educação alimentar.

Tabela 9. Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006, por Realização de Ações de Educação Alimentar e Existência de Nutricionista, segundo Formas de Apoio ao Produtor Familiar por Meio da Merenda Escolar, em 2005.

Formas de Apoio ao Produtor Familiar pela Merenda Escolar	Ações de Educação Alimentar		Nutricionista		Número de Municípios por Ação
	ABS	%	ABS	%	
Total de Municípios	**136**	**54,4**	**206**	**82,4**	**250**
Estímulo e Capacitação para Cooperativismo e Associativismo	8	100,0	8	100,0	**8**
Estímulo e Capacitação para a Agroindustrialização Familiar	6	100,0	5	83,3	**6**
Apoio em Infra-Estrutura de Beneficiamento e para Regularização de Exigências Sanitárias[1]	4	100,0	4	100,0	**4**
Capacitação Organizacional; Cursos de Profissionalização e Empreendedorismo; e/ou Orientações sobre Comercialização[2]	8	88,9	7	77,8	**9**
Apoio em Infra-Estrutura Produtiva e Logística[3]	15	78,9	15	78,9	**19**
Promoção da Produção Rural Familiar[4]	12	75,0	10	62,5	**16**
Valorização e Divulgação Cultural da Agricultura Familiar[5]	9	75,0	12	100,0	**12**
Apoio e Capacitação para Produção Orgânica, Fitoterápica, Agroecológica, de Mel, de Alimentos Funcionais e de Produtos Regionais	7	63,6	11	100,0	**11**
Participação no PAA	22	62,9	32	91,4	**35**
Fortalecimento Político e Institucional da Agricultura Familiar pela Prefeitura[6]	3	60,0	3	60,0	**5**
Aquisição de Produtor Individual e/ou Cooperativa/Associação	108	51,7	168	80,4	**209**
Apoio e Capacitação para Produção de Hortaliças, Frutas, Leite, Pequenos Animais e Piscicultura	6	50,0	11	91,7	**12**

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Prêmio Gesto Eficiente da Merenda Escolar - 2006.
Nota: 1) Criação e organização do Serviço de Inspeção Municipal e orientações da Vigilância Sanitária aos agricultores.
2) Processo Licitatório, Emissão de NF e outros Documentos.
3) Cessão de Máquinas Agrícolas; Fornecimento e/ou Subsídio para Compra de Insumos (Sementes, Mudas, Adubo, Etc.); e/ou Apoio Logístico na Entrega dos Produtos.
4) Criação de Programas Municipais de Geração de Renda e Auto-sustentabilidade da Família Agrícola.
5) Realização de Eventos que Valorizem a Agricultura Familiar, Agroecologia; Introdução do Tema no Currículo Escolar; Divulgação do Tema nas Escolas; e/ou Visita a Pequenos Produtores Rurais.
6) Criação de Secretarias, Cadastramento de Produtores, Regularização Fundiária, Garantia da Comunicação sobre Editais de Licitação e Etc.

Além dos aspectos alimentar e nutricional, a presença de um nutricionista exclusivo pode contribuir para o Desenvolvimento Local não só pela execução de cardápios com alimentos típicos da agricultura familiar, mas, muitas vezes, por assumir o papel de interlocutor entre esse segmento e as Prefeituras em nível regional, devido às interações intermunicipais que o PNAE proporciona. Esse intercâmbio ocorre, principalmente, por meio da sua atuação como técnico em mais de um município, pela troca de experiências entre os profissionais de municípios vizinhos, pela compra de produtores familiares de municípios do entorno, ou até mesmo porque ações promotoras de desenvolvimento no município acabam tendo seus efeitos irradiados para a região próxima.

O município de Brejinho, em Pernambuco, com cerca de 7.000 habitantes é um exemplo

dessa atuação. Quando a nutricionista[74] entrou na merenda escolar em 2005, substituiu a compra do leite em pó por leite de vaca *in natura*, beneficiando 10 a 12 pequenos produtores da região que passaram a vender para a merenda por licitação. Em 2005, a Prefeitura comprou cerca de 800 litros/mês ao preço de R$1,00/ litro. Embora a condição não fosse ideal, porque os criadores não tinham equipamentos para pasteurizar o leite, a nutricionista afirma que houve um salto na qualidade da merenda e na renda dos produtores, e que pretende ajudar na organização do segmento para melhorar a estrutura e ampliar a oferta de produtos.

Fora as ações voltadas para a alimentação saudável, a participação social, por meio do CAE, poderia contribuir para a efetivação de ações de Desenvolvimento Local pela Prefeitura, por meio da merenda escolar. Na Tabela 10, representa-se o nível de participação do CAE pelo número de reuniões que realizou no ano. Esse indicador foi escolhido por demonstrar com mais exatidão o quanto os conselheiros são envolvidos e organizados no exercício de sua função, já que é um trabalho voluntário e exige uma sobrecarga no tempo das atividades rotineiras das pessoas.

A análise dos dados revela que, apesar de apenas 3,2% dos municípios selecionados terem feito apenas uma ou nenhuma reunião no ano, não se verificou uma tendência a aumentar o número de ações de apoio à produção familiar com o aumento do número de reuniões dos CAEs. Os conselhos mais participativos não necessariamente estenderam esse envolvimento para a questão do Desenvolvimento Local já que em apenas 14,4% dos municípios com ações de apoio à agricultura familiar o CAE realizou 12 ou mais reuniões por ano, o que se considerou, neste estudo, como um conselho participativo. Houve uma concentração maior na faixa de 2 a 4 reuniões por ano (32,0%), o que pode. ser explicado principalmente pela obrigatoriedade que todos os CAEs têm de se reunir uma vez ao ano para decidir sobre a aprovação ou não das contas da Prefeitura em relação à administração do PNAE (o que define o repasse dos recursos pelo FNDE), e acabar se reunindo pelo menos mais uma vez para tratar de outras questões.

[74] Entrevista realizada com Maria Helena Vasconcelos, nutricionista da merenda escolar do município de Brejinho-PE, em 20/08/07.

Tabela 10. Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006, por Faixa de Número de Reuniões Realizadas pelo CAE – Conselho de Alimentação Escolar, segundo Forma de Apoio ao Produtor Familiar por Meio da Merenda Escolar, em 2005.

Formas de Apoio ao Produtor Familiar pela Merenda Escolar	Faixa de Número de Reuniões Realizadas pelo CAE – Conselho de Alimentação Escolar											
	De zero a 1 reuniões por ano		De 2 a 4 reuniões por ano		De 5 a 6 reuniões por ano		De 7 a 11 reuniões por ano		12 ou mais reuniões por ano		Número de Municípios por Ação	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Total de Municípios	**8**	**3,2**	**80**	**32,0**	**65**	**26,0**	**61**	**24,4**	**36**	**14,4**	**250**	**100,0**
Valorização e Divulgação Cultural da Agricultura Familiar[1]	-	0,0	4	33,3	2	16,7	2	16,7	4	33,3	**12**	**100,0**
Apoio e Capacitação para Produção Orgânica, Fitoterápica, Agroecológica, de Mel, de Alimentos Funcionais e de Produtos Regionais	-	0,0	3	27,3	3	27,3	2	18,2	3	27,3	**11**	**100,0**
Apoio e Capacitação para Produção de Hortaliças, Frutas, Leite, Pequenos Animais e Piscicultura	-	0,0	1	8,3	4	33,3	4	33,3	3	25,0	**12**	**100,0**
Promoção da Produção Rural Familiar[2]	-	0,0	6	37,5	3	18,8	3	18,8	4	25,0	**16**	**100,0**
Estímulo e Capacitação para Cooperativismo e Associativismo	-	0,0	3	37,5	1	12,5	2	25,0	2	25,0	**8**	**100,0**
Apoio em Infra-Estrutura de Beneficiamento e para Regularização de Exigências Sanitárias[3]	-	0,0	1	25,0		0,0	2	50,0	1	25,0	**4**	**100,0**
Participação no PAA	-	0,0	10	28,6	11	31,4	6	17,1	8	22,9	**35**	**100,0**
Apoio em Infra-Estrutura Produtiva e Logística[4]	1	5,3	4	21,1	3	15,8	7	36,8	4	21,1	**19**	**100,0**
Fortalecimento Político e Institucional da Agricultura Familiar pela Prefeitura[5]	-	0,0	1	20,0	2	40,0	1	20,0	1	20,0	**5**	**100,0**
Aquisição de Produtor Individual e/ou Cooperativa/Associação	8	3,8	68	32,5	55	26,3	51	24,4	27	12,9	**209**	**100,0**
Capacitação Organizacional; Cursos de Profissionalização e Empreendedorismo; e/ou Orientações sobre Comercialização[6]	-	0,0	2	22,2	2	22,2	4	44,4	1	11,1	**9**	**100,0**
Estímulo e Capacitação para a Agroindustrialização Familiar	-	0,0	2	33,3	2	33,3	2	33,3	-	0,0	**6**	**100,0**

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Prêmio Gesto Eficiente da Merenda Escolar - 2006.

Nota: 1) Realização de Eventos que Valorizem a Agricultura Familiar, Agroecologia; Introdução do Tema no Currículo Escolar; Divulgação do Tema nas Escolas; e/ou Visita a Pequenos Produtores Rurais.

2) Criação de Programas Municipais de Geração de Renda e Auto-sustentabilidade da Família Agrícola.

3) Criação e organização do Serviço de Inspeção Municipal e orientações da Vigilância Sanitária aos agricultores.

4) Cessão de Máquinas Agrícolas; Fornecimento e/ou Subsídio para Compra de Insumos (Sementes, Mudas, Adubo, Etc.); e/ou Apoio Logístico na Entrega dos Produtos.

5) Criação de Secretarias, Cadastramento de Produtores, Regularização Fundiária, Garantia da Comunicação sobre Editais de Licitação e Etc.

6) Processo Licitatório, Emissão de NF e outros Documentos.

Embora fosse esperado que CAEs mais participativos (com maior número de reuniões) devessem estar mais preocupados com o desenvolvimento da localidade, o fato de não atuarem diretamente nessa linha pode ser explicado devido ao problema já diagnosticado, comum a muitos conselhos, de serem constituídos de forma burocrática somente para as Prefeituras estarem aptas a receberem os recursos do governo federal. Nesse sentido, muitos CAEs entendem que suas atribuições se encerram ao que foi definido pelo FNDE, restringindo-se basicamente à avaliação da prestação de contas da Prefeitura para a liberação dos recursos federais e à verificação da qualidade da merenda. A falta de amadurecimento institucional desses órgãos, creditado inclusive devido ao pouco tempo de existência (desde 1994), ainda não os transformou em um real espaço de participação social, em que são debatidas questões mais amplas envolvendo a melhoria sócio-econômica da população e o real exercício da cidadania participativa.

Das formas de apoio, aquela em que houve maior porcentagem de municípios que realizou 12 ou mais reuniões ao ano − que podem ser considerados como os conselhos mais atuantes − foi a valorização e divulgação da cultura da agricultura familiar, com 33,3% das Prefeituras. Já a forma em que houve menor interesse dos CAEs em reunir-se, de maneira geral, foi a aquisição de produtor individual e/ou cooperativa/associação, seguindo o mesmo comportamento das práticas ligadas à segurança alimentar, com 62,6% dos municípios tendo feito até 6 reuniões (3,8% fizeram uma ou nenhuma reunião; 32,5% fizeram de 2 a 4 reuniões; 26,3% fizeram de 5 a 6 reuniões; 24,4% fizeram de 7 a 11 reuniões; e apenas 12,9% fizeram 12 ou mais reuniões).

