

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

KATE DAYANA RODRIGUES DE ABREU

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR (PNAE) EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE:**
Implicações práticas e teóricas.

SÃO PAULO
2014

KATE DAYANA RODRIGUES DE ABREU

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR (PNAE) EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE:**
Implicações práticas e teóricas.

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Orientador: Prof. Dr. Peter Kevin Spink.

SÃO PAULO
2014

Abreu, Kate Dayana Rodrigues de.

A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: Implicações práticas e teóricas / Kate Dayana Rodrigues de Abreu. – 2014.

183 f.

Orientador: Peter Kevin Spink.

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - Minas Gerais. 2. Programa Nacional de Alimentação Escolar. 3. Merenda escolar. 4. Desenvolvimento rural. 5. Agricultura familiar - Minas Gerais. I. Spink, Peter Kevin. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 371.217.2(815.1)

KATE DAYANA RODRIGUES DE ABREU

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR (PNAE) EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE:
Implicações práticas e teóricas.**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Data de Aprovação: ___/___/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Peter Kevin Spink (Orientador)
FGV/EAESP

Prof^a Dr^a Claudia Job Schmitt
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
- UFRRJ

Prof. Dr. Ricardo Rocha Brito Bresler
FGV/EAESP

*Aos agricultores e agricultoras familiares do Brasil,
em especial aos meus avós.*

AGRADECIMENTOS

A Deus por tudo!

Esta dissertação é fruto de um processo coletivo, no qual contrái e acumulei dívidas impagáveis com algumas pessoas. Distante da intenção de pagá-las com algumas palavras, quero, apenas, deixar registrados aqui meus sinceros agradecimentos.

Aos meus pais, Nilza e Fausto, pelo amor, confiança e apoio incondicional. Por me apresentarem a um “pedacim” mineiro do Brasil rural, alicerce das inquietações apresentadas nesta dissertação. Ao meu irmão, Diego, por me lembrar de que há sempre um Sol brilhando lá fora. Aos meus avós, minhas referências de persistência. À minha família, meu maior tesouro!

Ao Professor Peter Kevin Spink pelas brilhantes aulas e pela destreza da orientação, que combina liberdade, respeito e sensibilidade, inspiradoras para esta “*cowgirl*”. Talvez, os que agora leem estes agradecimentos e lerão as próximas páginas tenham críticas as nossas escolhas sobre os caminhos que seguimos (diga-se de passagem, as críticas são bem vindas). Mas, depois de todo esse percurso, não tenho a menor dúvida de que, desde o início dos nossos trabalhos, realizei o que quis realizar; trilhei caminhos que antes para mim eram inimagináveis; e aprendi muito e me diverti a cada passo. Muito obrigada por todo o aprendizado!

Ao Professor Ricardo Bresler e à Professora Claudia Schmitt pelas contribuições na defesa desta dissertação. Ao Professor Renato Maluf pelas contribuições na qualificação do projeto de pesquisa.

À Professora Zilma Borges e ao Professor Marco Antônio Teixeira pela oportunidade de participar do Grupo de Pesquisa em Agricultura Familiar do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (CEAPG-FGV), pelo aprendizado, apoio e carinho ao longo dos dois anos de pesquisa. À Jacqueline Brigagão, às Professoras Marta Farah e Maria Rita Loureiro, aos Professores Mario Aquino Alves e Eduardo Diniz, pelos estímulos e conversas dentro e fora de sala de aula.

Aos atores estatais federais e estaduais, pelas informações. Em Brasília, ao Marcel Oliveira, técnico do Ministério da Educação. Em Belo Horizonte, ao José Antônio Ribeiro,

Superintendente de Agricultura Familiar da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (SEAPA-MG). Ao Fernando Tejada da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater-MG).

A todos os atores e atrizes sociais, pelas conversas e por terem permitido que eu os acompanhasse durante as visitas de campo. Especialmente. Às agricultoras e aos agricultores familiares, essenciais a esta pesquisa. Em São Gonçalo do Rio Abaixo, à Glória Pessoa, Aniquele Venturi, Aletuza, Cleber, Dulce Oliveira, Marco Túlio de Fátima e Fernanda Souza. Em Orizânia, à Vicentina, Meire Cordeiro, Diones, Juninho, Saulo e Matheus Nicholas. Em Capitão Enéas, à Rita de Cássia, Alciane Seixas, Elizabeth Mendes, Rogério do Nascimento, Viviane e Salvador.

Às famílias mineiras que tive o prazer de conhecer, por calorosamente terem me acolhido, tornando a minha viagem de campo menos solitária. Família Figueiredo (Marly, Beatriz, Laerty, Filipe e Miriam Kelly), em Carangola. Família Silva (Cirlene, Iago, Igor, Delizete e Domenico), em Orizânia. Aos meus parentes (Tia Tina, Tio Nato, Tia Gildete, primas e primos), em Belo Horizonte. A todas essas, muito obrigada por me fazerem sentir em família ao longo do mês que fiquei longe de casa.

A algumas colaboradoras. Fabiana Moura, pelo apoio logístico e pela alegre companhia pelas manhãs e tardes no CEAPG-FGV, este agradável lugar de encontro e de produção do conhecimento. Fátima Menezes, Fabiana Pires e Leila Stungis da ONG Ação Fome Zero, por compartilhar informações e conhecimento, que me ajudaram a me aproximar do objeto de estudo e pelas contribuições na escolha dos casos. Rosa Taleb, pela revisão do texto e pelas críticas muito construtivas. Sara Lopes, técnica do FNDE-MEC, que atenciosamente respondeu as minhas perguntas e me ajudou com outros contatos. Mariza Flores, da Emater-MG pelos contatos e informações. Mariana Rossetto, nutricionista de Dracena, pela conversa que me trouxe *insights* importantes. Mayra Wakashima, pela ajuda com os mapas.

Aos parceiros e à parceira nesta dissertação. Fernando Burgos pelos primeiros estímulos e provocações que me levaram a ser uma pesquisadora em Administração Pública, até as mais recentes contribuições nesta pesquisa; pela generosidade e paciência com que temos compartilhado conhecimento. Melina Rombach pela doçura com que dividimos histórias, alegrias, agonias e abraços. Lúcio Bittencourt por compartilhar as orientações,

práticas, teorias, desenhos, músicas e cafés, sempre com boas doses de reflexão e bom humor. Vida longa às parcerias!

Às minhas queridas e aos queridos gvniano(a)s, pelos momentos em que me perguntaram “E a sua dissertação?” me fazendo refletir sobre ela. Principalmente, por outros tantos de descontração e alegria. Agradeço as boas companhias de Anny Medeiros, Adriano Borges, Antonio Bresolin, Caio Penko, Catarina Segatto, Eliane Barbosa, Erica Ruiz, Fernanda Lima, Graziela Azevedo, Juliana Nolasco, Larissa Haddad, Livia Galvani, Luisa Tagusagawa, Marília Ortiz, Maria Cecília Gomes, Raquel Sobral, Samira Bueno, Sofia Reinach, Tamara Crantschaninov, Talita Borges, Tatiana Sandim e Telma Hoyler.

As minhas queridas amigas e aos meus queridos amigos: Adriana Melo, Ana Wakano, Andréia Maria, Daniela Noguti, Dávilla Cavalcanti, Elis Regina Oliveira, Elizabete Dumas, Felipe Modesto, Guilherme Reis, Karen Salles, Karen Silva, Ketny Silva, Leonardo Lemes, Lidiane, Lis Bellagamba, Livia Valentini, Lucas Borelli, Melquisedeque Melo, Natália Rios, Sheila Martins, Vanessa Tavares e Viviane Ribeiro, por estarem por perto, por terem compreendido (espero! rs) minhas ausências, “furos”, “surtos” e brincadeiras “fora de hora”.

A CAPES e ao CNPQ pelo financiamento integral do mestrado.

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o mais antigo programa de alimentação e nutrição do país e o maior de alimentação escolar gratuita do mundo, tem chamado a atenção nos últimos anos. E não é devido, apenas, à sua longevidade e escala, mas à oportunidade de aquisição de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar, com a entrada em vigor da Lei Federal nº 11.947/09. A abertura deste mercado institucional possibilita a utilização de, no mínimo, R\$ 1,05 bilhão na compra de produtos de pequenos produtores rurais (FNDE, 2014), que têm padecido de dificuldades de comercialização. Circulam no governo e na academia afirmações sobre as contribuições dessa iniciativa para o desenvolvimento rural, desenvolvimento local e dos agricultores e suas famílias. É necessária, todavia, uma melhor compreensão de como o Programa tem funcionado na prática. A fim de contribuir para essa discussão, a pergunta de pesquisa que norteou esta dissertação foi: *Quais são os desafios para a implementação do PNAE, especificamente da compra de produtos da agricultura familiar, em municípios de pequeno porte?* Que foi abordada através de uma pesquisa qualitativa exploratória que reuniu: levantamento bibliográfico sobre implementação (Hill & Ham, 2003; Faria, 2013), abordagens (Spink, 2013; Spink & Silva, no prelo) e análise de políticas públicas (Subirats *et al* 2008); análise dos documentos oficiais do Programa; e estudo de caso em três municípios mineiros – São Gonçalo do Rio Abaixo, Orizânia e Capitão Enéas. Os achados da pesquisa apontam que a imposição da compra de produtos da agricultura familiar tem apresentado um caráter maior de incentivo aos municípios que não a realizavam, do que punitivo. Apontam ainda que atores estatais e públicos têm sido fundamentais na tradução das normas e na negociação dos diferentes interesses, muitas vezes conflitantes, para que essa aquisição seja de fato posta em prática. Diferentes foram os desafios encontrados. Todavia, devido à heterogeneidade dos municípios, ao invés de determiná-los, sugerimos dez pontos de atenção para a análise e gestão do Programa. Do ponto de vista de inclusão comercial dos agricultores, o PNAE possui sérios limites e parece estar contribuindo mais para o fortalecimento de pequenos produtores desenvolvidos do que para a inclusão daqueles mais frágeis produtivamente. Contudo, são necessários avanços na compreensão do funcionamento desse Programa em municípios de médio e grande porte. De igual relevância, o olhar mais atento sobre quais pequenos produtores têm acessado o mercado institucional e outras políticas públicas aparecem como caminhos profícuos para outras pesquisas no tema.

Palavras-chaves: PNAE, agricultura familiar, implementação, comercialização e merenda escolar.

ABSTRACT

The Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (National Program of School Feeding – NPSF), the country's oldest food and nutrition program and the world's largest free school feeding program, has been calling attention over the past years. And this is not due to its age and dimension. It is thanks to the opportunity to acquire products from family farming for school feeding after Lei Federal 11.947/09 (Federal Law 11.947/09) came into force. With opening of this market, a minimum of R\$ 1,05 billion can be used to buy products from small farmers (FNDE, 2014) who have had difficulty trading such products. Both government and academy generally believe such initiative is a contribution to rural development, local development, and development of farmers and their families. A better understanding of how the program works in practice is, however, needed. This dissertation thus contributes to that discussion by questioning: *What are the challenges to implement PNAE, particularly when buying products from family farming in small towns?* Such question has been approached in an exploratory qualitative research which gathered: bibliography on implementation (Hill & Ham, 2003; Faria, 2013), approaches (Spink, 2013; Spink & Silva, in press) and public policy analysis (Subirats *et al* 2008); analysis of the program's official documents; and case study in three Minas Gerais towns – São Gonçalo do Rio Abaixo, Orizânia and Capitão Enéas. Research findings show imposing towns to buy from family farming has more of a stimulating character than a punishing character to such towns. State and public actors have also been fundamental on translating norms and on negotiating different – often conflicting – interests so that such acquisition be effectively practiced. The challenges found were diverse. Owing to the heterogeneity of the towns, nevertheless, rather than determine this challenges, we suggest consider ten aspects for analysis and management of that practice. Considering the commercial inclusion of farmers, the Program shows serious limitations and seems to be contributing more to strengthen developed small producers than to include those productively more fragile. We need, in spite of that, continue understanding the mechanism of PNAE in large and middle-sized towns and have a more attentive look regarding which small producers have had access to the institutional market and other public policies.

Keywords: PNAE, family farming, implementation, trading and school meals.

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELA

Esquema 1: <i>Las claves del análisis de política públicas</i>	33
Esquema 2: Ambiente transacional da compra focada na agricultura familiar.....	82
Esquema 3: Cenário da compra orientada.....	84
Esquema 4: Interação entre os atores locais, em S. Gonçalo do R. Abaixo.....	110
Esquema 5: Interação entre os atores locais, em Orizânia.....	123
Esquema 6: Interação entre os atores locais, em Capitão Enéas.....	137
Esquema 7: Chave de análise da compra orientada.....	140
Esquema 8: Elementos-chave da compra orientada.....	155
Mapa 1: Localização das unidades caso.....	91
Mapa 2: Localização do município de São Gonçalo do Rio Abaixo.....	94
Mapa 3: Localização do município de Orizânia.....	111
Mapa 4: Localização do município de Capitão Enéas.....	124
Gráfico 1: Arrecadação municipal e <i>royalties</i> da mineração.....	96
Fluxograma 1: Processo de operacionalização da compra orientada em SGRA.....	105
Fluxograma 2: Processo de operacionalização da compra orientada em Orizânia.....	120
Fluxograma 3: Processo de operacionalização da compra orientada em Cap. Enéas.....	133
Diagrama 1: Os atores atuantes na compra orientada.....	147
Quadro 1: Etapas de implementação da compra orientada conforme o MDA.....	65
Quadro 2: Documentos necessários na fase de habilitação.....	73
Quadro 3: Dificuldade/circunstancias que influenciam negativamente a compra orientada....	79
Quadro 4: Soluções e alternativas locais.....	81
Quadro 5: Características das unidades caso.....	90
Quadro 6: Programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Agricultura de SGRA....	100
Quadro 7: As ações praticas e as ações normativas.....	144
Quadro 8: Momentos de negociações, decisões e atores-chave.....	148
Quadro 9: Desafios nos municípios analisados.....	154
Tabela 1: Potencial quantitativo de inclusão dos agricultores familiares como fornecedores, em 2013.....	157

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANA – Articulação Nacional de Agroecologia
- APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
- ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
- CAE – Conselho de Alimentar Escolar
- Ceanorte – Central de Abastecimento do Norte de Minas
- Ceasa-MG – Centrais de Abastecimento de Minas Gerais
- Cecane – Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar
- CF – Constituição Federal
- CGU – Controladoria Geral da União
- CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
- CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
- CNA – Comissão Nacional de Alimentação
- CNAE – Campanha Nacional da Alimentação Escolar
- CNME – Campanha Nacional de Merenda Escolar
- CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
- COMEB – Caracterização Operacional da Merenda Escolar Brasileira
- Conab – Companhia Nacional de Abastecimento
- CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- Consed – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
- Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- CP – Chamada Pública
- CPF – Cadastro de Pessoa Física
- DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf
- Emater-MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
- FAE – Fundação de Assistência ao Estudante
- FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations*
- FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
- FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FNME – Fundação Nacional de Material Escolar
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios

GT – Grupo de Trabalho
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDENE – Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IMA – Instituto Mineiro de Agropecuária
INAE – Instituto Nacional de Assistência ao Educando
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MEC – Ministério da Educação
MG – Minas Gerais
MMC – Movimento de Mulheres Camponesas
MOC – Movimento de Organizações Comunitárias
MPA – Movimento de Pequenos Agricultores
MS – Ministério da Saúde
ONG – Organização Não Governamental
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PBF – Programa Bolsa Família
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PMSGRA – Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Rio Abaixo
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Município
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNME – Programa Nacional de Merenda Escolar
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronan – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
Regic – Pesquisa Região de Influência da Cidade
RPA – Registro de Pagamento a Autônomo
SAF – Secretaria da Agricultura Familiar

SEAPA-MG – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais

Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SFCI – Secretaria Federal de Controle Interno

Sibrater – Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural

Sigpc – Sistema de Gestão de Prestação de Contas

Sintraf – Sindicato de Trabalhadores Rurais e de Trabalhadores da Agricultura Familiar

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

UFOP – Universidade Federal de Ouro Preto

Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNICEF – *United Nations International Children's Emergency Fund*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1: A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E UM LUGAR DA PRÁTICA NA TEORIA	23
1.1 Apontamentos sobre os estudos de implementação de políticas públicas.....	24
1.2 Algumas abordagens de políticas públicas.....	28
1.3 O modelo de análise	31
1.4 Relações intergovernamentais no Brasil: o papel dos municípios na implementação de programas federais	36
CAPÍTULO 2: A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO GOVERNO FEDERAL	40
2.1 A história do PNAE.....	42
2.2 PNAE e compra orientada: O que os <i>sites</i> do MEC e do MDA têm a nos contar?.....	53
2.3 Instrumentos legais e mecanismos de controle do PNAE: meios de indução à compra orientada?	68
CAPÍTULO 3: O CENÁRIO DA COMPRA ORIENTADA: CONECTANDO OS FATORES PRESENTES.....	78
3.1 Desafios de implementação já identificados na literatura	79
3.2 A ecologia da compra orientada: conectando os fatores identificados.....	81
CAPÍTULO 4: A COMPRA ORIENTADA NA PRÁTICA: COMO SE CONECTA O PRATO DA MERENDA AO AGRICULTOR FAMILIAR	86
4.1 Método: Como, onde e o que?	87
4.2 São Gonçalo do Rio Abaixo.....	94
4.3 Orizânia	110
4.4 Capitão Enéas.....	123
CAPÍTULO 5: DISCUTINDO A PRÁTICA DA COMPRA ORIENTADA.....	138
5.1 Relação intergovernamental entre os atores do nível federal e municipal	141
5.2 Os principais recursos da gestão municipal	142
5.3 A relação entre os atores no nível local.....	144
5.4 Desafios, elementos-chave e efeitos.....	154
CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
REFERÊNCIAS	170
APÊNDICE	179

INTRODUÇÃO

Holofotes têm sido direcionados para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nos últimos anos. O motivo de tanta luz é o seu potencial em contribuir para a diminuição da pobreza e da desigualdade no meio rural, para a promoção do desenvolvimento rural, a partir da compra de produtos da agricultura familiar, e para a inclusão e fortalecimento desse segmento. Essas afirmações têm circulado tanto pelo governo federal quanto na academia. Todavia, para enriquecimento do debate, é necessária uma compreensão mais detalhada sobre o funcionamento desse Programa, da perspectiva da gestão local.

Fruto de preocupações com as dificuldades de comercialização e com a geração de renda da agricultura familiar, esta pesquisa nasce a partir de inquietações e observações ao longo da trajetória pessoal da pesquisadora. O episódio em especial, que me levou a refletir sobre o PNAE, merece notoriedade. Em meados de 2010 realizava uma pesquisa sobre um programa público de comercialização (PAA, citado a seguir). Conversando com um agricultor familiar que comentava sobre o desejo de ser fornecedor da merenda escolar, percebi que, para ele e outros agricultores, o PNAE representava uma esperança de melhoria das condições de vida, se participassem do Programa como fornecedores. Todavia, expunha uma série de dificuldades para essa participação como limitações produtivas, exigências sanitárias, falta de informação e distância do setor de educação. Desse, e de outros episódios, nasceu o cuidado de não aceitar a afirmação de que a existência de uma norma gerará inclusão e desenvolvimento, e nem supor que através de apenas uma estratégia todos poderão ser incluídos. Retorno a essas inquietações, para me debruçar sobre o funcionamento do Programa e de seus desafios.

Diferentemente de programas direcionados a agricultura familiar – como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), implantados nas duas últimas décadas –, o PNAE é executado desde a década de 50, e tem como objetivo atender as necessidades nutricionais dos alunos da educação básica, durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes. Objetiva também a promoção de hábitos alimentares saudáveis (FNDE, 201-b). Esse Programa de interesse educacional e de segurança alimentar e nutricional passou, recentemente, a compor o conjunto de programas públicos de interesse da agricultura familiar, através da publicação da Lei Federal nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Nela determina-se que, a partir de 2010, no mínimo 30% do total de recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor

familiar rural, priorizando os assentamentos de reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas.

Qual grupo social é esse do qual falamos? Para fins de acesso às políticas e programas públicos federais são considerados agricultores familiares e empreendedores rurais, aqueles produtores que atendam simultaneamente aos requisitos estabelecidos pela Lei Federal nº 11.346/06, que são: dirija a sua propriedade com sua família; obtenha renda familiar predominantemente de atividade agropecuária, proveniente de sua propriedade; utilize mão-de-obra majoritariamente de seus familiares; e não detenha mais do que quatro módulos fiscais¹. Os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, que atenderem a esses requisitos também são beneficiários das políticas orientadas aos agricultores familiares (Brasil, 2006). Embora existam esses requisitos normativos, autores (Veiga, 2007; Abramovay, 2007) têm defendido que a caracterização fundamental consiste na observação simultânea de dois elementos: que o agricultor e sua família exerçam ao mesmo tempo os papéis de decisão e produção da atividade. Ressaltam ainda, que a agricultura familiar brasileira apresenta uma diversidade de aspectos socioeconômicos, produtivos e ambientais que variam muito de um agricultor para outro, conforme o contexto em que estão inseridos. A julgar por essa diversidade e com a intenção de facilitar o processo de aquisição, tem sido fomentado o uso da Chamada Pública, como uma alternativa aos processos licitatórios.