4.3 Relação entre Segurança Alimentar e Merenda Escolar

Primeiramente é importante deixar claro o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, definido no Capítulo 2[75], para que se possa estabelecer a relação com a merenda escolar. Conforme aponta Belik (2006-b) há vários conceitos que se confundem com os de SAN, como os de pobreza, fome, desnutrição e subnutrição. O autor afirma que a fome não é sinônimo de pobreza, mas representa sua manifestação mais crítica, causando problemas graves de subnutrição, que podem chegar à desnutrição. Porém, do ponto de vista nutricional, esses

[75] O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é definido, pela LOSAN − Lei Orgânica de Segurança Alimentar, como sendo a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Lei nº 11.346, 15/09/2006, § 3º).

problemas surgem não só da baixa ingestão de nutrientes essenciais, mas também de hábitos alimentares inadequados.

Nesse sentido, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional[76], como o adotado pela FAO, em consonância com o estabelecido pela LOSAN, é mais abrangente e multidimensional, pressupondo a garantia do acesso digno a uma alimentação em quantidade suficiente para suprir o mínimo recomendado para cada país, com qualidade e salubridade (Belik, 2006-b).

Essas diferenciações conceituais fazem-se necessárias para o estabelecimento da política pública mais adequada à condição local e definição do público-alvo, com vistas a reduzir as referidas mazelas sociais: "*ao se combater a pobreza por meio de programas de transferência de renda uma parte do caminho já estaria percorrido, mas talvez o melhor atalho para reduzir o número de famintos poderia ser a busca de instrumentos de política que incidam diretamente sobre as questões de segurança alimentar*" (Belik, 2006-b).

Nesse sentido a merenda escolar, inserida na atual estratégia Fome Zero, pode ser considerada um mecanismo de garantia de Segurança Alimentar e Nutricional, pois, além de poder promover ações de educação alimentar, atende a uma camada da população de baixa renda que não tem acesso a uma alimentação em quantidade e qualidade suficiente. Isto pode ser constatado a partir dos depoimentos de secretários de educação e coordenadores de merenda escolar e pela preocupação que estes profissionais têm de, muitas vezes, fornecer uma refeição complementar aos alunos.

A partir dos dados do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006 verifica-se que cerca de 1,3 milhões de crianças, dos sete milhões pesquisados, consomem um lanche complementar. Essa refeição é particularmente importante para crianças pertencentes a famílias carentes ou que residem em áreas afastadas e acordam muito cedo, chegando à escola sem ter consumido nenhum alimento. Na Tabela 11 apresenta-se a distribuição dos municípios inscritos no Prêmio, por fornecimento dessa refeição e segundo região e tamanho populacional.

[76] A SAN se orienta pelos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável e da Soberania

Tabela 11. Municípios Inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006, por Fornecimento de Refeição Complementar aos Alunos, segundo Região do Brasil e Tamanho de Município, em 2005.

Região e Tamanho de Município	Fornecimento de Refeição Complementar				Total
	Sim		Não		
	ABS	%	ABS	%	ABS
Total	**290**	**47,5**	**320**	**52,5**	**610**
Menor ou igual a 20 mil hab.	**123**	**41,3**	**175**	**58,7**	**298**
Entre 20 mil e 500 mil hab.	**159**	**53,4**	**139**	**46,6**	**298**
Maior que 500 mil hab.	**8**	**57,1**	**6**	**42,9**	**14**
NORTE	**6**	**20,0**	**24**	**80,0**	**30**
Menor ou igual a 20 mil hab.	3	27,3	8	72,7	11
Entre 20 mil e 500 mil hab.	2	11,1	16	88,9	18
Maior que 500 mil hab.	1	100,0	0	0,0	1
NORDESTE	**27**	**23,7**	**87**	**76,3**	**114**
Menor ou igual a 20 mil hab.	11	23,9	35	76,1	46
Entre 20 mil e 500 mil hab.	16	24,6	49	75,4	65
Maior que 500 mil hab.	0	0,0	3	100,0	3
CENTRO-OESTE	**20**	**35,1**	**37**	**64,9**	**57**
Menor ou igual a 20 mil hab.	9	28,1	23	71,9	32
Entre 20 mil e 500 mil hab.	11	47,8	12	52,2	23
Maior que 500 mil hab.	0	0,0	2	100,0	2
SUDESTE	**168**	**68,3**	**78**	**31,7**	**246**
Menor ou igual a 20 mil hab.	65	58,6	46	41,4	111
Entre 20 mil e 500 mil hab.	96	75,6	31	24,4	127
Maior que 500 mil hab.	7	87,5	1	12,5	8
SUL	**69**	**42,3**	**94**	**57,7**	**163**
Menor ou igual a 20 mil hab.	35	35,7	63	64,3	98
Entre 20 mil e 500 mil hab.	34	52,3	31	47,7	65
Maior que 500 mil hab.	0	0,0	0	0,0	0

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Prêmio Gesto Eficiente da Merenda Escolar - 2006.

As regiões que mais forneceram o lanche complementar foram o Sudeste e o Sul, sendo que, novamente foram os municípios de médio porte que prevaleceram nessa ação, acompanhando o desempenho, já descrito, em relação ao apoio do governo local à agricultura familiar no caso da região Sudeste.

Pode-se ter uma idéia dessa relação também a partir dos dados da PNAD/IBGE de 2004, que realizou uma pesquisa suplementar sobre Segurança Alimentar motivada pelo forte debate em torno do tema em função da tramitação da LOSAN no Congresso Nacional.

O IBGE buscou melhorar a metodologia para a mensuração da Segurança Alimentar e

---

Alimentar, entendida, segundo Lei 11.346/2006 Art.5º, como a condição que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos (CONSEA, 2007).

Nutricional, que era baseada em estimativas a partir da definição de linhas da pobreza ou indigência, pois, conforme apresentado, acreditava-se na associação da pobreza com a fome, mas questionava-se o fato dessa condição não ser suficiente para entender a situação de SAN. Segundo documento da PNAD-2004: "o grau de carência alimentar está diretamente associado ao nível de rendimentos do domicílio e faz sentido intuir que famílias pobres vivam em condição de insegurança alimentar. Entretanto, é possível encontrar pessoas de unidades domiciliares com rendimentos situados abaixo da linha de pobreza e que vivem em segurança alimentar, do mesmo modo que existem aquelas com rendimentos acima do corte da pobreza que passam por restrição alimentar quantitativa" (IBGE, 2004).

Para tanto, o IBGE desenvolveu uma escala que permitiu a identificação das unidades domiciliares de acordo com sua condição de existência de Segurança Alimentar (SA) e de Insegurança Alimentar (IA), classificando os domicílios em três níveis de insegurança: leve, moderada ou grave. A premissa teórica dessa escala relaciona-se com alguma instabilidade socioeconômica, cuja gravidade deriva na evolução do comprometimento da qualidade e da quantidade da dieta da família. Essa redução pode ser leve no início do processo, mas, agravando-se, pode levar à fome, que nessa escala é identificada, por exemplo, pelo fato de um morador do domicílio passar o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos (IBGE, 2004).

Utilizando-se a escala apresentada e dados sobre merenda escolar da PNAD-2004, procurou-se verificar a relação entre SAN e essa refeição por meio da Tabela abaixo.

Tabela 12. Alunos de Creche, Pré-escola e Ensino Fundamental da Rede Pública, por Tipo de Acesso à Merenda Escolar, segundo Situação de Segurança Alimentar do Domicílio onde Moram[1], em 2004.

Situação de SAN	Alunos da Rede Pública de Creche, Pré-escola e Ensino Fundamental								Total	
	Normalmente há Oferta de Merenda e Alunos Normalmente Comem a Merenda		Não Comem porque Não Há Oferta de Merenda		Não Comem, mas Há Oferta de Merenda		Total Não Comem a Merenda			
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Total	**26.231.277**	**100,0**	**2.362.482**	100,0	**4.454.147**	100,0	**6.816.629**	**100,0**	**33.047.906**	**100,0**
Tem segurança alimentar- S.A.	11.791.431	**45,0**	828.518	35,1	2.609.564	58,6	3.438.082	**50,4**	**15.229.513**	**46,1**
Tem insegurança alimentar leve- IA LEVE	5.946.482	**22,7**	507.394	21,5	991.647	22,3	1.499.041	**22,0**	**7.445.523**	**22,5**
Tem insegurança alimentar moderada- IA MODERADA	5.235.326	**20,0**	638.529	27,0	589.987	13,2	1.228.516	**18,0**	**6.463.842**	**19,6**
Tem insegurança alimentar grave- IA GRAVE	3.245.387	**12,4**	386.689	16,4	260.112	5,8	646.801	**9,5**	**3.892.188**	**11,8**

Fonte: PNAD - 2004.
Nota: 1) Domicílios onde há pelo menos um morador menor de 18 anos.

Na análise da Tabela 12 verifica-se que existem relativamente mais alunos em situação de Segurança Alimentar no grupo que normalmente recebia e comia a merenda escolar do que no grupo que não comia por não haver oferta de merenda (45,0% e 35,1%, respectivamente), o que indica um impacto positivo dessa refeição na garantia de SAN.

Por outro lado essa diferença se inverte quando se compara o primeiro grupo (45,0%) com o total de alunos que não consumiam por falta de oferta e por opção individual (50,4%). Esse comportamento pode ser explicado devido às diferenças existentes entre as situações "Não Comem porque Não Há Oferta de Merenda" e "Não Comem, mas Há Oferta de Merenda". No primeiro grupo a situação de SAN é bem pior do que no segundo grupo (35,1% e 58,6% em segurança alimentar, respectivamente), muito provavelmente porque grande parte das crianças que não receberam merenda (primeiro grupo) residiam em regiões pobres do país, e grande parte daquelas que preferiram não comer a merenda (segundo grupo) pertenciam a famílias com melhores condições de acesso à alimentação em quantidade, qualidade e regularidade adequadas, além do fato de que algumas crianças têm vergonha de comer a merenda devido à estigmatização ligada à pobreza, entre outros motivos. Ou seja, como apontado acima, se a comparação for feita apenas entre o grupo que comia merenda e o que não tinha oferta da refeição (excluindo-se da comparação o grupo que escolheu não comer), há relativamente mais alunos em melhores

condições de SAN para aqueles que consumiram.

Apesar dos indícios do efeito positivo da merenda escolar na garantia de SAN, acredita-se que os dados da PNAD ainda não são conclusivos. O primeiro ponto que se destaca é fato do ano pesquisado, 2004, anteceder a um período de 10 anos sem reajuste no valor per capita da merenda, como mencionado anteriormente, o que limitou bastante a ação do PNAE. Mesmo para o ano de 2006, em que pese as melhorias na alimentação escolar dos dois anos anteriores, ao fazer-se uma inferência pelo número de inscrições no Prêmio (cerca de 10% dos municípios brasileiros), que representam, teoricamente, as melhores gestões do PNAE, pode-se imaginar que ainda existam vários municípios onde a merenda não seja fornecida com regularidade, ou ainda sejam distribuídos formulados, ou, na melhor das hipóteses, seja oferecido chá com bolachas.