Por se tratar explicitamente de uma indução à compra de produtos de um determinado segmento, nesta dissertação denominamos esta iniciativa de ‘compra orientada’, com a finalidade de deixar explícita a noção de direcionamento e tratamento diferenciado na aquisição de produtos da agricultura familiar, um grupo social historicamente frágil do ponto de vista socioeconômico. A abertura para o mercado institucional da alimentação escolar vai de encontro a um dos principais desafios da agricultura familiar: a comercialização (Maluf, 2009a; Silva, 2010) e representa uma importante possibilidade de geração e incremento da renda desses agricultores, sobretudo nos segmentos mais vulneráveis socioeconomicamente. Esta vulnerabilidade pode ser vista, por exemplo, nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008, que mostram que, embora 78% dos agricultores familiares declarassem ter vendido parte de seus produtos, somente 27% o fizeram a partir de compromissos de venda estabelecidos antes ou no momento do plantio (IPEA, 2010). Duas ressalvas são importantes a esses dados: primeiro, não se sabe a porcentagem da parte comercializada; e segundo, a definição de agricultor familiar

¹ Unidade de media expressa em hectares (cada ha são 10.000 m²), fixada para cada município. Por exemplo, conforme Instrução Especial 20/80 em Xapuri-AC um módulo fiscal é 100 ha, enquanto que em São Paulo-SP é 5 ha.

utilizada na PNAD difere daquela instituída pela Lei Federal nº 11.346/06, por não considerar pertencentes a este segmento os produtores que contratam trabalhadores, incluindo-os na categoria de agricultores patronais. Logo, é provável que esses dados não contemplem agricultores familiares mais desenvolvidos e/ou que contratem mão de obra por razões diversas.

O orçamento previsto para o PNAE, em 2014, foi de R\$ 3,5 bilhões (FNDE, 2014). Desse total, no mínimo R\$ 1,05 bilhão podem ser utilizados para a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do pequeno produtor rural, conforme determina a Lei Federal nº 11.947/09. O que representa um volume expressivo de recursos para a indução de novas práticas. Diferentes estudos empíricos apontam para os resultados potenciais da inclusão do agricultor familiar como fornecedor dos gêneros alimentícios da merenda escolar². Por exemplo, Froehlich (2010:109) a partir da análise da participação dos atores para a promoção do desenvolvimento rural, ressalta a capacidade de aproximação entre a segurança alimentar e a construção de mercados, *“tornando-se um importante aliado na formação de novos hábitos alimentares e um mecanismo de desenvolvimento rural”*. Nessa linha, Triches (2010: 260) salienta que essa prática garante renda, incentiva a produção e a permanência dos agricultores familiares no meio rural, além de favorecer o consumo de alimentos adequados pelos alunos. Tendo em conta a potencialidade de contribuição de iniciativas municipais para a desconcentração de renda, Santos (2013) adiciona ao Programa a possibilidade de contribuir para o desenvolvimento local, concomitantemente à diminuição da desigualdade de renda.

Entretanto, além dos resultados positivos, esses estudos também demonstram um pouco da complexidade do processo de implementação do Programa, por serem múltiplos os atores sociais envolvidos: FNDE, secretarias de educação, Conselho da Alimentação Escolar (CAE), nutricionista, agricultores familiares e suas organizações, Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDR), sindicatos rurais, secretarias de agricultura, demais fornecedores de gêneros alimentícios, entre outros. A participação desses variados setores implica reconhecer, segundo a noção de ação pública (Spink & Silva, no prelo), que os atores estatais não são os únicos a agir publicamente. Por isso a participação e os interesses desses diferentes atores merecem atenção na análise da execução de programas públicos.

² Algumas nutricionistas afirmam que o termo "merenda escolar" é incorreto, pois traduzida para o senso comum dá a ideia de um "lanche", e não de uma refeição. Por isso defendem o uso da expressão "alimentação escolar", cujo entendimento é de uma refeição completa, que é um direito dos alunos (INEP, 2007). Todavia, as expressões "merenda escolar" e "alimentação escolar" serão tratadas como sinônimos nesta dissertação, por independentemente do valor nutricional atribuído aos termos, eles serem utilizados para designar a alimentação servida gratuitamente nas escolas da rede pública de ensino no país.

O PNAE é um programa federal, cuja implementação se dá nos níveis subnacionais de governo, característico dos programas sociais federais executados através de repasses de recursos e pela celebração de convênios. Os desafios deste processo são ilustrados pelo seguinte comentário da Presidenta Dilma Rousseff.

“O nosso desafio ainda é grande, porque a lei prevê que as prefeituras comprem pelo menos 30% de recursos da merenda escolar, de pequenos produtores. E em vários estados não atingimos ainda esses 30%, em outros já atingimos e superamos esses 30% (...). Todas essas prefeituras que conseguiram este feito, elas o fizeram porque encontraram boas soluções para aproximar os pequenos produtores das cozinhas das escolas, por exemplo, algumas prefeituras estão se responsabilizando pelo transporte dos alimentos das propriedades rurais para as escolas. Isso tem feito uma imensa diferença porque facilita muito a vida do agricultor e tira dele a responsabilidade por ter que contratar o frete. Por isso eu quero fazer um apelo aos nossos prefeitos e prefeitas para que invistam nas compras da agricultura familiar. Assim o prefeito ou prefeita também estará investindo no desenvolvimento do seu município, no desenvolvimento de sua região” (Presidenta Dilma Rousseff, em seu programa semanal de rádio ‘Café com a Presidenta’, apresentado em 13 de maio de 2013).

Observamos nessa fala a preocupação da Presidenta com a implementação desse Programa federal no nível local, e o reconhecimento de que a implementação requer ações complementares a serem empreendidas pelo poder público municipal, para que de fato haja a inserção do agricultor familiar como fornecedor da merenda escolar. Entretanto, os atores locais não estão imunes às definições impostas pelo governo federal, bem como dispõem de diferentes recursos para colocar, ou não, a compra orientada em prática.

Essas preocupações são o ponto de partida para este estudo, que especificamente se concentra em municípios de pequeno porte – aqueles com população de até 20 mil habitantes –, por representarem 70,7% do total de municípios brasileiros (IBGE, 2010). E, igualmente pela maior probabilidade de aproximação entre a produção e o consumo, a partir da valorização da atividade econômica local e geração de ganhos para a população rural, que tende a ser expressiva nestas localidades (Maluf, 1999:3). Com base nesses pressupostos, a pergunta de pesquisa é: *Quais são os desafios para a implementação do PNAE, especificamente para a compra de produtos da agricultura familiar, em municípios de pequeno porte?*

Esta pergunta foi abordada através de uma pesquisa qualitativa exploratória, diante da ausência de publicações que descrevam o processo de compras de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar, a partir da Lei Federal nº 11.947/09. Era, então, necessário compreender

essa prática e seus desafios. Para isso, iniciamos o capítulo 1, apresentando o referencial teórico que será o pano de fundo da discussão realizada nesta dissertação. Argumentamos que a teoria de implementação (Hill & Ham, 2003; Faria, 2012), de onde partimos, não é o único enfoque que possibilita a discussão sobre a execução de políticas públicas. Tampouco há uma única abordagem para se refletir sobre política pública (Spink, 2013; Spink & Silva, no prelo). Optamos pelo modelo de análise proposto por Subirats *et al* 2008, para discussão da prática da compra orientada através da abordagem de *política pública como processo* (Spink, 2013), combinando contribuições de outras abordagens ao longo das análises realizadas nesta dissertação. E, ainda, ponderamos sobre as relações intergovernamentais, discussão necessária à compreensão da execução de programas públicos como o PNAE, no qual há repasse de recursos da esfera federal para a estadual e municipal.

No capítulo 2 discorremos sobre a alimentação escolar no governo federal. Para isso descrevemos a história do Programa, conforme a literatura revisada (Spinelli, 1997; Sturion, 2002; Turpin, 2008; Maluf, 2009ab; Peixinho, 2013), evidenciando as mudanças, conflitos e negociações ocorridas desde a sua criação, em 1954, até o final da última década, quando a Lei Federal nº 11.497/09 entrou em vigor e solidificou o interesse da agricultura familiar em fornecer gêneros alimentícios para o PNAE. Esse e outros interesses puderam ser observados através da abordagem de *política pública como produto social* (Spink, 1999; Spink 2013), utilizada para elucidar os diferentes sentidos atribuídos ao Programa pelos Ministério da Educação (MEC) e Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Por outro lado, apresentamos os mecanismos de compra e o controle institucional do Programa, importantes para a compreensão de seu funcionamento, previsto no nível federal.

Foram identificados alguns desafios locais de implementação, conforme trabalhos empíricos que retratam a compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar (Trinches, 2010; Froehlich, 2010; Santos, 2013). Esses desafios e os fatores federais identificados no capítulo 1 foram conectados com base na ideia de ecologia organizacional, desenvolvida por Trist (1975), configurando, no capítulo 3, o cenário da compra orientada.

Através deste percurso chegamos a outras questões de pesquisa, mais específicas: (a) *Quais ações têm sido implementadas?* (b) *Quais negociações são necessárias para a operacionalização dessas ações?* (c) *Quais são as influências federais reconhecidas como presentes pelos atores locais?* (d) *Quais são os elementos locais de análise da compra orientada?* Essas perguntas foram investigadas através de estudo de caso realizado em três municípios do

estado de Minas Gerais – São Gonçalo do Rio Abaixo, Orizânia e Capitão Enéas – onde ocorriam ações de implementação da compra orientada, em 2013. Foi realizada pesquisa *in loco* para melhor conhecer e compreender essa prática, através de entrevistas na perspectiva de conversas (Spink, 2008) com atores locais e através de observações. Os casos são justificados e descritos no capítulo 4.