Outro ponto é o fato de o indicador da PNAD ainda não ser perfeito para mensurar a contribuição da merenda escolar na SAN. Em quase todas as perguntas da pesquisa relacionou-se a falta de dinheiro para comprar comida como justificativa da situação de restrição alimentar, e a classificação do morador foi feita segundo o nível de Segurança Alimentar e Nutricional do domicílio. Logo, esse viés metodológico pode não contemplar a situação de crianças que comem merenda na escola e isso contribua na garantia da sua segurança alimentar.

É importante frisar, no entanto, que, embora se reconheça a necessidade de ajustes e atualizações no modelo de avaliação, isso não invalida a constatação empírica da importância da alimentação escolar para o desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis e para muitos alunos que têm nessa refeição a principal alimentação do dia, desde que seja uma preparação saborosa e nutricionalmente equilibrada.

4.4 Conclusão

Um dos pontos principais na avaliação das ações de apoio à agricultura familiar foi a integração entre a comunidade e os vários segmentos governamentais e sociais. Quando há um trabalho conjunto, em que os interesses são negociados e a Prefeitura tem visão e vontade política, acreditando que tais ações visam à desconcentração de renda e ao fortalecimento da economia local, é possível realizar projetos com resultados positivos.

Isto não significa inexistência de conflitos, ou soluções rápidas e fáceis para os problemas estruturais e operacionais, mas sim uma disposição para o enfrentamento, em que se reconhece a necessidade do associativismo ou cooperativismo para o atendimento às demandas que se almejam e para a concorrência com segmentos mais fortes.

Na maioria dos casos, os benefícios citados referiram-se ao fortalecimento da economia local pela retenção do capital gasto pela Prefeitura no PNAE dentro da própria região; aumento e diversificação da produção; fortalecimento institucional; redução do êxodo rural pelo ânimo renovado dos pequenos produtores, principalmente no caso do PAA; abertura de novos mercados após o início das vendas para a Prefeitura; investimento na atividade produtiva; garantia de renda e aumento da qualidade de vida; e aumento da formalização dos agricultores familiares por meio do cadastramento e entrada em Programas e Cooperativas/Associações.

Tais resultados derivaram de uma série de ações e programas implementados ou apoiados pela Prefeitura municipal – quase sempre em parceria com órgãos do estado, do Governo Federal, de outras entidades locais ou regionais – a partir da demanda da merenda escolar e do atendimento à sua legislação.

Pela repetição dos tipos de iniciativas adotadas, constatou-se que o PNAE pode ser um propulsor de ações em todo o território nacional e atuar também regionalmente a partir das suas interações com outros municípios. Foram desenvolvidos, por ordem de ocorrência, os seguintes projetos em 250 municípios:

1. Aquisição de Produtor Individual e/ou Cooperativa/Associação.
2. Participação no PAA.
3. Apoio em Infra-Estrutura Produtiva e Logística.
4. Promoção da Produção Rural Familiar.
5. Valorização e Divulgação Cultural da Agricultura Familiar.
6. Apoio e Capacitação para Produção de Hortaliças, Frutas, Leite, Pequenos Animais e Piscicultura.
7. Apoio e Capacitação para Produção Orgânica, Fitoterápica, Agroecológica, de Mel, de Alimentos Funcionais e de Produtos Regionais.
8. Capacitação Organizacional; Cursos de Profissionalização e Empreendedorismo; e/ou Orientações sobre Comercialização.
9. Estímulo e Capacitação para Cooperativismo e Associativismo.
10. Estímulo e Capacitação para a Agroindustrialização Familiar.
11. Fortalecimento Político e Institucional da Agricultura Familiar pela Prefeitura.
12. Apoio em Infra-Estrutura de Beneficiamento e para Regularização de Exigências Sanitárias.

A maior parte das ações ocorreu nas regiões Sudeste, Sul e Nordeste, sendo na região Sul a maior diversificação de práticas e no Centro-Oeste a menor. Quanto ao tamanho populacional, os municípios de médio porte foram os mais ativos no Norte, Nordeste e Sudeste, e no Sul estiveram mais presentes os pequenos.

As iniciativas que apareceram com maior freqüência estiveram ligadas a alguma forma de aquisição dos alimentos. Vários exemplos de compra direta de produtos da agricultura familiar já vinham sendo desenvolvidos por Prefeituras com legislações municipais específicas, muitas

vezes questionáveis do ponto de vista da lei 8.666.

Com a entrada do PAA em 2003, abriu-se uma exceção à lei de licitações, na forma de um programa federal, implementando-se uma política de aquisição abrangente, que tentou abarcar a formação de estoque; o microcrédito para custeio de pequenas agroindústrias; a garantia de preços e pagamento; e a vinculação da compra do segmento mais desprotegido da agropecuária e agroindústria com a demanda de alimentos pela merenda escolar e por pessoas em risco de insegurança alimentar, por meio de uma rede de instituições locais e/ou estaduais ligada à área social e técnica.

O PAA avançou no sentido da transversalidade de ações e interação entre os ministérios, níveis de governo e instituições, além da promoção de outras ações no nível municipal em que se encontram envolvidas, ainda que de forma heterogênea, várias entidades, como os COMSEAs, os CONSADs, os CAEs, os CMDRs, as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural municipais e estaduais, os Sindicatos Rurais, o SEBRAE, as Cooperativas e Associações, as APPs – Associações de Pais e Professores[77], entre outras. Promoveu também o aumento dos recursos aportados para a merenda escolar e a melhoria da qualidade da alimentação com o uso de mais gêneros hortifrutigranjeiros, frutas e orgânicos/agroecológicos. Do ponto de vista dos produtores familiares, permitiu a elevação da renda dessas famílias; ganhos na organização técnica e gerencial da produção familiar; aumento da diversidade dos produtos, com a conseqüente abertura de mercado e autonomia; e aumento da consciência da busca por um desenvolvimento sustentável do ponto de vista social e ambiental por meio do crescimento da produção agroecológica e orgânica.

Em que pesem os benefícios advindos do programa, devem-se apontar também as falhas que impediram o PAA de ter uma maior abrangência. Em termos de objetivos e órgãos/instituições envolvidos, o PAA tornou-se muito complexo e, muitas vezes, pouco reconhecido pelos beneficiários potenciais. No caso das modalidades de compra com doação simultânea – MDS convênio com estados e municípios (CDLAF) e Conab (CAEAF) – seria interessante a simplificação e unificação para fortalecer a Conab, por ser um modelo reconhecido como eficiente pelos usuários do Programa.

Além disso, embora tenha aumentado o volume de recursos, o programa enfrentou uma série de problemas de gestão intra e inter-ministeriais que impossibilitaram o completo

atendimento da demanda e sub-aproveitamento das verbas disponíveis. Considerando que o PAA é um dos programas estruturantes do Fome Zero, faz-se necessária a elaboração de um planejamento orçamentário capaz de atender o público fornecedor, que por vezes vê seus projetos indeferidos, e o público demandante, que não recebe os produtos.

Constatou-se, pela análise dos dados do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar – 2006 que, embora a merenda escolar represente de 50 a 70% da compra com doação simultânea, sua abrangência ainda não é grande, tendo como exemplo que 575 municípios inscritos (94,4% do total) não haviam adotado o Programa.

Da análise de outras informações dessa base de dados, embora não se tenha observado a relação entre CAEs participativos e os incentivos dados à pequena produção por meio do PNAE, por outro lado verificou-se que estes estiveram acompanhados, em vários municípios, de ações de educação alimentar e que, em quase a totalidade das Prefeituras, havia um nutricionista contratado para atuar na merenda. A primeira constatação pode estar associada à falta de amadurecimento político e institucional dos CAEs, como observado em outros conselhos que são criados mais para cumprir funções burocráticas no recebimento de recursos federais do que para ser um espaço de participação social, e a segunda observação, de caráter mais auspicioso, pode estar relacionada ao resultado do trabalho desenvolvido para a integração das políticas públicas, em especial a de Segurança Alimentar e Nutricional.

Quanto à relação entre a merenda escolar e a Segurança Alimentar e Nutricional, considerada como a condição em que há a garantia do acesso digno a uma alimentação em quantidade suficiente para suprir o mínimo de nutrientes recomendado, com qualidade e salubridade, confirma-se neste estudo que a alimentação escolar pode representar um dos componentes da transversalidade e multisetorialidade das políticas de SAN, principalmente a partir da avaliação dos dados do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006 sobre as ações de educações alimentar, contratação de nutricionistas e oferta de refeição complementar aos alunos, que denotam o alinhamento do PNAE às diretrizes preconizadas pela segurança alimentar.

Por outro lado, embora os dados da PNAD-2004 também revelem indícios do impacto positivo da alimentação escolar na garantia da SAN, observou-se que há pelo menos dois pontos que devem ser aprimorados para que a escala desenvolvida possa refletir o conceito considerado.

---

[77] Uma das entidades responsáveis pela assinatura do termo de recebimento e aceitabilidade dos produtos.

Em primeiro lugar, destacou-se que o ano pesquisado, 2004, antecedeu a um período de 10 anos sem reajuste no valor per capita da merenda, o que limitou bastante a ação do PNAE. Logo, seria necessário uma nova pesquisa para se comprovar o efeito das mudanças implementadas nos últimos 4 anos. Em segundo lugar, observou-se um viés metodológico, haja vista que o indicador da PNAD relaciona-se fortemente à falta de recursos financeiros da família para a compra de alimentos e a classificação do nível de SAN é feita por domicílio. Desta forma, há a necessidade de se rever a captação e construção do indicador de modo a se chegar a um modelo que possa refletir com maior acuidade a contribuição da merenda escolar.

Conclusão

Este trabalho buscou avaliar as contribuições e as potencialidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar como instrumento de Desenvolvimento Local, por meio do fortalecimento da agricultura familiar, bem como sua importância na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional dos alunos beneficiados.

Para tanto, foi realizada uma recuperação histórica sobre a alimentação escolar e suas conexões com ações de apoio à pequena produção, tendo como pano de fundo a Política Nacional de Alimentação e Nutrição; um levantamento sobre os processos de Desenvolvimento Local em nível nacional e regional; e uma investigação de experiências práticas existentes em várias partes do Brasil que pudessem refletir o potencial do PNAE como instrumento de uma política integrada de Desenvolvimento Local e Sustentável.

A partir da retrospectiva temporal do Programa de Alimentação Escolar brasileiro apresentada nos Capítulos 1 e 2, relacionando-o à Política Pública de Alimentação e Nutrição e comparando-o a outros programas da América Latina, foi possível compreender sua importância, abrangência e estabilidade como política que possibilita a articulação com outras ações.

Foi realizada uma periodização do Programa de Alimentação em três fases levando-se em conta os mecanismos de administração, as fontes de financiamento e os objetivos econômicos. Embora o PNAE tenha sido criado oficialmente em 1954, no Ministério da Saúde, e depois transferido, em 1955, para o Ministério da Educação e Cultura, marco importante de sua história devido ao fato de passar a ser um programa federal, a primeira fase considerada neste trabalho foi de 1940 até 1971, quando ainda não possuía o *status* de uma política de governo, haja vista ter sido sustentado, nesse período, por doações de leite em pó de organismos internacionais e de ações localizadas da sociedade civil. Ainda gerido de forma centralizada pelo Governo Federal, a segunda fase centrou-se no uso dos formulados e estendeu-se de 1972 a 1994, tendo como base o fim da ajuda internacional e a necessidade de fortalecimento da indústria alimentícia nacional. Já a terceira e última fase, de 1994 até os dias atuais, foi marcada pela descentralização da gestão do Governo Federal para as Entidades Executoras locais, o que propiciou sua estruturação em um programa baseado em diretrizes claras, fundamentadas em princípios de SAN, participação social e fortalecimento da economia local.