As informações coletadas foram analisadas no capítulo 5, a partir das Chaves de Análise de Políticas Públicas proposta por Subirats *et al* (2008), que é centrada na conduta dos diferentes atores sociais. Finalmente, no último capítulo apresentamos as considerações finais, com o intuito de, conforme apontado no título desta dissertação, contribuir ao debate das implicações práticas, visando melhorar a implementação, e teóricas, na produção nacional sobre implementação (ver, por exemplo, Faria, 2012a,b; Farah, 2012 e 2013).

**CAPÍTULO 1: A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E UM
LUGAR DA PRÁTICA NA TEORIA**

Em todos os campos do conhecimento – principalmente nas ciências humanas e sociais, nem de longe regidas por teorias irrefutáveis – há uma constante construção: estudiosos contribuem concordando, discordando e/ou reformulando o que seus antecessores afirmaram, com base nas observações que agora fazem. O campo de políticas públicas não é diferente. Como na colcha de retalhos, as diferentes contribuições teóricas sobre determinados assuntos são como pedaços de tecidos coloridos e multiformes. Ainda que todas as contribuições não se conectem – e nem poderiam, por serem apenas retalhos –, as possibilidades de arranjo de alguns delas dependem da costura e do escopo da pesquisa. Na tentativa de tecer o pano de fundo, sobre o qual discutiremos a prática da compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, no âmbito do PNAE, apresentamos neste capítulo os retalhos teóricos utilizados, a serem costurados ao longo desta dissertação.

1.1 Apontamentos sobre os estudos de implementação de políticas públicas

As análises sobre a execução de políticas e programas públicos frequentemente se posicionam no tópico de implementação, com base no ciclo de políticas públicas, um conceito tradicional do curso de Administração Pública, que pode ser útil em alguns casos. A teoria de implementação é acompanhada de alguns questionamentos, pontuados, por serem considerações teóricas iniciais, de onde partiu esta pesquisa: (a) Há separação entre formulação e implementação? (b) Há uma dicotomia entre os estudos de abordagem *top down* e *bottom up*? (c) Quais os diferentes interesses pelo campo de implementação de políticas públicas?

a) Há separação entre formulação e implementação?

Ao analisar o processo de elaboração de políticas, Hill e Ham (1993, 2006:62) sinalizam que a distinção entre as etapas do ciclo de políticas públicas – que são: formação da agenda, formulação, implementação e avaliação – é pragmaticamente necessária aos estudos que lidam com o tópico de implementação. Marques (2013:32) explica que a tentativa de separação das etapas convém para uma compreensão inicial da política pública, considerando que *“a representação das políticas públicas em ciclo se apresenta como uma importante ferramenta heurística e descritiva para o mapeamento da configuração de uma política específica, a ser complexificado após a compreensão dos detalhes que cercam a política sob*

estudo”. Assim o foco apenas na implementação é necessário em um primeiro momento, mas não se deve restringir-se a ela.

Nem mesmo supor que “*alguns atores têm a responsabilidade de tomarem as decisões, enquanto que outros cuidam de pôr em prática a política de seus mestres*”. Tal distinção não dá conta de analisar adequadamente esse processo, observado que na prática ele pode ser bem mais confuso, e há dificuldade para delimitar os momentos em que a formulação acaba e a implementação começa. Isso porque nem sempre é possível afirmar que as decisões, quando existem, serão invariavelmente tomadas durante a formulação (Hill & Ham, 2006).

Assim, o processo de elaboração da política continua durante a fase de implementação. Pode “*envolver flexibilidade contínua, a concretização de políticas em curso, ou ainda, um processo de vai-e-vem entre políticas e ações*”. Barret e Fudge (1981:25 *apud* Hill & Ham, 2006) enfatizaram a necessidade de “*considerar a implementação como um contínuo de política/ação em que, com o tempo, ocorre um processo interativo e de negociações entre aqueles que buscam pôr as políticas em prática e aqueles de quem as ações dependem*” (Hill & Ham, 2006: 147).

Portanto, é importante considerar as etapas anteriores nos estudos sobre implementação de políticas públicas, e também a influência dessa etapa no processo de avaliação. Conforme aponta Arretche (2001:46), as decisões podem ser tomadas pelos implementadores, conforme o contexto econômico, político e institucional vivenciado. E, para realizar avaliações menos ingênuas é “*prudente, sábio e necessário, então admitir que a implementação modifica as políticas públicas*”.

b) Há uma dicotomia entre os estudos de abordagem top down e bottom up?

Pressman e Wildavsky (1973), considerados precursores dos estudos sobre implementação, preocuparam-se com o seu grau de sucesso dependente das interações entre diferentes organizações e departamentos locais. Sugeriram que a implementação pudesse ser analisada matematicamente, e a partir disso atribuir-lhe um *déficit*. Tais considerações, definidas como *top down*, têm como pressuposto que o nível central formulador da política deve manter total controle sobre os possíveis aspectos deficitários, no momento da formulação. Mais tarde, entretanto, os próprios autores consideraram a implementação como “*evolução*”, como “*adaptação mútua*” e como “*exploração*” (Faria, 2012a:9).

Mas, partindo dessas considerações – as relacionadas à decisão e à ação – pode-se considerar falacioso o controle sugerido pela abordagem *top-down*. Críticos à adoção dessa abordagem Hill e Ham (2006) argumentam:

“[...] para compreender o relacionamento entre política e ação é necessário afastar-se da visão normativa administrativa, ou gerencial, sobre como o processo deveria ser, e tentar encontrar a conceitualização que melhor reflita a complexidade e a dinâmica das interações entre indivíduos e grupos que buscam implementar as políticas, aqueles de quem as políticas dependem e aqueles cujos interesses são afetados pela proposta de mudança. Para tanto, temos postulado a adoção de uma perspectiva alternativa que se concentre sobre os atores e os órgãos em si e suas interações, e por um modelo de análise centrado nas ações, ou de “baixo para cima”, como método para identificar com mais clareza quem parece estar influenciando o quê, o como e o porquê.”(Hill & Ham, 2006:73)

Para esses autores, essas questões são estruturantes para os estudos de implementação. Em abordagens intermediárias, Richard Elmore buscou conciliar a estrutura social dos públicos alvo – o *backward-mapping* – com os instrumentos de política e outros recursos à disposição dos formuladores de políticas – *forward-mapping*. Sabatier e Jenkins-Smith também combinaram as influências *bottom-up*, como as ações e interesses dos burocratas do nível de rua, com elementos *top-down*, incluindo parâmetros do sistema relativamente estáveis, como as regras constitucionais e as instituições. Esse modelo baseia-se na premissa de que a formulação e a implementação de políticas públicas não são processos distintos, e que em ambos há atuação de diversos atores em uma estrutura de *advocacy coalition*, composta de indivíduos de várias organizações privadas e governamentais que compartilham valores e se comprometem em atuar coordenadamente em um dado período (Stewart, Hedge & Lester, 2008).

Hill e Ham (2006:76) mostram que a discussão, para além das abordagens *top-down* e *bottom-up*, é importante, pois propiciará a percepção das diversas formas pelas quais os atores tentam exercer o controle antes da implementação, de como as regras são impostas, e da facilidade com que os atores poderão exercer autonomia. Em outras palavras, são questões relacionadas às regras e à discricionariedade. Afirmam que a escolha por uma ou outra abordagem, ou pela combinação das duas, ou até mesmo pela escolha de uma com alguns aspectos da outra (não havendo a menor dúvida de que possam ser integradas), dependerá muito mais do que se deseja pesquisar.

c) Qual é o desenvolvimento e os interesses pelo campo de implementação de políticas públicas?

Nem o início nem o ápice dos estudos sobre implementação são consensos entre os estudiosos do campo. Embora alguns autores, como Stewart, Hedge e Lester, (2008) e Winter (2003) afirmem que os precursores teriam sido Pressman e Wildavsky (1973); Hill e Ham (2006) e Saetren (2005) discordam ao apontar publicações mais antigas, relacionadas a problemas de implementação de políticas públicas.

Winter (2003) defende que os estudos sobre implementação de políticas públicas tenham atingido seu ápice na década de 1990. Entretanto, aponta que muitas pesquisas posteriores a essa década estejam relacionadas à esta temática, mas referidas por outras nomenclaturas, como os burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980), teoria do principal-agente (Brehm & Gates, 1999), governança (Bogason, 2000), redes (O'Tolle, 2000), etc. Concordando com os seus apontamentos sobre os diferentes estudos que tratam de problemas relacionados, Saetren (2005) todavia, aponta, através de um levantamento bibliométrico em periódicos internacionais, que a partir dos anos 90 houve um crescimento dos estudos sobre implementação de políticas públicas em diferentes áreas do conhecimento como educação, saúde, direito e meio ambiente. Portanto, os estudos relacionados à execução ou operacionalização de políticas públicas nem sempre trazem em seus títulos e/ou nomenclaturas principais o termo exato, “implementação”, e que há interesse de outras áreas por esse campo. Constata, assim, a multidisciplinariedade do campo.

Em levantamento parecido aos realizados por Winter (2003) e Saetren (2005), Faria (2012) demonstra, em seu livro *“Implementação de Políticas Públicas: Teoria e prática”*, um cenário menos otimista desse campo nas pesquisas realizadas no Brasil. A partir de um levantamento em teses e dissertações da Capes defendidas entre 1987 a 2010 e em livros e artigos disponibilizados no Scielo, publicados até 2010, constata que a minoria das publicações e pesquisas sobre implementação se refere à implementação de políticas públicas. Embora seja um campo no qual distintas áreas do conhecimento estão interessadas, adverte que a maior parte desses trabalhos seja subteorizada com a teoria de implementação de políticas públicas. Na verdade não a tem como objeto, ou são estudos predominantemente descritivos e/ou intuitivos (2012b:151).

A partir das contribuições de Faria (2012b), parece razoável afirmar que, embora a execução ou operacionalização (ou outro termo que dê a noção de algo sendo colocado em prática) de programas e de políticas públicas têm interessado às diversas disciplinas, o termo “implementação de políticas públicas” tem sido utilizado por apenas algumas delas. Por isso, talvez, a teoria de implementação de políticas públicas tem avançado pouco no Brasil.

Ora, se são utilizadas outras linguagens que não as de implementação na discussão sobre a execução de políticas e programas públicos, como ocorreriam avanços? Sem intenção de fazer juízo de valor sobre o que está “errado” ou “certo” nos estudos sobre a execução de programas e políticas públicas específicas, o importante é considerar que as discussões relativas a essa temática ocupam muitos lugares e não estão sob o domínio de algumas disciplinas, como o próprio autor argumenta, em Marques e Faria (2013). A teoria de implementação, portanto, é apenas um desses possíveis lugares.