Essa história fez do PNAE o programa de alimentação escolar mais abrangente da América Latina, com o maior fornecimento de refeições e gasto de recursos, atendendo de forma

universal a mais de 36 milhões de crianças, com um orçamento na ordem de R$ 1,6 bilhão. Em um quadro de profunda fragmentação das políticas sociais nacionais um dos principais aspectos constatados neste trabalho em relação ao PNAE foi o fato dele ter se transformado em um programa de Estado e não mais de governo, com a característica de reunir três temáticas: educação, Segurança Alimentar e Nutricional e inclusão produtiva. Não obstante novos governos federais possam dar contornos diferenciados ao programa, sua estrutura, objetivos e diretrizes seguem os mesmos princípios ao longo do tempo, sendo reforçados. A questão da universalização, um dos pontos centrais que o diferencia dos outros programas de alimentação escolar da América Latina, mantém-se como uma premissa que é vista pelos governantes que se sucedem como um direito dos alunos e não como uma ação assistencialista.

Quanto à sua contribuição para a garantia de SAN, embora ainda não existam dados conclusivos para comprovar seus efeitos, principalmente devido ao fato das principais mudanças terem ocorrido nos últimos anos e a única fonte de dados que relaciona merenda escolar à situação de SAN ser de 2004, bem como pelo fato do indicador gerado por essa fonte ainda não se constituir em um indicador que reflita perfeitamente o conceito de segurança alimentar, pode-se inferir, pelas ações de educação alimentar, pelos depoimentos de profissionais da área e pelas ações no sentido de complementar a merenda, que, principalmente para as camadas mais carentes da população, sua existência é fundamental para essa garantia.

No entanto, tendo em vista seu objetivo e diretrizes, é importante destacar que o PNAE não pode ser considerado uma política isolada de SAN. Sua função é contribuir para o desenvolvimento da criança durante o período em que está em sala de aula ou creche e não acabar com a desnutrição ou subnutrição, portanto, sua contribuição deve estar associada a outras ações diretas na área social.

Com relação à vinculação da alimentação escolar com a agricultura familiar, abordada nos Capítulo 1 e 2, embora não tenha sido explícita em vários momentos, observou-se que esteve presente, com diferentes matizes, ao longo do tempo. A escolha de produtos regionais, o respeito à vocação agrícola regional, a exigência da compra nos limites regionais e o uso de gêneros alimentícios básicos, com predominância dos *in natura*, típicos da produção familiar, foram algumas das características que evidenciaram essa dinâmica e que permitem apontar uma perspectiva de integração entre as políticas de inserção produtiva e as de apoio social.

No Capítulo 3 foram levantados os motivos que levaram à escolha do segmento de análise, a gênese do estudo sobre Desenvolvimento Local, bem como as ações da política nacional e as vantagens e entraves do apoio à agricultura familiar por meio do PNAE. Para justificar a escolha do segmento da agricultura familiar como foco do processo de Desenvolvimento Local e das ações do PNAE foi necessário resgatar o conceito do termo "Agricultura Familiar", estabelecendo-se princípios básicos norteadores de sua classificação, apesar de sua heterogeneidade e múltiplas tipologias. O eixo fundamental de caracterização, definido no estudo, baseou-se na inacessibilidade do segmento ao mercado concorrencial, mais especificamente a sua impossibilidade de participar de processos licitatórios em condições de igualdade com médias e grandes empresas. Os elementos em comum considerados foram a gestão feita pela família, sendo seu trabalho preponderante; o modo de produção sustentável, que garantisse a preservação do estabelecimento; e a classificação feita pelos agentes locais.

A partir dessa definição, demonstrou-se a importância da agricultura familiar para o Desenvolvimento Local, salientando-se que as práticas social e ambientalmente sustentáveis, como agricultura orgânica, agroecologia, produção de mel e de produtos regionais estão intimamente associadas a esse segmento.

Já para o entendimento do processo de Desenvolvimento Local, destacou-se o atual conceito de território como uma construção social, cuja dinâmica vai além dos limites administrativos e espaciais, considerando também as características geográficas, ambientais, culturais, econômicas, políticas e institucionais. Apresentou-se um breve estudo sobre as estratégias e as linhas de pensamento, bem como uma rápida retrospectiva do desenvolvimento dessa política no Brasil.

Nesse levantamento constatou-se a relevância da intersetorialidade e da integração das políticas públicas dos três níveis de governo, o que vem ao encontro do uso do PNAE como promotor de Desenvolvimento Local. Muito embora esse processo não seja livre de conflitos e de disputas de poder financeiro e político, muitas vezes bastante desiguais, verificaram-se vantagens bilaterais, pois, ao mesmo tempo em que contribui, como instrumento de política de Desenvolvimento Local, para a inserção produtiva e re-capitalização dos produtores da região sem acesso aos grandes mercados, o próprio Programa se beneficia com uma alimentação escolar de melhor qualidade pelo uso de produtos *in natura* que, adquiridos localmente, apresentam melhores características nutricionais, microbiológicas e de aspecto.

A partir das experiências analisadas por meio dos dados e documentos do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar – 2006 e das entrevistas realizadas, observou-se freqüentemente a integração multisetorial nas ações de apoio à agricultura familiar por meio da merenda escolar. Isso permitiu avaliar o PNAE como um mecanismo capaz de promover a participação competitiva da agricultura familiar no mercado institucional, gerando melhorias significativas na eficiência e na competitividade sistêmica do segmento com o conseqüente aumento na apropriação e circulação de riqueza nos municípios e localidades, gerando um efeito multiplicador na economia local.

Constatou-se que 250 municípios, dos 610 inscritos no Prêmio, realizaram um total de 346 ações de apoio à pequena produção. Embora o fato de existirem vários exemplos de municípios que realizam ações de Desenvolvimento Local seja promissor em termos da construção de uma política pública de âmbito nacional, deve-se reconhecer que essa proporção ainda é pequena (40,9%) levando-se em conta que o grupo de municípios inscritos já é, teoricamente, uma seleção das melhores gestões brasileiras na área da alimentação escolar.

Verificou-se que a maior parte das ações ocorreu nas regiões Sudeste, Sul e Nordeste, sendo na região Sul a maior diversificação de práticas e no Centro-Oeste a menor. Quanto ao tamanho populacional, no Norte, Nordeste e Sudeste, os municípios que apresentaram o maior número de iniciativas foram os de médio porte e no Sul os de pequeno porte.

As ações de maior impacto e disseminação estiveram associadas à aquisição de alimentos para a merenda, provenientes da pequena produção local, conforme foi discutido no Capítulo 4. Além da compra de gêneros pela Prefeitura, um dos modelos adotados, o Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, muito embora ainda esteja em fase de implementação e depuração das estratégias adotadas, demonstrou ter um grande poder de transformação institucional e organizacional dos agricultores familiares.

As compras locais muitas vezes estiveram vinculadas a ações específicas de determinadas Prefeituras que, a partir de formulação de leis, decretos e contratos de compra, muitas vezes não consoantes com a Lei de licitação, criaram precedentes para o questionamento da atual legislação que impede a implementação de programas de aquisição da agricultura familiar, por parte da administração pública, com vistas ao Desenvolvimento Local.

Quanto às outras ações locais, verificou-se que muitas vezes estão associadas ao PAA, haja vista a previsão de co-responsabilização do poder local e de várias entidades no

planejamento desse Programa. Neste caso, a intervenção municipal não se limitou ao auxílio na elaboração da proposta de participação, mobilização do conselho para sua aprovação e das contrapartidas, foi além, desenvolvendo uma série de incentivos voltados à agricultura familiar.

As iniciativas identificadas foram classificadas na seguinte tipologia, por ordem decrescente de ocorrência: apoio em infra-estrutura produtiva e logística; promoção da produção rural familiar; valorização e divulgação cultural da agricultura familiar; apoio e capacitação para produção de hortaliças, frutas, leite, pequenos animais e piscicultura; apoio e capacitação para produção orgânica, fitoterápica, agroecológica, de mel, de alimentos funcionais e de produtos regionais; capacitação organizacional; cursos de profissionalização, empreendedorismo e/ou orientações sobre comercialização; estímulo e capacitação para cooperativismo e associativismo; estímulo e capacitação para a agroindustrialização familiar; fortalecimento político e institucional da agricultura familiar pela Prefeitura; e apoio em infra-estrutura de beneficiamento e para regularização de exigências sanitárias.

Ainda por meio das informações do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006 verificou-se que as iniciativas voltadas para o Desenvolvimento Local estiveram associadas, em vários municípios, a ações de educação alimentar e que, em quase a totalidade das Prefeituras, havia um nutricionista contratado para atuar na merenda, o que pode estar relacionado ao resultado do trabalho desenvolvido para a integração das políticas públicas, em especial a de Segurança Alimentar e Nutricional.

A participação social entra nesse processo como um elo da cadeia, fortalecendo essas políticas. No entanto, verificou-se que na maioria dos municípios onde ocorreram as iniciativas de apoio à pequena produção não se verificaram CAEs participativos, denotando ainda uma falta de amadurecimento institucional desses espaços de representação social. Logo, verifica-se a necessidade de qualificação desses conselheiros com uma visão mais ampla de atuação do PNAE como promotor de Desenvolvimento Local, bem como de interação com outros conselhos como os COMSEAs, CONSADs e CMDRs a fim de aprofundar e integrar ações.

A partir de todos os pontos levantados e analisados, conclui-se que o PNAE tem um papel ainda pouco explorado, mas bastante alinhado aos objetivos da Política de Desenvolvimento Local e Sustentável, coerente com os princípios da transversalidade. Um dos pontos que se pode levantar, considerando-se que essa integração ocorre no nível da gestão municipal, é a incapacidade de execução, por parte de muitas Prefeituras, devido à carência de capacitação

técnica e administrativa com uma visão mais ampla de desenvolvimento sustentável. Este é um requisito essencial para a articulação dos pequenos produtores locais e sua inserção nessa política.

É importante destacar também que a implementação dos vários programas de Desenvolvimento Local citados neste trabalho foi feita, muitas vezes, de forma setorial e dissociada da questão social, sendo que o PNAE poderia compor a pauta de suas estratégias em uma revisão de planejamento.

Nesse sentido, seria interessante realizar o estudo das possibilidades de cruzamento das ações do PNAE, como instrumento de Desenvolvimento Local, com as Políticas Públicas atualmente desenvolvidas nessa área como o ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico, do MMA; o DRS – Desenvolvimento Regional Sustentável, do Banco do Brasil; o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do MDA; o SIMBRASIL, da CEF; os CONSADs – Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento, do MDS; e os programas da PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do MIN.

Vale lembrar que o projeto de lei da Alimentação Escolar, em tramitação no Congresso Nacional, prevê, em sua concepção, o apoio direto ao agricultor familiar. No entanto, para atingir a meta de articulação do PNAE de forma sinérgica com outras ações promotoras de Desenvolvimento Local, recomenda-se um aprofundamento da discussão desse tema no sentido de organizar e envolver o CAE nesse processo, bem como de criar as condições de auto-sustentabilidade da agricultura familiar, desburocratizando e aumentando os recursos destinados a programas como o PAA – fazendo-os chegar no momento certo ao produtor –, e aumentando o acesso ao crédito agrícola.