1.2 Algumas abordagens de políticas públicas

Em “*A política pública como campo multidisciplinar*” (Marques & Faria, 2013) são apresentadas diferentes perspectivas de análise de políticas públicas. Ao mapear em grandes linhas os referenciais teóricos que formaram os estudos sobre políticas públicas na Ciência Política, no Brasil e no exterior, Marques (2013:39) ressalta que as diferentes etapas do ciclo de políticas públicas e as ênfases *top-down* e *bottom up* deixaram de ser focos centrais, a análise em várias escalas e momentos simultâneos foi considerada necessária.

O resultado desse deslocamento de interpretação tem consequência para a proposição de soluções e a melhora das condições de produção de bens e serviços pelo Estado, mas impacta centralmente na maneira como estas são representadas em nossos modelos analíticos. De modo que temos de incorporar cada vez mais os atores e contextos envolvidos, suas estratégias e conflitos, assim como suas crenças e relações. Sob o ponto de vista propositivo, ao final desses deslocamentos a produção de políticas públicas se parece menos com uma atividade de design, na qual o encontro de uma ideia formulada perfeitamente é o objetivo central, e mais como um artesanato, no qual o mais importante é a adequação das soluções aos problemas, mas também às condições locais em termos de implementação e atores presentes (Marques, 2013:44) [grifo nosso].

Em consonância com os apontamentos de Marques, Subirats *et al* (2008:25) propõe um modelo de análise de políticas públicas, da perspectiva da gestão, a partir da interação entre diversos atores públicos e privados, das condições dos problemas públicos e análise comparada, para verificar a execução em diferentes contextos e sistemas políticos. Esse modelo, que tem como objetivo entender as complexas inter-relações que geram a ação pública será apresentado a diante. Spink e Silva (no prelo) explicam que o ponto inicial das discussões sobre ação pública é considerar que os atores estatais não são os únicos a tratar de assuntos de interesse público.

“O ponto de partida das discussões sobre ação pública é o reconhecimento que não é somente a partir de governos que ações de interesse público acontecem e aconteciam. Se entendermos a ação pública como sendo não somente a ação institucional de governos e instituições públicas para o público, mas também toda ação feita publicamente para o público pelo público, inclusive aquelas ações direcionadas à definição e garantia da ação institucional. (Dreze & Sen, 1989), precisamos reconhecer que conforme Thoenig (1997): ‘o poder público não tem o monopólio da política nem do trabalho em matéria de assuntos públicos, seu tratamento ou gestão’. Uma vez que aceitamos este ponto empírico, segue que, se ao discutir política pública estamos discutindo uma formulação recente do agir estatal, esta discussão é somente um ponto de uma longa e rica história de outras formas e linguagens de ação.” (Spink & Silva, no prelo)[grifo nosso].

A noção de ação pública considera fundamentalmente que outros atores, além dos estatais, participam ativamente de ações de intervenção direcionadas para a sociedade. Outras nuances permeiam esta noção. Mas, antes de prosseguirmos com os apontamentos sobre ação pública, é preciso esclarecer algumas das diferentes abordagens sobre políticas públicas, identificando brevemente quais as noções subjacentes a cada uma delas. Spink (2013) identifica quatro abordagens possíveis. A primeira delas, a *política pública como fato*, exprime a ideia de que a política pública pode ser tratada como um fato real, objetivo e concreto. As outras abordagens repousam em terreno mais complicado do que se imaginava nesta abordagem, e fortemente caracterizado por incertezas (Spink & Silva, no prelo).

A *política pública como processo* é caracterizada como um período cujas preocupações estão em torno do agir governamental, mas fundamentalmente debruçadas sobre os seus processos e ações. Dentre as preocupações dessa segunda abordagem, os autores apontam as análises sobre agenda (Kingdon, 1984), coalizões advocatórias (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), ecologia organizacional (Trist, 1975) e burocrata de nível de rua

(Lipsky, 1980). Uma das contribuições importantes desse grupo é superar a ideia de separação entre formulação e implementação.

A terceira abordagem, a *política pública como produto social* é sustentada, por um lado, nas análises sócio-construcionistas sobre como as políticas públicas formatam novas realidades ao criar categorias sociais; e, por outro, nas consequências de levar a sério o argumento das pessoas que trabalham no cotidiano das políticas públicas, quando dizem que “as teorias não refletem as práticas”. Assim como na abordagem anterior, os autores partem do pressuposto de que a noção de política pública permanece útil; ou ao menos aceitam essa linguagem como possível na discussão da ação governamental. Segundo os autores, as principais contribuições a essa abordagem são de Fischer (2003) e de Colebatch (1998), que argumentam que é preciso se afastar totalmente da fixação pelos formuladores de políticas públicas; e se aproximar da compreensão da política pública enquanto construção discursiva de diferentes atores (Spink & Silva, no prelo).

A quarta abordagem, segundo Spink & Silva (no prelo), é formada por contribuições ainda dispersas, cujo ponto em comum é a tendência de não aceitar tão facilmente a centralidade da noção de política pública. Nessa abordagem encontram-se grupos de áreas distintas, como a antropologia, a psicologia social e a sociologia da ação pública francesa. Na antropologia, a ideia de política pública tem seu significado atribuído pelo interlocutor, a partir de suas crenças e valores. Na psicologia social, a política pública é vista a partir da complexidade das múltiplas realidades geradas pelos discursos, materialidades e sociabilidades (ver Spink, 2013). A sociologia da ação pública francesa está preocupada em aprofundar o olhar para além dos centros decisores; rompe com a visão racional de um estado homogêneo para dar lugar a agrupamentos e interesses heterogêneos e a arranjos complexos de saber e conhecimento (Lascoumes & Le Gales, 2012).

De volta à noção de ação pública, oriunda da desconfiança quanto à centralidade da política pública como único ou principal modo de agir dos governos, presente nesta quarta abordagem, Spink e Silva (no prelo) exploram três possíveis modos de agir publicamente. Considerando que o uso dos termos “política pública” e “políticas públicas” parece ser recente, como, então, os atores públicos falavam sobre o que realizavam? Tais linguagens permanecem ou foram descartadas com o uso da linguagem de políticas públicas? As linguagens de ação pública são especialmente interessantes a esta dissertação por serem “*linguagens sociais utilizadas para ‘fazer acontecer’*”, ou seja, “*linguagens práticas*

utilizadas por pessoas no dia a dia da discussão sobre o que fazer e como fazer”, que são modificadas ao longo do tempo. Existem as linguagens vistas do ponto de vista da ação estatal; aquelas observadas do lado do público pressionando o Estado; e ainda o próprio público agindo para o público. Expressam, assim, três modos de ação: (i) a ação estatal, (ii) o público pressionando o Estado e (iii) o público agindo diretamente para o público. Tais modos não são estanques e muitas vezes se misturam.

Spink (2013) e Spink & Silva (no prelo) não defendem que uma ou outra abordagem seja a mais adequada; tampouco afirmam que elas possam ser tranquilamente combinadas. A partir das noções que giram em torno delas e considerando a finalidade desta pesquisa, – que é compreender a prática dos atores locais na compra de produtos da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e os seus desafios –, não pretendemos aprofundar em uma ou em outra abordagem identificada. Mas, sim, aproveitar suas potencialidades na medida em que ajudem nos entendimentos acerca da prática do Programa. A segunda abordagem parece fornecer contribuições, ao permitir descrever e analisar os processos de execução, conforme o modelo de análise proposto por Subirats *et al* (2008). A terceira propicia um olhar mais atento às ideias e discursos vinculados ao PNAE, que revelam os diferentes interesses que envolvem o Programa. Finalmente, a noção de ação pública não nos deixa esquecer que os atores estatais não agem sozinhos na discussão e tratamento de problemas públicos.

1.3 O modelo de análise

Subirats *et al* (2008:8) propõem a análise de políticas públicas como "*ciencia de la acción*", utilizada para descrever, compreender e explicar o funcionamento do sistema político administrativo em seu conjunto e a relação com os atores não governamentais, sejam eles públicos ou privados. Essa análise possui três características principais, condizentes com os interesses desta pesquisa. São elas:

- *Análise da interação entre os atores públicos (governamentais e não governamentais) e privados que geram a ação pública, a partir dos recursos que utilizam e das instituições que regulamentam suas ações. Permite compreender as ideias, interesses e condutas individuais e coletivas, assim como os resultados que*

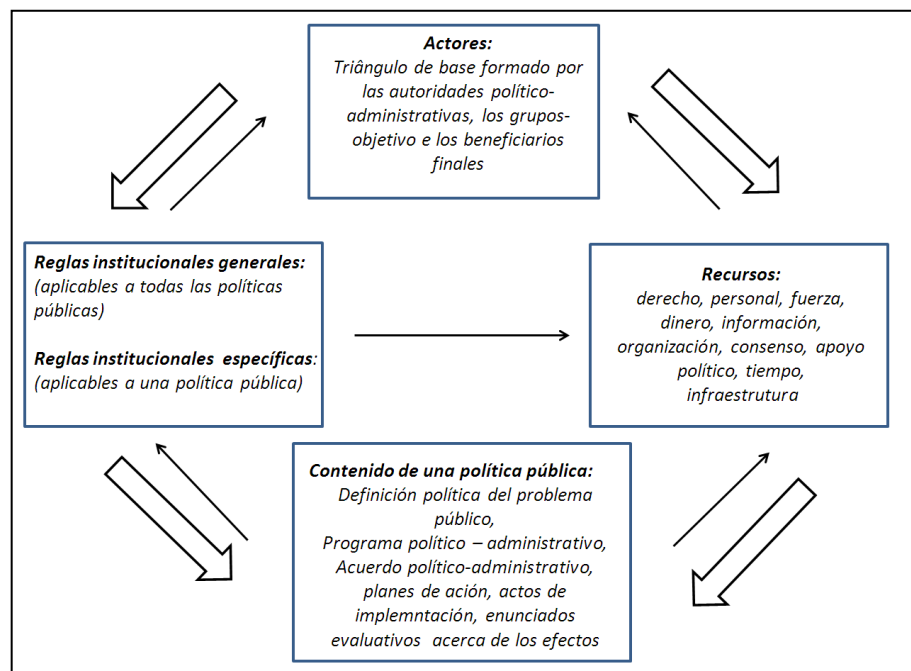
delas podem ser gerados, tanto em termos de influência sobre a sociedade civil como em nível institucional. O ponto de partida da análise empírica é a vida cotidiana das administrações públicas e os estudos dos serviços gerados, permitindo situar os atores num tempo e espaço determinados, e analisar a ação pública nesse contexto. Identifica os âmbitos de mediação entre os atores públicos e privados.