Finalmente, tendo em vista as informações obtidas na base do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar - 2006, e o baixo índice de adoção das práticas sistematizadas, seria importante desenvolver mais mecanismos de disseminação e implementação dessas iniciativas, criando-se as condições para sua viabilização, principalmente nos pequenos municípios do Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Nesta dissertação não foi possível abordar alguns temas e aprofundar outros devido aos limites exigidos, logo, como continuação deste trabalho, propõe-se: o estudo dos consórcios de municípios como *lócus* institucional mais apropriado para o desenvolvimento de ações regionais;

o aprofundamento da análise das experiências em outros países latino-americanos, em especial, o debate sobre qual a melhor forma de atendimento, se universal ou focalizado e sua relação com a questão do Desenvolvimento Local; o estudo das experiências dos países desenvolvidos, enfocando os arranjos institucionais constituídos segundo as diferentes regiões e analisando o escopo dos seus programas; o estudo dos mecanismos de articulação das políticas sociais que reduzam o quadro de fragmentação existente; o estudo das ações de política agrícola voltadas para a organização da pequena produção; e o desenvolvimento de uma metodologia mais adequada para a aferição dos impactos da alimentação escolar na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, entre outros temas de interesse.

Referências Bibliográficas

ABERC. **História e Mercado**. s/d. Disponível em: <http://www.aberc.com.br/>. Acesso em: 03/04/2007.

ABRAMOVAY, R. Agricultura Familiar e Uso do Solo. São Paulo- SP. **São Paulo em Perspectiva**, volume 11, abril-junho, nº. 2, p.73-77, 1997.

ABREU, M. Alimentação do Escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. Brasília-DF. **Em Aberto**, Vol. 15, Mês: jul./set., 1995.

ACOSTA, L.A.; RODRIGUEZ, M.S. **En Busca de la Agricultura Familiar en América Latina**. Santiago-Chile. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2007.

APOIO FOME ZERO. **Manual de Gestão Eficiente da Merenda Escolar**. São Paulo, 2ª edição, 2005.

ARRUDA, B. K. G. de & ARRUDA, B. K. G. de. Marcos Referenciais da Trajetória das Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil. Recife- PE. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, volume 7, setembro, nº. 3, p.319-326, 2007.

ASBRAN. **Pesquisa para detectar perfil nutricional de estudantes atinge quase metade das escolas escolhidas.** 2007. Disponível em: < http://www.asbran.org.br/>. Acesso em 25/02/2008.

AZZONI, C.R. **Teoria da Localização: uma Análise Crítica. A Experiência de Empresas Instaladas no Estado de São Paulo**. São Paulo, Instituto de Pesquisas Aplicadas – FEA-USP, 1982.

BANCO DO BRASIL. **Estratégia de DRS**. Documento do 1º Fórum Nacional de Parceiros da Estratégia de Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil, 2006.

BARROS, A. I. **Inventario de los Programas de Alimentación Escolar en América Latina**. Santiago, Chile: Informe Final, Proyecto SA/05/PDPF/042924, LA-RAE, 2005.

BATISTA FILHO, M.; BARBOSA, N.P. **Alimentação e Nutrição no Brasil: 1974-1984**. Brasília, Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição/Ministério da Saúde, 1984.

BEDUSCHI Fº, L.C. & ABRAMOVAY, R., Desafios para o Desenvolvimento das Regiões Rurais. Belo Horizonte: **Nova Economia**, 14 (3), set-dez, 2004.

BELIK, W. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como Instrumento de Promoção do Desenvolvimento Local.** s/d. Disponível em: <http://www.escoladegestores. inep.gov.br/downloads/artigos/PNAE/PNAE>. Acesso em 20/06/2006.

BELIK, W. As Várias Dimensões da Fome. Campinas-SP. **Jornal da Unicamp**, Universidade Estadual de Campinas, 12 a 25 de junho, 2006-b.

BELIK, W. Pronaf: Avaliação da operacionalização do programa. In: CAMPANHOLA, C. & GRAZIANO da SILVA, J. (org). **O Novo Rural Brasileiro – Políticas Públicas**. Jaguariúna: Embrapa, volume 4, pg. 93-116, 2000.

BENKO, G (1995). **Economia, Espaço e Globalização na Aurora do Século XXI**. 3ª ed. São Paulo: Editora Hucitec: (Annablume, 2002), 1995.

BONFIM, J. B. B. **O Discurso da Mídia sobre a Fome.** Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília-UNB, 2000.

BRANDÃO, C. A. Localismos, Mitologias e Banalizações na Discussão do Processo de Desenvolvimento. In: VII Encontro Nacional de Economia Política e II Colóquio Latino Americano de Economistas Políticos. Curitiba-PR. **Anais...** maio, 2002.

CASTRO J. de. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro/RJ: Ed. Antares, 10ªed., 1984.

CIDADES VIVAS, **Fartura no recreio**. Partido dos Trabalhadores e Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Seguimiento y Evolución del Impacto de los Programas de protección Social Basados en Alimentos en América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile: CEPAL, 2005.

COIMBRA, M. **A Alimentação Escolar no Brasil: Política e Instituição**. Brasília: MEC, 65 p., 1981.

CONAB. **Manual de Operação da Conab-MOC**. s/d. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conabweb>. Acesso em 27/11/2006.

CONAB. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Documento interno. Brasília-DF, 2006.

CONSEA. **II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional: a construção da política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Relatório Final. Brasília-DF, 2004.

– – –. **Diretrizes para a Promoção da Alimentação Adequada e Saudáve**l. Documento de discussão. s/d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/consea/static/agenda>. Acesso em 16/09/2006.

– – –. **Presidente Lula sanciona nesta sexta-feira lei que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan)**. 2006 a. Disponível em: <https://www. planalto.gov.br/consea>. Acesso em 16/09/2006.

– – –. **Projeto de Lei sobre Alimentação Escolar**. Documento. 2006 b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/Consea/exec/index.cfm>. Acesso em 10/02/2008.

– – –. **III Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional: por um Desenvolvimento Nutricional Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.** Documento Final. Brasília-DF, 2007.

– – –. **Ofício – Propostas ao Projeto de Lei da Alimentação Escolar**. Documento. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/consea/static/agenda>. Acesso em 10/02/2008.

– – –. **Consórcios de Segurança Alimentar Terão Mais Recursos**. 2008. Disponível em: <https://www. planalto.gov.br/consea>. Acesso em 20/02/2008.

CNA – Comissão Nacional de Alimentação. **Cartilha de Alimentação**. Brasília-DF, 1967.

CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil 2000. Pequena propriedade, Guerra de Conceitos Manipula a Agricultura Familiar. **Revista Gleba-Informativo Técnico**. Brasília-DF, Edição Março, nº 166, Ano 45, 2000.

DAGNINO, E. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2002.

DINIZ, C.C. A Questão Regional e as Políticas Governamentais no Brasil. Belo Horizonte: **Texto pra Discussão nº. 159**, CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001.

FAO/INCRA. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília- DF, 1994.

FIOCRUZ. **Convênio Vai Implementar Vigilância Alimentar em Distritos Sanitários Indígenas**, 2005. Disponível em: <http://www.fiocruz.br>. Acesso em 20/10/2007.

FNDE. **Alimentação Escolar**, s/d. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 08/09/2006.

– – –. **Diretrizes Operacionais para o Planejamento de Atividades do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**: programação e controle de qualidade. Documento em consulta. 2004. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/servicos/ diretrizesoperacionais_pnae.pdf>. Acesso em 19/07/2006.

FONSECA, W. S. Da. Bases da Alimentação do Escolar. **Coleção Ensaio e Debate Alimentar**, Rio de Janeiro, Vol. 1, Série Gigante, SAPS, 1953.

FONTES, A.; VELLOSO, M.; DIOGO, P.N. **A Estratégia de Desenvolvimento Local Proposta pelo Programa Comunidade Ativa: potencialidades e entraves do DLIS**. Rede DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Rio de Janeiro, Versão Final, maio, 2002.

GRAZIANO DA SILVA J.; TAKAGI, M.; SILVA, A.C. **Desenvolvimento Territorial e Controle Social**. (este texto será lançado em livro pela Editora Fundação Perseu Abramo).

IBGE. **Aspectos Metodológicos sobre Segurança Alimentar**. PNAD. Rio de Janeiro, RJ, 2004.

INCRA. Novo retrato da agricultura familiar. **O Brasil Redescoberto**. Brasília, DF, 2000.

INEP. **A Educação Infantil no Brasil**. s/d. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em 10/09/2006.

– – –. **País tem 49,7 mil estudantes em áreas remanescentes de quilombos**. Censo Escolar. 2004. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar>. Acesso em 10/09/2006.

INAN. **Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição – PNSN**. Brasília-DF, 1990.

INSTITUTO CIDADANIA. **Fome Zero – Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo, 2001.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Política Nacional de Apoio a Desenvolvimento Local**. Documento de Conclusão. São Paulo, 2006.

INSTITUTO DE SAÚDE, NÚCLEO DE NUTRIÇÃO. **Fome e Política: História, implantação, desenvolvimento, avaliação e implicações de um programa federal de suplementação alimentar no estado de São Paulo.** São Paulo, 1994.

INSTITUTO PÓLIS. Merenda Escolar Regionalizada. Dicas – Idéias para a Ação Municipal. **Desenvolvimento Social**, São Paulo, DS Nº 168, 2000.

JANVRY, A.de & SADOULET, E. **Hacia um Enfoque Territorial del Desarrollo Rural.** Berkeley, EUA: IV Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe: Cosechando Oportunidades-Desarrollo Rural en e Siglo 21, 2004.

KÜHN, D.D. (2002) Agricultura Familiar: uma Alternativa para o Desenvolvimento Rural Sustentável. In: Anais do XL Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Passo Fundo-RS. **Anais...** julho, 2002.

LAMARE, R. de. **Manual Básico de Alimentação Escolar.** Brasília-DF, Victor publicações, 1968.

LAVINAS, L. **Acessibilidade Alimentar e Estabilidade Econômica no Brasil nos Anos 90.** Brasília-DF. IPEA, Texto para discussão nº 591, 1998.

LIMA, E. da S. Gênese e Constituição da Educação Alimentar: a instauração da norma. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, Vol. 1: 57-83 mar.-jun. 1998.

MALAQUIAS FILHO, B. & BARBOSA, N. DE P. **Alimentação e Nutrição no Brasil: 1974-1984**. Brasília-DF: Ministério da Saúde, 1984.

EMATER/RS-ASCAR & FETAG & Prefeituras Municipais dos Rios dos Sinos e Paranhana/ Encosta da Serra. **Manual de Alimentação Escolar**. Porto Alegre, 2005.

MDA. **O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT.** s/d. Disponível em: <http:// www.mda.gov.br/saf/arquivos/territorios_mda.pdf> . Acesso em 02/12/2006.

– – –. **Dinamização econômica nos territórios rurais**. 2005-a. Disponível em: <http:// www.mda.gov.br/sdt/index.php?sccid=490>. Acesso em 15/10/2006.

– – –. **Conceito de Abordagem Territorial**. 2005-b. Disponível em: <http://www.mda. gov.br /sdt/index.php?sccid=476>. Acesso em 04/02/2007.

– – –. **Apresentação – Crédito**. 2006-a. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf/ index. php?sccid= 811>. Acesso em 02/12/2006.

– – –. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – Apresentação**. 2006-b. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf/index.php?sccid=386>. Acesso em 02/12/2006.

– – –. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – Modalidades de PAA**. 2006-c. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf/index.php?sccid=387>. Acesso em 02/12/2006.

MDS. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Compra direta local da agricultura familiar – CDLAF: manual de orientação ao proponente. Brasília-DF, 2004.

– – –. **CONSAD**. s/d-a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/consad>. Acesso em 03/11/2006.

– – –. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. s/d-b. Documento interno – V Encontros dos Povos do Cerrado. Brasília-DF, 2006.

– – –. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. s/d-c. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>. Acesso em 03/11/2006.

MEC. **Memorando de Entendimento entre o Governo do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO)**. s/d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/acs_memorando.pdf>. Acesso em 21/09/2006.

MIN. **Programas da Secretaria de Programas Regionais**. s/d. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais>. Acesso em 26/12/2006.

MMA. **Programa Zoneamento Ecológico-Econômico**. s/d-a. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sds/zee/program>. Acesso em 17/03/2005.

MMA. **Histórico do Programa ZEE**. s/d-b. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port /sds/zee/program>. Acesso em 01/02/2007.

MPOG. **Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**. s/d. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/publicacoes> Acesso em 17/03/2005.

MS. **História**. Do sanitarismo à municipalização. s/d. Disponível em: <http://portal.saude. gov.br/portal/saude>. Acesso em 10/07/2006.

ORTEGA, A. C.; CORRÊA,V.P. (2002) Pronaf: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Qual o seu Real Objetivo e Público Alvo?. In: Anais do XL Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Passo Fundo-RS. **Anais...** julho, 2002.

ORTEGA, A. C.; MENDONÇA, N.C. Estratégias de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Continuidades e Rupturas. In: ORTEGA, A. C. & ALMEIDA FILHO, N. (org). **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas/SP: Ed. Alínea, pg. 93-121, 2007.

PLANAN. **1ª etapa: 1976/1979.** Brasília-DF, 1976.

PORTAL EXAME. 2005. **Corta Onde não Pode, Gasta Onde não Deve**. Disponível em:<http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0855/economia/m0078516. html>. Acesso em 25/02/2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. s/d. **Gestão Empreendedora para o Desenvolvimento – Comunidade Ativa**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ publi_04/coleção>. Acesso em 13/04/2007.

PRONAF. s/d. **Quais os requisitos para a Participação no Pronaf?**. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/quem_somos>. Acesso em 26/03/2007.

PUTNAN, D.R. **Comunidade e Democracia: experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

REDE ECOVIDA. s/d. **Como a rede funciona?**. Disponível em: < http://www.ecovida.org.br/quemSomos.php >. Acesso em 10/09/2007.

ROCHA, A.G. Agricultura familiar: uma caracterização. Salvador-Ba. **Conjuntura & Planejamento**, nº 97, 2002.

ROSENBURG, C.P. **Merenda Escolar e Crescimento.** São Paulo, USP/ FSP,Tese de Doutoramento, 1972.

SCHEJTMAN A. & BERDEGUÉ, J.A. **Desarrollo Territorial Rura**l, Santiago, RIMISP, Chile, 2003.

SERVIÇO SOCIAL RURAL. **Anais do Seminário Nacional sobre as Ciências Sociais e o Desenvolvimento da Comunidade Rural no Brasil**, Documento nº 5, Rio de Janeiro, 1961.

SEBRAE-RJ. **Produtor Rural**. s/d. Disponível em: <http://www.sebraerj.com.br>. Acesso em 20/02/2007.

SEBRAE-SP. **Pequena empresa ganha novo ambiente para empreender.** 2006. <http://asn.interjornal.com.br>. Acesso em 25/02/2007.

SEBRAE-SP. **Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas – Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006-Lei na Íntegra, Perguntas e Respostas.** São Paulo: Sebrae-SP, 2007.

SILVA, A.C. da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, São Paulo, no. 9(23), 1995.

SILVA, E. R. A. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: **Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998**. Brasília: IPEA, texto para discussão 664, 1999.

SIMBRASIL. **Taxonomia dos Municípios Brasileiros: segundo sua dinâmica atual e potencial de crescimento e desenvolvimento urbano – Relatório Metodológico.** Brasília/DF: Caixa Econômica Federal, 2003.

SNA. **SNA Overview**. s/d. Disponível em: <http://www.schoolnutrition.org>. Acesso em 03/10/2006.

SORJ, B. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira**. Rio de janeiro: Ed. Guanabara, 1986.

STEFANINI, M.L.R. **Merenda Escolar: História, Evolução e Contribuição no Atendimento das Necessidades Nutricionais da Criança.** São Paulo: USP/ FSP, Tese de Doutoramento, 1998.

STURION, G. L. **Programa de Alimentação Escolar: Avaliação do Desempenho em dez Municípios Brasileiros.** Campinas: Unicamp/ Faculdade de Engenharia de Alimentos, Tese de Doutoramento, 2002.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2002.

TCU. **Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**.Tribunal de Contas da União. 2.ed.- Brasília: TCU, 6ª. Secretaria de Controle Externo, 2004.

– – –. **Relatório de Auditoria de Desempenho**. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, 2004. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual>. Acesso em 10/07/2006.

TORRES FILHO, E.; CARVALHO, M. Uma Análise dos Programas de Suplementação Alimentar nos Anos 80: desempenho e formas de organização. In: MPAS/Cepal. **A Política Social em Tempo de Crise**: Articulação Institucional e Descentralização. Vol. III Avaliação das políticas sociais brasileiras. Brasília, 1989.

TAKAGI, M. **A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios.** Campinas: Unicamp/ IE,Tese de Doutoramento, 2006.

UFMG. Cedeplar propõe novo ordenamento para o território brasileiro. **Boletim Informativo**. Nº 1503, Ano 32, 2005.

UNB. **Relatório acusa Funasa de omissão**. 2005. Disponível em: <http://www.unb.br/acs/unbagencia>. Acesso em 07/08/2006.

VEIGA, J.E. da. (2001). **O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento**. Texto provisório para Discussão, ago. 2001.

WADSWORTH, J. E. Moncorvo Filho e o Problema da Infância: modelos institucionais e ideológicos da assistência à infância no Brasil. **Revista Brasileira em História**, São Paulo, v. 19, n. 37, 1999.

WFP. **Global School Feeding Report**. Roma, Itália 2005.

Leis, Medidas Provisórias, Portarias e Resoluções

BRASIL, **Lei nº 8.913**, de 12/07/1994: dispõe sobre a municipalização da merenda escolar.

– – –. Constituição 1988. **Constituição República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Senado Federal, 1988 art. 208 inciso IV e VII: atendimento em creche e pré-escola e alimentação escolar como dever do Estado.

– – –. **LDB, Lei nº 9.394**, Brasília-DF, Senado Federal, 1996, artigo 24, inciso I: carga mínima mensal de 800 horas para o nível fundamental.

– – –. **LDB, Lei nº 9.394**, Brasília-DF, Senado Federal, 1996, artigo 211, § I: municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

– – –. **Medida Provisória nº 1.784**, de 14/12/1998: dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do PNAE (1ª edição), entre outras medidas.

– – –. **Medida Provisória nº 1.853-7**, de 29/06/1999: dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do PNAE (Revogação da MP nº 1.784-6/99), entre outras medidas.

– – –. **Medida Provisória nº 1.979-13**, de 10/12/1999: dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do PNAE (Revogação da MP nº 1.853-12/99), entre outras medidas.

– – –. **Medida Provisória nº 1.979-19**, de 02/06/2000: instituiu o CAE como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do programa, entre outras medidas.

– – –. **Medida Provisória nº 2.100-27**, de 27/12/2000: dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do PNAE (Revogação da MP nº 1.979-26/99), entre outras medidas.

– – –. **Medida Provisória nº 2.178-34**, de 28/12/2001: dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do PNAE (Revogação da MP nº 2.100-33/01), entre outras medidas.

– – –. **Medida Provisória nº 2.178-36**, de 24/08/2001: dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do PNAE (última edição), entre outras medidas.

– – –. **Lei nº 8.666 (1993)**, Licitações, concessões e permissões na administração pública, de 21/06/1993: Art. 22 a 24.– 4.ed.,ver.e atual.– Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

– – –. **Lei nº 10.696**, de 02/07/2003: institui o Programa de Aquisição de Alimentos.

– – –. **Lei nº 11.346**, de 15/09/2006: cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

– – –. **Projeto de Lei nº 2.877/2008**: 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.

– – –. MDA. **Decreto nº 3.991**, de 30/10/2001: dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, e dá outras providências.

– – –. MEC e MS. **Portaria Interministerial nº 1.010**, de 08/05/2006: institui as diretrizes para promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional.

FAE. **Portaria nº 291**, de 08/08/1996: dispõe sobre as diretrizes e critérios para operacionalização do controle de qualidade do PNAE.

– – –. **Portaria nº 351**, de 10/10/1996: dispõe sobre as normas gerais para operacionalização da promoção da qualidade do PNAE.

FNDE. **Resolução FNDE/CD/nº 15**, de 25/08/2000: estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do PNAE.

– – –. **Resolução FNDE/CD/nº 001**, de 06/02/2001: sistematiza e consolida os procedimentos administrativos de prestação de contas do PNAE.

– – –. **Resolução FNDE/CD/nº 002**, de 10/01/2002: estabelece critérios para a transferência de recursos financeiros, à conta do Pnae.

– – –. **Resolução FNDE/CD/nº 01**, de 16/01/2003: estabelece critérios para a transferência de recursos financeiros, à conta do Pnae.

– – –. **Resolução FNDE/CD/nº 015**, de 16/06/2003: estende o atendimento do Pnae a creches e estabelece dias de atendimento e valores *per capita*.

– – –. **Resolução FNDE/CD/nº 035**, de 01/10/2003: estabelece novas normas em relação ao CAE.

– – –. **Resolução FNDE/CD/nº 045**, de 31/10/2003: estabelece critérios para repasse de recursos da alimentação escolar da educação escolar indígena.

– – –. **Resolução FNDE/CD/nº 38**, de 23/08/2004: estabelece critérios para a execução do Pnae e altera valores *per capita* para pré-escola e ensino fundamental.

– – –. **Resolução FNDE/CD/nº 21**, de 27/05/2005: estabelece critérios para repasse de recursos da alimentação escolar de creches e escolas localizadas em áreas remanescentes de Quilombos e altera *per capita* para pré-escola e ensino fundamental.

– – –. **Resolução FNDE/CD/nº 005**, de 24/03/2006: estabelece 200 dias de atendimento para creches.

– – –. **Resolução FNDE/CD/nº 32**, de 10/08/2006: altera *per capita* para pré-escola e ensino fundamental e para creches e escolas indígenas e localizadas em áreas remanescentes de Quilombos.

MDS. **Decreto nº 4.772,** de 02/07/2003: regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003.

– – –. **Decreto nº 5.873,** de 15/08/2006: regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003.

MEC. **Portaria Ministerial nº 708**, de 22/12/1981: criação do Instituto Nacional de Assistência ao Estudante – INAE.

– – –. **Portaria Ministerial nº 251,** de 03/03/2000: dispõe sobre o parcelamento do repasse de recursos financeiros do PNAE e tempo de cobertura.

SEFA-MG. **Lei n° 15.959,** de 29/12/2005**:** dispõe sobre a emissão de Nota Fiscal do Produtor Rural e dá outras providências.