- *Análise das condições do problema* visa afastar-se de orientações estritamente gerencialistas, que tratam os serviços como entidades autônomas. Busca ter em conta os produtos que serão avaliados de maneira explícita e plural, em função de sua contribuição para a solução do problema público em questão.
- *Análise comparativa* de programas e políticas públicas desenvolvidas em diferentes contextos políticos e administrativos, que podem identificar os principais fatores de êxito e fracasso dos mesmos. E, também, revelar as similaridades e diferenças dos efeitos que um mesmo programa ou política pública pode ter ao ser implementado por diferentes entidades públicas, permitindo que diferentes administrações públicas comparem suas experiências e enriqueçam seus processos de aprendizagem. É especialmente interessante no caso de sistemas federais, que aplicam normas e medidas de caráter geral em distintos contextos e sistemas político administrativos.

A perspectiva central dessa proposta é a análise da conduta dos atores, tanto os coletivos como os individuais, envolvidos em diferentes etapas do ciclo de políticas públicas. Os autores entendem que o conteúdo e as características institucionais de uma ação pública, é o resultado das interações entre atores estatais e não estatais causadores ou afetados pelo problema coletivo. Em concordância com as considerações de Hill e Ham (2003, 2006) e Marques (2013), Subirats *et al* (2008:42) consideram o ciclo de políticas públicas apenas uma referência para a análise e não um esquema rígido, com vantagens e desvantagens. As primeiras seriam permitir considerar a existência de círculos de retroalimentação ao longo de todo o processo e a identificação em cada uma das etapas, dos desafios e atores implicados, reduzindo assim a complexidade dos métodos de análise. Por outro lado, as críticas estariam na possibilidade de induzir ao erro, ao supor que todas as políticas possuem todas as etapas organizadas de maneira cronológica. A necessidade de levar em conta que pode não haver nexos causais entre as etapas do ciclo; e que esse modelo cíclico tem como marco uma

interpretação legalista da ação pública (perspectiva *top down*), centrada na ação do Estado e por não considerar a perspectiva dos atores sociais e seus contextos (*bottom-up*); e, ainda, não permite considerar casos de ciclos simultâneos ou incompletos.

Considerando as vantagens e desvantagens, Subirats *et al* (2008) adotam a ideia sequencial do ciclo na análise de políticas pública, como ferramenta pedagógica e heurística, que deve ser completada com uma análise transversal da política, a partir do que eles denominam de chaves de análises de políticas públicas, conforme ilustra o esquema 1.



Esquema 1: *Las claves del análisis de políticas públicas.*
Fonte: Subirats *et al* (2008).

Entende-se por *atores sociais*: indivíduos (separadamente), grupos sociais (agricultores familiares, por exemplo) e pessoas jurídicas (como associações, empresas e sindicatos) e grupos de indivíduos (como departamento da administração pública ou grupo informal de agricultores, que supõe-se que possuam ideias compartilhadas e interesses em comum). Nesse sentido todos os indivíduos ou grupos sociais afetados pelo problema que a política visa solucionar são considerados atores, ainda que momentaneamente incapazes de exercer alguma ação concreta em algumas das etapas de investigação. Tal passividade pode ser voluntária, ou relacionada à indisponibilidade de recursos, ou ainda por desconhecimento sobre as implicações de determinada etapa do ciclo. Logo, todos esses atores possuem margem de manobra, de maior ou menor grau dependendo da situação e da influência exercida pelos contextos sociais e institucionais onde estão inseridos.

Uma vez que as *regras institucionais* representam obstáculos ou oportunidades para suas ações e decisões, elas são classificadas em três tipos: as que fixam as competências e a natureza das interações entre os atores; as regras que fixam as condutas individuais; e as que determinam o acesso aos recursos das políticas públicas. Por outro lado, os recursos disponíveis pelos diferentes atores, bem como a sua produção, gestão, exploração, combinação e mudanças podem gerar influências sobre os processos, resultados e efeitos de uma política pública. São elencados 10 tipos possíveis de recursos:

1. Recursos humanos, em termos qualitativos e quantitativos.
2. Recursos econômicos, provenientes de fonte própria ou de subvenções.
3. Informações que são essenciais para a tomada de decisão.
4. Recursos relacionais e interativos, construídos a partir de atributos individuais dos atores envolvidos, da qualidade da organização das estruturas administrativas ou associativas e da existência de redes de interação entre os diferentes atores das políticas públicas.
5. Confiança, como um recurso frequentemente trocado entre os atores durante a implementação das políticas públicas.
6. Direito: a partir de bases legais, os atos administrativos podem ser questionados e até mesmo anulados. E os serviços podem ser reivindicados.
7. Tempo.
8. Infraestrutura (recursos patrimoniais).
9. Apoio político.
10. Violência, caracterizada como o poder de fazer uso da força física.

O modelo de análise proposto leva em consideração todas as etapas do ciclo de políticas públicas e seus produtos, que são os ilustrados no esquema 1, na chave '*Conteúdo de uma política pública*'. Entretanto, esta dissertação tem como foco a execução, por isso não serão analisadas todas as etapas conforme o modelo original.

Considerada pelos autores (Subirats *et al*, 2008) como a que melhor reflita a complexidade e riqueza de nuances das etapas do ciclo, a implementação conecta diretamente os atores estatais, grupos objetivos, beneficiários finais e grupos terciários (afetados e beneficiários). Assim, é essencial analisar a interação entre atores para compreender o funcionamento de uma política. A implementação é definida como um "*conjunto de*

processos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (p.179); ou seja, algo sendo colocado em prática ou em execução, e adaptando o programa para as situações concretas que deverão ser enfrentadas. *"Esta es una fase generalmente mucho más compleja de lo parece o de lo que los analistas de políticas muchas veces imaginan"* (p.44).

O enfoque metodológico sugerido para a análise do processo de implementação é o de *análisis relacional*, considerado adequado para identificar as interações entre os atores. Essa metodologia busca situar os atores em seu entorno social e identificar as forças políticas, sociais e econômicas as quais estão expostos, assim como as relações com os demais atores, em função de seus interesses e recursos disponíveis.

É adequado, nesse sentido, considerar a perspectiva de interface social desenvolvida por Norman Long (1999:1), ao prever que os programas e ações públicas são processos negociados e socialmente construídos, e não uma simples execução de um plano. Embora a palavra interface transmita a ideia de algo com articulação de dois lados ou de confrontação de duas faces, o sentido atribuído por Long é o de situações de interface social, que são múltiplas e complexas, por abrigarem diferentes interesses, relações e modos de racionalidade e poder. Um dos elementos subjacentes a esta ideia de interface é a de um *lugar de conflito, incompatibilidade e negociação*. Sob essa perspectiva repousa a análise do processo de implementação do PNAE realizado nesta dissertação. Ainda que se presuma que há interesses comuns entre os atores, sempre haverá conflitos provenientes de seus diferentes interesses e relações desiguais de poder.

Como se vê, embora Subirats *et al* (2008) falem sobre ação pública e considerem a participação de diferentes atores em seu modelo de análise, eles não rompem com a ideia de política pública, definida como *“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyo recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema politicamente definido como colectivo”* (p.36). Para eles o conceito ainda permanece útil. E, para nós, também parece adequado à análise da execução do PNAE. O modelo apresentado, utilizado na discussão da prática do Programa nos municípios não será uma fórmula rígida, por ser apenas um modelo, uma simplificação da realidade. Constitui, assim, uma maneira de discutir e compreender as relações entre os atores sociais e os resultados delas gerados.

1.4 Relações intergovernamentais no Brasil: o papel dos municípios na implementação de programas federais

As relações intergovernamentais, pelas quais as políticas públicas são formuladas e executadas com a participação das diferentes esferas de governo, estão subjacentes às preocupações com o PNAE expressas na fala da Presidenta Dilma Rousseff, mencionada na introdução, que envolvem a interação entre o governo federal e municipal para sua execução. Farah (2013:184) analisa que os programas públicos federais, pensados como instrumento de garantia de extensão a todo o território nacional de avanços no campo dos direitos e no acesso a serviços públicos, passaram a ser um elemento fundamental nas relações intergovernamentais no Brasil. Moldadas por diferentes instâncias de poder, essas relações são competitivas e cooperativas; e se tornam um tanto mais complexas em contextos federativos devido à autonomia de cada nível de governo (Abrucio, 2009:3).

O sistema federativo brasileiro, conforme caracteriza Franzese (2010), é do tipo cooperativo, que pode ser explicado a partir da metáfora do *marblecake*, no qual os cidadãos ao observar a ação do governo não conseguem distinguir com precisão a função exata de cada uma das esferas, dado o grau de sobreposição que ocorrem na produção de políticas públicas. Assim como, ocorre ao visualizarem um “bolo de mármore”, tradução literal do termo, em que os pigmentos se misturam não sendo possível identificar quando um nível começa e outro termina.

Conforme aponta Franzese (2010:12), o adjetivo cooperativo não implica numa *“interação tranquila e amigável entre as esferas de governo, como sugere o próprio nome”*, e sim, no fato dos governos trabalharem juntos, não por opção, mas, pela dinâmica estabelecida constitucionalmente. Embora os parâmetros constitucionais estabeleçam as regras gerais, os atores utilizam seus próprios recursos para a negociação, já que no caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 conciliou a descentralização com o fortalecimento do governo federal, produzindo mudanças nas relações intergovernamentais. No caso das políticas públicas brasileiras da área de educação, que são de responsabilidade dos três entes federativos, o direito à educação deve ser garantido através do *“atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material*

didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (inciso VII, art. 208 da Constituição Federal de 1988, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009 [grifo nosso]), dentre outros atendimentos previstos na CF 88.

Uma das formas de compartilhamento das responsabilidades, segundo Elazar (1994 *apud* Franzese, 2010), é através do desenho dos programas intergovernamentais, do tipo *grants in aid*, nos quais há transferência de recursos entre as diferentes esferas de governo. Como ocorre no caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), através do qual o governo federal tem repassado recursos aos governos subnacionais para a compra de gêneros alimentícios. Esse repasse é condicionado ao cumprimento de algumas regras, dentre elas, a utilização de no mínimo 30% dos recursos na compra de produtos dos agricultores e empreendedores familiares rurais (Brasil, 2009). Observando neste aspecto, uma tentativa do governo federal de inserir esse público como fornecedores de compras públicas.