Lista de Siglas

SIGLA	DESCRIÇÃO
ABERC	Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas
AED	Agências de Educação para o Desenvolvimento
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASCAR	Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural
APP	Associação de Pais e Professores
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CCC	Corporação de Crédito de Commodity
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CME	Campanha da Merenda Escolar
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNME	Campanha Nacional da Merenda Escolar
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSAD	Consórcio Intermunicipal de Segurança Alimentar e Desenvolvimento
CONSED	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
CONVIVER	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido
COPAFAC	Cooperativa de Produção Agroindustrial Familiar de Concórdia
COPAVILLE	Cooperativa de Produtores Agroecológicos de Joinville
DC	Desenvolvimento de Comunidade
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
DRS	Desenvolvimento Regional Sustentável
DTR	Desenvolvimento Territorial Rural
EEs	Entidades Executoras
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FGV-SP	Fundação Getúlio Vargas de São Paulo
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GTZ	Cooperação Técnica Alemã
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDS	Índice Nacional de Desenvolvimento Social
IEA	Instituto de Economia Agrícola
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INAE	Instituto Nacional de Assistência ao Educando
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITA	Instituto de Tecnologia Alimentar
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas de Chile
LA-RAE	Rede de Alimentação Escolar para América Latina
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LEADER	Programa Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
MIN	Ministério da Integração Nacional
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
NBI	Mapa Nacional de Necessidades Básicas
NPQs	Núcleos de Promoção da Qualidade
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPS	Organização Pan-Americana da Saúde

PAIE	Programa de Alimentação dos Irmãos do Escolar
PIB	Produto Interno Bruto
PIQs	Padrões de Identidade e Qualidade
PLANAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNME	Programa Nacional de Merenda Escolar
PNSN	Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PRODUZIR	Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres
PROMESO	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas
PROMOVER	Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PZEEAL	Programa Zoneamento Ecológico-Econômico para a Amazônia Legal
REFAEs	Representações da Fundação de Assistência ao Estudante nos estados
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social
SBA	Sociedade Brasileira de Alimentação
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SIE	Serviço de Inspeção Estadual
SIF	Serviço de Inspeção Federal
SIM	Serviço de Inspeção Municipal
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SNA	Associação de Nutrição Escolar
STAN	Serviço Técnico da Alimentação Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UNDIME	União Nacional de Dirigentes Municipais
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

USDA	Departamento de Agricultura dos Estados Unidos
VBP	Valor Bruto da Produção
VNA	Mapa de Vulnerabilidade Alimentar
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

Anexo 1 - Condições do Crédito Rural do PRONAF - Modalidades e Grupos

GRUPO	PÚBLICO	MODALIDADE	FINALIDADE DO FINANCIMENTO	CRÉDITO/TETO	JUROS	BÔNUS DE ADIMPLÊNCIA 2	PRAZO	CARÊNCIA
PRONAF A	Produtores (as) assentados (as) da Reforma Agrária ou beneficiário(as) do Programa do Crédito Fundiário.	Investimento	Estruturação dos lotes dos(as) assentados(as)	Até R$ 16,5 mil + R$ 1,5 mil p/ ater	1,15% a.a.	De 45% se houver assistência técnica ou 40% nos demais casos aplicados em cada operação.	Até 10 anos.	Até 5 anos.
PRONAF GRUPO A Complementar	Agricultores(as) assentados(as) pelo Programa Nacional da Reforma Agrária – INCRA e beneficiários(as) do Programa Nacional de Crédito Fundiário até 01/08/2002.	Investimento	Recuperação das Unidades Familiares dos(as) agricultores(as) assentados(as).	Até R$ 6 mil	1% a.a.	Não contempla.	Até 10 anos.	Até 3 anos.
PRONAF A/C	Produtores(as) egressos(as) do Grupo A ou do PROCERA.	Custeio (1)(3)	Custeio de atividades agropecuárias.	De R$500,00 até R$ 3 mil	2% a.a.	De R$ 200,00 em cada operação.	Até 2 anos.	Não se aplica.
PRONAF B	Agricultores(as) familiares com renda bruta anual de até R$ 3 mil.	Investimento e custeio no caso da mamona para o Programa Nacional do Biodiesel	Investimento para atividades agropecuárias e não-agropecuárias desenvolvidas no meio rural e custeio da mamona para o Programa Nacional do Biodiesel	Até R$ 1,5 mil por operação. Com direto a bônus de adimplência de 25% até o valor acumulado financiado de R$ 4 mil. Após o limite de R$ 4 mil, operações sem bônus de adimplência	1% a.a.	De 25% aplicados em cada operação.	Até 2 anos.	Até 1 ano.
PRONAF C	Agricultores(as) familiares com renda bruta anual acima de R$ 3 mil e até R$ 16 mil.	Investimento(5) e Custeio (1)(3)(4)	Investimento e custeio para atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras atividades no meio rural de acordo com projetos específicos.	Investimento: de R$ 1,5 mil até R$ 6 mil Custeio: de R$ 500,00 até R$ 4 mil	Investimento: 3% a.a. Custeio: 4% a.a.	Investimento: R$ 700,00 por produtor(a). Custeio: R$ 200,00 por produtor(a).	Investimento: até 8 anos. Até 2 anos.	Investimento: até 5 anos.
PRONAF D	Agricultores(as) familiares com renda bruta anual acima de R$ 16 mil e até R$ 45 mil.	Investimento(5) e Custeio (1)(3)(4)	Investimento e custeio para atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras atividades no meio rural de acordo com projetos específicos.	Investimento: até R$ 18 mil Custeio: até R$ 8 mil	Investimento: 3% a.a. Custeio: 4% a.a.	Não contempla.	Investimento: até 8 anos. Até 2 anos.	Investimento: até 5 anos.
PRONAF E	Agricultores(as) familiares com renda bruta anual acima de R$ 45 mil e até R$ 80 mil.	Investimento(5) e Custeio -1	Investimento e custeio para atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras atividades no meio rural de acordo com projetos específicos.	Investimento: até R$ 36 mil Custeio: até R$ 28 mil	7,25% a.a.	Não contempla.	Investimento: até 8 anos. Até 2 anos.	Até 5 anos.
PRONAF Agroindústria	Produtores (as) familiares, cooperativas e associações que desejam beneficiar ou industrializar a produção.	Investimento	Investimento para implantação de pequenas e médias agroindustrias ou ampliação, recuperação e modernização de unidades agroindustriais.	Até R$ 18 mil	3% a.a.	Não contempla.	Até 8 anos. Até 16 anos no FNE, FNO, FCO	Até 5 anos.
PRONAF Custeio de Agroindústrias Familiares e de Comercialização da Agricultura Familiar	Produtores (as) familiares, cooperativas e associações que desejam beneficiar ou industrializar a produção.	Custeio	Custeio para beneficiamento, industrialização e comercialização da produção.	Crédito Individual: até R$ 5 mil Crédito formas associativas: até R$ 2 milhões	4,5% a.a.	Não contempla.	Até 12 meses.	Não se aplica.
PRONAF Cota Parte	Agricultores(as) familiares filiados(as) à cooperativas de produção de produtores rurais.	Custeio, Investimento e capital de giro	Integralização de cotas-partes, aplicação em capital de giro, custeio ou investimento.	Crédito Individual: até R$ 5 mil	4,5% a.a.	Não contempla.	Até 6 anos para investimento fixo Até 3 anos nos demais casos.	A ser definido no projeto
PRONAF Mulher	Mulheres agricultoras independente do estado civil.	Investimento (uma única operação de crédito)	Investimento e custeio para atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras atividades no meio rural de interesse da mulher agricultora.	Grupos A, A/C e B: até R$ 1,5 mil Grupo C: até R$ 6 mil. Grupo D: até R$ 18 mil Grupo E: até R$ 36 mil	Grupos A,A/C e B: 1% a.a. Grupos C e D: 3% a.a. Grupo E: 7,25% a.a.	Grupos A,A/C e B: de 25% sobre cada parcela. Grupo C: R$ 700,00 por produtora.	Grupos A,A/C e B: até 2 anos. Grupos C,D e E: até 8 anos.	Grupos A, A/C e B: até 1 ano. Grupos C, D e E: até 5 anos.
PRONAF Jovem	Jovens agricultores(as) familiares, entre 16 a 25 anos, que cursaram ou estejam em centros de formação por alternância, escolas agricotécnicas de nível médio e/ou cursos profissionais voltados para atividades agropecuárias.	Investimento (uma única operação de crédito)	Investimento e custeio para atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras atividades no meio rural de interesse do(a) jovem agricultor(a) rural.	Até R$ 6 mil	1% a.a.	Não contempla.	Até 10 anos.	Até 5 anos.
PRONAF Convivência com o Semi-árido	Agricultores(as) familiares enquadrados(as) nos Grupos: A, A/C, B, C e D.	Investimento	Investimento em infra-estrutura hídrica e demais infra-estruturas de produção agropecuária.	Até R$ 6 mil	1% a.a.	Não contempla.	Até 10 anos.	Até 3 anos.
PRONAF Floresta	Agricultores(as) familiares dos Grupos: A, A/C, B, C e D.	Investimento	Implantação de projetos de silvicultura, sistemas agroflorestais e exploração extrativista ecologicamente sustentável.	Grupo B: até R$ 1 mil Grupo A, A/C, C: até R$ 4 mil Grupo D: até R$ 6 mil O dobro dos valores em sistemas agroflorestais no FNE, FNO, FCO (6)	3% a.a.	Não contempla.	FNE, FNO, FCO: até 16 anos. Outras Fontes: até 12 anos.	Até 8 anos.
PRONAF Agroecologia	Agricultores(as) familiares enquadrados(as) nos Grupos: C ou D, que desenvolvam sistemas de produção agroecológicos e/ou orgânicos.	Investimento	Investimento para implantação dos sistemas de produção agroecológicos e/ou orgânicos.	Grupo C: até R$ 6 mil Grupo D: até R$ 18 mil	3% a.a.	Não contempla.	Até 8 anos.	Até 3 anos.

Fonte: www.mda.gov.br/saf/arquivos/0807812855.doc, 2006.

1. Nos casos dos custeios agrícolas é obrigatória a adesão ao PROAGRO MAIS, a para o Grupo E, pode-se optar entre o Proagro e o Proagaro Mais.
2. O(A) produtor(a) somente fará jus ao Bônus se pagar as parcelas do financiamento em dia.
3. Os limites de crédito de custeio podem ser elevados em 30% quando destinados as lavouras de arroz, feijão, mandioca, milho e trigo.
4. Os limites podem ser ampliados em 50% para projetos de bovinocultura de corte ou de leite, bubalinocultura, carcinicultura, piscicultura, fruticultura, olericultura e ovinocaprinocultura, avicultura e suinocultura desenvolvidas fora do regime de parceria ou integração com agroindústrias; sistemas agroecológicos ou orgânicos de produção; atendimento de propostas de crédito relacionadas com projetos específicos de interesse de mulher e/ou de jovens.
5. Os limites podem ser ampliados em 50% para projetos de bovinocultura de corte ou de leite, bubalinocultura, carcinicultura, piscicultura, fruticultura, olericultura e ovinocaprinocultura e em projetos de infra-estrutura hídrica, inclusive aquelas atividades relacionadas com projetos de irrigação e demais estruturas produtivas que visem dar segurança hídrica ao empreendimento; avicultura e suinocultura desenvolvidas fora do regime de parceria ou integração com agroindústrias; sistemas agroecológicos ou orgânicos de produção; atividades relacionadas com o turismo rural; aquisição de máquinas, tratores e implementos agrícolas, veículos utilitários, embarcações, equipamentos de irrigação, equipamentos de armazenagem e outros bens dessa natureza destinados especificamente à agropecuária, exceto veículos de passeio.
6. Exceto para os Grupos A e A/C.

Anexo 2 - Modalidades de Licitação

1) Para valores até R$ 8.000,00[78] pode-se fazer uma simples uma cotação, dispensando a licitação, desde que não se sejam parcelas de uma mesma compra de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez:

a) Compra simples

Deve ser feita a consulta mínima a três fornecedores, sendo escolhido o fornecedor que apresentar o menor orçamento.

2) Para valores acima de R$ 8.000,00, deve-se fazer a licitação com publicação antecipada, no Diário Oficial do Estado e jornal diário de grande circulação no estado e também, se houver, em jornal de circulação no município ou na região[79], do aviso sobre a compra:

b) Carta-Convite

Utilizado para valores entre R$ 8.000,00 e R$ 80.000,00: é feito entre interessados do ramo, cadastrados ou não, convidados em número mínimo de três, podendo ser estendido para interessados que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas. O convite deve ser fixado em local público, bem visível. Os interessados têm prazo de cinco dias para entregar as propostas, sendo escolhido o fornecedor que apresentar o menor orçamento.

c) Tomada de preços

Utilizada para valores entre R$ 80.000,00 e R$ 650.000,00[80]: é feita entre interessados cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas. O anúncio de Abertura de Edital de Licitação deve ser feito com no mínimo quinze dias de antecedência. Existindo na praça mais de três possíveis interessados, a cada novo convite realizado para produto idêntico ou assemelhado é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações.

d) Concorrência

Utilizada para valores acima de R$ 650.000,00[81]: é feita entre quaisquer interessados, bastando comprovar a qualificação na fase de habilitação preliminar. O anúncio de Abertura da Concorrência deve ser feito com no mínimo trinta dias de antecedência.

e) Registro de preço

Segue os procedimentos da modalidade Concorrência, mas é mais flexível e permite que os alimentos sejam adquiridos na medida em que houver necessidade, reduzindo assim o custo de armazenamento e imobilização de capital. Esse sistema é feito a partir de uma grande licitação envolvendo os produtos utilizados na merenda que estão na previsão de compras, ou seja, são selecionados todos os alimentos necessários e a quantidade a ser adquirida (mensal ou anualmente). Os interessados devem informar seus preços para cada produto e o fornecedor declarado vencedor tem o seu preço registrado no Sistema de Registro de Preço e se compromete a vender por aquele valor durante um período determinado, de até doze meses (prorrogável por mais doze meses). Nesse caso, durante este período determinado, a Entidade Executora não precisa fazer novas licitações antes de cada compra e não está obrigada a comprar os produtos que têm seu preço registrado. Quando for necessário efetuar a compra, deve antes consultar os preços de mercado para comparar com o preço registrado e concretizar a aquisição apenas se estes estiverem mais baratos, bastando, nesse caso,

[78] "Na Lei nº 8.666/93 não há uma definição clara se o limite de dispensa de licitações é por produto, por fornecedor ou por ano. Entretanto, especialistas entendem que o limite de R$ 8.000,00 para a aquisição de bens ou contratação de serviços deverá ser contabilizada por ano e por gênero (alimentos, autopeças, material de construção etc.). Logo, o limite de R$ 8.000,00 não é por tipo de alimento, mas para o grupo Gêneros Alimentícios, ou seja, para grupo total de alimentos comprados" (Apoio Fome Zero, 2005).

[79] Quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal (lei nº 8.666, Art.21., inciso II e III).

[80] O administrador público pode utilizar a modalidade Tomada de preços para valores abaixo de R$ 80 mil.

[81] O administrador público pode utilizar a modalidade Concorrência pública para valores abaixo de R$ 650 mil.

solicitar os alimentos desejados ao fornecedor, sendo que a quantidade máxima a ser comprada é a que foi estabelecida na abertura da licitação.

f) Pregão

Prevê um "leilão de preços ao contrário", invertendo as fases de habilitação e classificação dos licitantes, o que permite que somente seja examinada a documentação do participante que apresentou a melhor proposta, reduzindo os custos administrativos. A Prefeitura ou governo de estado deverá estabelecer, de forma clara e precisa, o objeto a ser adquirido, contemplando todas as suas características, além de determinar a quantidade exata. Para participar do pregão, os interessados apresentam propostas e lances, em sessão pública, e as propostas de menor preço e as ofertas até 10% superiores são selecionadas.

g) Pregão eletrônico

É realizada utilizando-se de recursos da informática, com a concepção do Pregão presencial o que gera redução de custos, tanto pelo aumento do número de empresas que toma conhecimento das oportunidades de negócios, quanto pela diminuição do fluxo de papéis em circulação na administração pública. A informatização permite também o acompanhamento dos gastos pela população, por meio da internet, o que torna o processo mais transparente e possibilita maior controle social. Por meio da internet são registrados os editais para a aquisição de bens e serviços.Os fornecedores poderão oferecer suas propostas iniciais de acordo com hora e data prevista no edital. No horário especificado as propostas são abertas e o pregoeiro e os representantes dos fornecedores entram numa sala virtual de disputa. Em seguida, partindo-se do menor preço cotado nas propostas iniciais, os fornecedores oferecerão lances sucessivos e de valor decrescente, em tempo real, até que seja proclamado o vencedor (aquele que tiver apresentado o menor lance), sendo o aviso de fechamento emitido pelo sistema.

Anexo 3 - Modalidades do PAA Definidas em 2003

a) CGAF – Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar (Título 28 do MOC – Manual de Operações da Conab)

Pensada para ser operada pela Conab, essa modalidade visava à formação de estoque, com a opção de liquidação financeira, mas nunca foi colocada em operação. Destinada a grupos formais (Cooperativas e Associações) e informais[82] de produtores familiares que se enquadrassem nos grupos A ao D do PRONAF, a compra se daria para os seguintes produtos não-perecíveis: arroz, castanha de caju, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, feijão, milho e sorgo. A formalização da aquisição seria por meio de um "contrato de garantia de compra" firmado entre o beneficiário e a Conab, sendo garantido o preço de referência "básico" e o pagamento ao produtor realizado na entrega do produto (Conab, s/d).

b) CPR Estoque – Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (Título 33 do MOC)

Operada pela Conab, essa modalidade visa à formação de estoque (não superior a 12 meses) dentro das instituições da agricultura familiar para posterior comercialização, em condições mais favoráveis, seja pelo beneficiamento e agregação de valor ao produto, seja por sua disponibilização em momentos mais oportunos em termos de preço. Logo, sua liquidação é financeira, sendo possível a opção de liquidação física, por interesse do Governo Federal. Destina-se a cooperativas, associações, agroindústrias familiares, condomínios e consórcios de produtores familiares que se enquadrem nos grupos A ao D do PRONAF e é voltada para qualquer tipo de produto próprio para consumo humano[83.] Para acessá-la o produtor deve apresentar uma "proposta de participação" com todas as informações sobre os beneficiários, os produtos (incluindo os preços, de acordo com o título 31 do MOC ou definidos na proposta), o prazo para formação de estoque e a forma de comercialização que, se aprovada, permite a emissão da "cédula de produto rural – CPR-Estoque" (contrato). O pagamento ao produtor é antecipado para plantio (Conab, s/d e MDS, s/d-a).

c) CDAF – Compra Direta da Agricultura Familiar (Título 27 do MOC)

Operada pela Conab, essa modalidade visa à formação de estoque dos seguintes produtos não-perecíveis: arroz, castanha de caju, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, leite em pó integral e farinha de trigo. Tais produtos devem ser entregues nos Pólos de Compra (Unidades Armazenadoras próprias ou credenciadas, indicadas pela Conab) ou nos Pólos Volantes de Compra. Destinada preferencialmente a grupos formais ou informais de produtores familiares que se enquadrem nos grupos A ao D do PRONAF, a aquisição é feita a preços de referência e o pagamento ao produtor é realizado na entrega do produto (Conab, s/d).

d) CAAF - CPR Alimento – Compra Antecipada da Agricultura Familiar

Operada pela Conab até 2004, essa modalidade visava à formação de estoque, com a opção de liquidação financeira, dos seguintes produtos não-perecíveis: arroz, castanha de caju, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, leite em pó integral e farinha de trigo. Destinada a grupos formais e informais de produtores familiares que se enquadrem nos grupos A ao D do PRONAF, a aquisição era feita a preços garantidos, com pagamento antecipado para plantio (Conab, 2006).

e) CAEAF- CPR Especial – Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (Título 30 do MOC)

Operada pela Conab, essa modalidade era dividida em duas sub-modalidades, a CAEFE, que visava à formação de estoque e operou até 2006, tendo sido incorporada na CPR Estoque nesse período, e também a CAEDS, destinada à doação simultânea, que a partir de 2006 passou a denominar-se apenas CAEAF-CPR Especial ou CAEAF. Ambas foram dirigidas para grupos formais e informais de produtores familiares que se enquadrem nos grupos A ao D do PRONAF e para os mesmos produtos contemplados na CPR estoque. O produtor recebe o pagamento após a entrega (Conab, s/d e MDS, s/d-a).

---

[82] O grupo informal corresponde a um agrupamento organizado de agricultores familiares que não é pessoa jurídica com registro junto à Secretaria da Fazenda, ou seja, não possui CNPJ. Essa opção foi dada para fomentar a organização entre os produtores (entrevista com Silvio Isopo Porto, Diretor de Logística e Gestão Empresarial da Conab, em 20/11/2006).

[83] Os produtos *in natura* devem ser da safra e para os industrializados/processados/beneficiados, o prazo de validade não poderá ser inferior ao da execução do projeto (Conab, s/d).

f) CDLAF– Compra Direta Local da Agricultura Familiar:

Operada pelo MDS em convênio com estados e municípios, essa modalidade visa à doação simultânea. Destinada a grupos formais e informais de produtores familiares que se enquadrem nos grupos A ao D do PRONAF, a compra se dirige a qualquer tipo de produto perecível e semi-perecível, a preços de mercado regional, sendo o pagamento ao produtor realizado na entrega do produto (MDS, s/d-c).

g) IPCL – Incentivo à Produção e Consumo de Leite

Operada pelo MDS em convênio com os governos de estados da região da ADENE – Agência de Desenvolvimento do Nordeste, essa modalidade também é realizada por doação simultânea, promovendo o consumo de leite de famílias[84] que se encontrem em situação de insegurança alimentar e nutricional e, ao mesmo tempo, incentivando a cadeia produtiva dentro da produção familiar. Para ser beneficiário consumidor as famílias precisam possuir renda de até meio salário mínimo e ainda ter, entre os membros da família, pelo menos uma das seguintes condições: 1) criança de 6 meses a 6 anos; 2) nutrizes até 6 meses após o parto; 3) gestantes a partir da constatação da gestação pelo Posto de saúde; 4) idosos a partir de 60 anos de idade; e 5) outros, desde que autorizados pelos CONSEA's estaduais. Do lado da oferta, a modalidade é destinada a grupos formais, informais e produtores familiares que se enquadrem nos grupos A ao E do PRONAF com produção média de até 100 litros/dia, dando prioridade para os que produzem uma média de 30 litros/dia, além de atender os requisitos de produção estabelecidos pelo programa. A compra é feita a preços de mercado regional e o pagamento ao produtor é realizado na entrega do produto.

[84] Além de famílias, a modalidade pode atender também entidades e programas governamentais.