Ao considerar o município como ator e lócus da participação da sociedade civil na formulação, implementação e controle das políticas públicas, Farah (2013:172) analisa o seu papel na formulação e gestão das políticas públicas, desde o início do processo de descentralização, marcado pela CF 88, até os dias atuais. A autora identifica uma tensão entre dois movimentos observados neste período. O primeiro marcado pela inovação provinda dos governos locais, a partir das suas novas atribuições e demandas; e do anseio de democratização e utilização mais responsável dos recursos públicos. Processo esse influenciado por agências multilaterais, partindo da concepção de que o Estado central era ineficiente e ineficaz. O segundo movimento, caracterizado por definições do governo federal de arcabouços normativos de políticas, planos e programas de âmbito nacional, implementados e geridos pelos governos municipais.

A autora ressalta que a partir da segunda metade da década de 2000, a implementação e a gestão de programas federais passaram a ser a principal forma de atuação de boa parte dos municípios, em diversos campos de políticas públicas, deixando para trás um período mais fértil de “*experimentação municipal*”. Havendo a definição de quadro legal, normativo e institucional que delinear as políticas públicas para um padrão de maior controle do nível nacional de governo. Nesse sentido, teria havido uma transição das iniciativas locais, consideradas inovadoras, inspirando os programas federais. Com isso, os municípios deixam

de ser um dos principais protagonistas do processo de formulação de alternativas e passam a participar da implementação desses programas concebidos no governo federal. Programas que frequentemente são permeados por uma série de regras, as quais condicionam o acesso aos recursos, e que tendem a tornar a ação municipal mais padronizada, na medida em que passam a ser responsáveis pela implementação de programas com o desenho e o modo de operação “fechados” (Farah, 2012:6).

Todavia, Farah (2012) ameniza as considerações a respeito do caráter coercitivo da transferência de programas por adesão, no qual o governo ou entidade localizada em um nível "supranacional" tem poder de *enforcement* em relação aos governos subnacionais. Argumentando que as políticas e programas são discutidos anteriormente por todos os entes federados, através de fóruns. Dentre eles as conferências nacionais, que resgatam as negociações das conferências estaduais, que por sua vez fazem o mesmo das municipais. Logo, a transferência “coercitiva” de políticas significaria, na verdade, que os governos subnacionais “aceitaram obrigações” estabelecidas em nível federal, regidas por regras que foram negociadas com a sua participação. Consagrando-se no Brasil a construção de Pactos entre diferentes níveis de governo.

Entretanto, a autora apresenta potencialidades e riscos no papel que pode ser exercido pelos municípios. O fortalecimento do papel de indução do governo federal, com o argumento de reduzir as desigualdades inter-regionais e intermunicipais, pode ajudar municípios com baixa capacidade técnica, financeira, gerencial e política a implementar políticas públicas. Correndo-se o risco dos padrões de formulação e implementação pelo governo federal contrariar princípios de democratização e inibirem respostas criativas dos governos locais (Farah, 2013:189).

Nesse sentido, um caminho possível seria o estabelecimento de relações não-hierarquizadas e cooperativas entre os entes federados. O que enfatiza o papel de coordenação do governo federal e *“apresenta desafios consideráveis, pois implica estender à etapa de implementação das políticas e programas o princípio da discussão e da negociação, em um cenário marcado por grande heterogeneidade entre os municípios, sem que isto implique interrupção e descontinuidade de serviços”* (Farah, 2012:9).

Do ponto de vista de heterogeneidade municipal, um estudo de avaliação da implementação do Programa Bolsa Família (PBF) no nível local, realizado pelo governo federal em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), entre os anos de 2006 e 2008, demonstrou um intenso contraste entre dois grupos de municípios. O grupo de municípios menores e de municípios da região Norte e Nordeste apresenta: maior dependência de transferências federais, maiores proporções de população rural, de crianças e jovens com até 15 anos e em situação de vulnerabilidade social, menores taxas de atividade, maior grau de informalidade, maior participação do setor primário na geração de emprego, maiores restrições na oferta de serviços de educação, saúde e assistência social, e maiores níveis de pobreza. Se comparado ao grupo de municípios de maior tamanho/população e das regiões Sudeste e Sul (Tapajós & Quiroga, 2010).

Ao analisar a execução do PBF, Bichir (2011) demonstra que a implementação é afetada não só pelo desenho institucional do programa, mas pelas diferentes capacidades institucionais disponíveis no nível local, como recursos humanos, capacidade de gestão e articulação entre diversos serviços e políticas, infraestrutura disponível, recursos financeiros, e pelos diferentes interesses políticos na maior ou menor coordenação dos programas locais de transferência com o programa nacional. Ressalta que o enfoque sobre as capacidades estatais não implica assumir que as políticas públicas foram bem sucedidas em seus resultados, mas sim avaliar a sua capacidade de provisão. Por estas razões, a execução de programa federais em municípios de pequeno porte pode ser um tanto quanto desafiadora, do ponto de vista da carência de recursos, da maior vulnerabilidade social e dos interesses e preocupações, que podem ser diferentes daqueles expressos pelo governo federal.

CAPÍTULO 2: A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO GOVERNO FEDERAL

O Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) é considerado o mais antigo programa social da área de alimentação e nutrição em execução no país – por ser vigente desde a década de 1950, quando foi criado (Consea, 2010:136) – e o maior programa de alimentação escolar gratuita do mundo (Maluf, 2009-a), atingindo diariamente 43 milhões de alunos e alunas, em 2013 (FNDE, 2014). Embora o PNAE seja atualmente um programa grandioso, desde a sua criação ocorreram diversos questionamentos e modificações, permeados por diferentes interesses e conflitos. Uma das críticas mais notáveis questiona sobremaneira os fundamentos do Programa: *É papel da escola oferecer alimentação aos alunos? É tarefa dos educadores cuidar da compra e do preparo dos alimentos a serem servidos às crianças que, a princípio, vão à escola para assistirem aulas?* Maluf (2009a:2) argumenta:

“Custou-se a concluir, embora sem unanimidade, que a escola é um equipamento público de enorme capilaridade cujas possibilidades vão muito além de ministrar aulas, e que ela pode (deve) contribuir para promover o acesso a uma alimentação adequada e saudável para crianças que, com fome, têm dificuldade de aprendizado”.

De fato, tais críticas não estão acima da importância atribuída ao PNAE, que possibilita – em um país de intensa desigualdade socioeconômica – alimentação a milhares de brasileiras e brasileiros, nos diversos municípios do Brasil. Ao longo dos últimos anos, novos contornos têm sido dados ao Programa, dentre eles orientações pedagógicas aos alunos sobre hábitos alimentares mais saudáveis e indução à compra de determinados alimentos.

Para discorrer sobre essas mudanças começamos com a história do Programa. Hochman (2013) adverte sobre o uso da História nos estudos de políticas públicas:

A partir do consenso de que as “instituições importam” tem sido utilizado como sinônimo que a “história importa”. Se a História tem estado presente nos estudos sobre políticas públicas, a questão passa a ser qual história é incorporada e como?(p.225)
(...)“há análises que acabam por naturalizar a ideia de dependência da trajetória (...) Sob esse viés, parte da produção acadêmica acaba por enxergar mais continuidades (trajetória) e menos mudanças.(p.233)

A perspectiva de trajetória quando usada excessivamente acaba por se distanciar, ao invés de se aproximar da História. Mesmo correndo o risco de cometer tal erro, a seguir são descritos alguns fragmentos da história do PNAE, captando conflitos e negociações, desde o seu processo de criação aos dias atuais.

2.1 A história do PNAE

Os primeiros registros de ações públicas de fornecimento de merenda escolar na rede de ensino no Brasil são antigos. Observadas desde o final do século XIX, essas ações eram protagonizadas pela sociedade e tinham um caráter beneficente. A alimentação era oferecida a partir das Caixas Escolares (atual Associação de Pais e Mestres), que na época eram fundos de contribuição mantidos por instituições filantrópicas e comunidade. A “sopa escolar” era preparada nas casas das famílias e distribuída na escola, alimentando assim as crianças que frequentavam esse ambiente (Turpin, 2008:6). Esse trecho nos lembra que, assim como outros setores que hoje são caracterizados pela intervenção estatal, a alimentação escolar começou com ações protagonizadas por atores públicos agindo diretamente para o público (Spink & Silva, no prelo).

O oferecimento de alimentação aos alunos passou a ser alvo de intervenção governamental primeiro em nível subnacional, a partir do início da escolarização obrigatória, com a experiência do município do Rio de Janeiro em 1938, e do estado de São Paulo em 1945, que passaram a assumir gradativamente a responsabilidade de fornecer merenda escolar (Spinelli, 1997:39). Tais experiências também ocorreram em outros estados, como Minas Gerais, Ceará e Paraná.

As preocupações governamentais com o fornecimento da merenda escolar foram fortemente influenciadas por grupos de nutrólogos, que defendiam uma intervenção estatal na alimentação dos alunos, baseados em estudos e pesquisas que mostravam as inadequadas condições nutricionais da população (Triches, 2010:80). Dentre esses profissionais, destaca-se a participação de Josué de Castro, que já apresentava uma proposta de programa federal desde a década de 40 (Maluf, 2009a).

A história do PNAE pode ser delimitada em quatro fases, conforme a bibliografia revista. Tais fases³ não são estanques, mas úteis para caracterizar os diferentes momentos em: *Criação e institucionalização; Nacionalização e centralização; e Descentralização.*

³ Os títulos das fases do PNAE foram atribuídos conforme sugerido por Reinach *et al* (2012).

Criação e institucionalização (1954 ao final da década de 1960)

As influências e pressões dos nutrólogos também foram determinantes para que, no nível federal, fosse criado, em 1954, pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA) vinculada ao Ministério da Saúde, o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), como inicialmente era denominado o PNAE. O PNME era parte de um abrangente plano nacional de alimentação e nutrição, denominado ‘Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil’; tinha como objetivo principal reduzir a desnutrição dos alunos, assim como, transformar seus hábitos alimentares. Sua execução iniciou-se nos estados da Bahia, Pernambuco, Pará e Espírito Santo e foi considerado um importante veículo para levar às camadas populares os “princípios do corretismo alimentar” (Coimbra *et al*, 1982).

Em 1955, o Programa foi transferido do Ministério da Saúde (MS) para o Ministério da Educação e Cultura (MEC), através do Decreto nº 37.106/55, que também instituiu a Campanha da Merenda Escolar, órgão responsável por implementar o Programa (Turpin, 2008:10). Essa transição decorreu de disputas político partidárias e da separação dos setores de saúde e educação em 1953, que até então compunham um mesmo Ministério (Spinelli, 1997:40). Era um Programa mantido inicialmente com recursos negociados junto ao *United Nations International Children’s Emergency Fund* (UNICEF), que permitiu a distribuição do excedente de leite em pó (Spinelli, 1997:39; Sturion, 2002:9), destinado inicialmente à campanha de nutrição materno infantil (FNDE, 201- a). Bem como, a partir de 1965, com as doações de agências de cooperação internacional dos Estados Unidos, através da “Campanha Alimentos para a Paz”, que também distribuía alimentos para outros países, unindo a ajuda alimentar à necessidade de escoamento dos excedentes de sua produção agrícola. Segundo Maluf (2009a:3) essa combinação “ajuda-comércio” trouxe como consequência mudanças na organização agrícola e no consumo alimentar dos países receptores, “*como demonstra a emblemática difusão mundial, desde então, do consumo de derivados de trigo*”.

A Campanha da Merenda Escolar passou a ser denominada de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) em 1956, com o intuito de torná-la uma instituição de atuação nacional. Nesse momento, a Campanha ganhou autonomia técnica e administrativa no interior do MEC, com poder de negociação com os organismos internacionais para captação de recursos para execução do PNME. Organizava-se em uma estrutura com uma superintendência central e com representações e departamentos técnico-administrativos regionais localizados em todos os estados, cujos recursos humanos eram subordinados ao

nível federal (Spinelli, 1997:40). Nesse arranjo institucional, os estados firmavam convênios com a superintendência, responsabilizando-se pelos custos dos gêneros alimentícios, principalmente farinhas de cereais e leguminosas, adicionadas de minerais e vitaminas, complementares àqueles mantidos por organismos internacionais – leite em pó e trigo (Coimbra *et al*, 1982).

Desde o início, em 1954, até o final da década de 60, a cobertura do Programa foi condicionada aos repasses de recursos efetuados por organismos internacionais – UNICEF, agências de cooperação dos Estados Unidos (Spinelli, 1997:42; Sturion, 2002:10) e a *Food and Agriculture Organization of United Nations* (FAO) (Peixinho, 2013:910). Spinelli (1997:44) aponta que “a atividade da Campanha esteve centrada no recebimento e distribuição dos gêneros”, verificando duas tendências na cobertura do Programa nesse período – expansão e retração. A primeira, ocorrida de 1955 a 1959, é caracterizada pela ampliação do fornecimento da merenda, chegando a 58% dos municípios brasileiros. A segunda tendência é uma diminuição dessa cobertura, observada entre os anos de 1960 e 1963, nos quais o Programa atingiu apenas 30% dos municípios. Tal fato foi modificado após o golpe militar de 1964, quando quantidades significativas passaram a ser novamente fornecidas, atingindo 50% dos municípios brasileiros. Entretanto, Coimbra *et al* (1982) adverte sobre as várias inconsistências nos dados de desempenho do Programa, que sugeriam uma abrangência sempre superior àquela realizada de fato, durante esse período de investigação. Embora fosse um programa federal, o PNME atingiu, nessa época, apenas parte dos municípios brasileiros. Um dos principais motivos apontados foi a pouca capacidade do governo federal em dispor de recursos necessários, estando dependente de agências internacionais, o que acarretou cortes no repasse de recursos em momentos de instabilidade política e econômica.

Nacionalização e centralização (1970 ao final da década de 1980)

Com o fim da cooperação entre o governo brasileiro e o norte-americano para transferência de alimentos, em 1969 (Sturion, 2002:10), inicia-se um período denominado de “nacionalização” da merenda escolar, no qual os alimentos passaram a ser adquiridos no mercado interno. Logo, a Campanha Nacional da Alimentação Escolar (CNAE) – mudança de nomenclatura ocorrida em 1965, posterior à Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) – se tornou responsável também pela aquisição de grandes quantidades de alimentos. Para tanto, esse órgão sofreu uma reestruturação institucional com o objetivo de aumentar sua eficiência

e racionalidade, com a redução da participação dos departamentos e representações estaduais; também houve centralização das decisões no nível federal, ocorrendo o aumento do controle burocrático (Spinelli, 1997:45).

Foi, então, lançada a Caracterização Operacional da Merenda Escolar Brasileira (COMEB), um documento de referência às normas licitatórias para aquisição de alimentos para o PNME, que disciplinava o controle microbiológico dos gêneros e outros aspectos como valor nutritivo, palatabilidade e custo (Sturion, 2002:13). Também nessa década ocorreu um fortalecimento dos vínculos entre a Campanha Nacional da Alimentação Escolar e a indústria alimentícia, visto que os gêneros alimentícios importados foram substituídos por alimentos nacionais industrializados (Spinelli, 1997:44), como sopas, mingaus e *milkshakes*. Aproveitando essa abertura de mercado, a indústria de alimentos formulados se fortaleceu e expandiu (Sturion, 2002:11).

Por outro lado, atores do setor da saúde tentaram influenciar o valor nutricional dos alimentos fornecidos pelo PNME, a partir de uma perspectiva que naquela época já relacionava a produção ao consumo. O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) – autarquia do Ministério da Saúde, que tinha como objetivo reduzir a pobreza absoluta a partir de uma política integrada – propôs juntamente com o Conselho de Desenvolvimento Social o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II Pronan 1976-1979), prorrogado até 1984 (Spinelli, 2002). O II Pronan era um programa amplo, que tinha entre suas linhas de ação, a criação de um mercado institucional de grande porte – no qual o PNME estava incluído – para os alimentos básicos, que poderiam ser fornecidos pelos pequenos produtores rurais.

A ideia 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 apud Turpin, 2008:14).

Spinelli (1997:46) diz que o II Pronan visava “a modernização do sistema de produção e comercialização dos alimentos básicos, principalmente através do estímulo ao pequeno produtor”, ou seja, buscava interferir nos fatores de formação de preços dos

alimentos básicos, como meio de promover aumentos reais na renda da população brasileira. Além disso, esse programa propunha uma redefinição dos objetivos da PNME: melhorar o estado nutricional, a capacidade de aprendizagem do aluno; e reduzir a evasão, repetência e absenteísmo escolar, oferecendo de 15 a 30% das necessidades nutricionais diárias dos alunos, durante os 180 dias letivos na época (Sturion, 2002:13).

Todavia, essas diretrizes e modificações não foram efetivadas no âmbito do PNME. Este continuou sobre a coordenação do MEC, assim como outros programas, que compunham o II Pronan e permaneceram em outros ministérios, não sofrendo influências do INAN- Ministério da Saúde. A CNAE, vinculada ao MEC, manteve a aquisição e distribuição de alimentos formulados industrialmente. Spinelli (1997:48) descreve, a partir das análises de NEPP (1994), que o INAN não teve peso político necessário à condução do II Pronan e seus propósitos. O INAN

(...) não interferiu na cadeia de abastecimento para baratear o custo dos alimentos e garantir preços mais competitivos ao produtor e nem efetuou a compra dos gêneros para os programas de suplementação diretamente do pequeno produtor. Os programas de suplementação estiveram política e financeiramente altamente centralizados na esfera federal, o que era incompatível com o pretendido apoio ao pequeno produtor, favorecendo os grandes atacadistas e a indústria de alimentos formulados. Além disso, quanto à operacionalização, primaram pela fragmentação dos recursos e das funções entre as diversas instituições de governo, que atuavam autonomamente, incluindo a Campanha Nacional de Alimentação Escolar. A exclusão da sociedade na participação das decisões e do controle desses programas contribuiu também para a baixa eficácia e efetividade dos mesmos e pela sua larga manipulação clientelística (Spinelli, 1997:48).

Assim, a centralização das decisões e da operacionalização na esfera federal, bem como a falta de participação da sociedade nestes processos, – elementos característicos deste período – impossibilitaram que houvesse uma mudança na orientação dos produtos a serem consumidos para alimentação escolar, com vistas a tornar a merenda mais nutritiva e contribuir para a comercialização e renda dos pequenos produtores. Além desses, outros motivos também são expostos por Turpin (2008:16), especialmente, no que se refere à atuação intersetorial necessária para que as ações fossem efetivadas.

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 (...) 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 (Turpin, 2008:16).

Ou seja, a articulação intersetorial do período não foi suficiente para a execução das ações propostas; e a falta de apoio do Ministério da Agricultura também prejudicou esse processo. Mas houve, já na década de 70, uma tentativa de grupos relacionados à área de saúde para melhorar o valor nutricional da alimentação escolar oferecida pelo governo federal, e inserir os pequenos produtores como fornecedores de compras públicas, barateando os preços dos alimentos e garantindo melhores preços a esses produtores. Tais propostas não foram concretizadas devido à conjuntura política na época, aos aspectos organizacionais e recursos insuficientes, bem como disputas entre instituições setoriais. O momento não era propício a iniciativas intersetoriais relacionadas ao PNME.

Em 1979, o PNME passa a ser denominado Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) (Peixinho, 2013:911). Com a substituição da Campanha Nacional da Alimentação Escolar (CNAE) pelo Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE), em 1981, houve duas alterações significativas na organização e administração do PNAE. A primeira foi o início da descentralização operacional, com as atividades de programação e execução sendo transferidas para as Secretarias Estaduais de Educação, assim como os recursos humanos da antiga CNAE, lotados nos estados. Cabia ao INAE a administração financeira e normatização do Programa. A segunda foi a transferência da responsabilidade pela compra e distribuição para a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que passou a celebrar convênios com os estados para a distribuição de alimentos.

Com a unificação do INAE e da Fundação Nacional de Material Escolar (FNME), em 1983, criou-se a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), cuja função era descentralizar a operacionalização do PNAE, fortalecendo os departamentos estaduais da FAE e transferindo gradualmente algumas tarefas aos estados e municípios (Sturion, 2002:14; Spinelli, 1997).

Nesse sentido, em 1985 foi elaborado um documento de orientação aos municípios sobre os aspectos que deveriam ser considerados no planejamento e organização do PNAE, apontando como meta a melhoria dos níveis de alimentação e nutrição, com a intenção de melhorar o rendimento escolar (Turpin, 2008:18).

No campo da participação social, em 1986 a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição estabeleceu os conceitos de saúde, alimentação e Segurança Alimentar como direitos da população brasileira. Isso representou o início de um processo de estabelecimento de direitos sociais e redemocratização, fortalecidos com a Constituição Federal (CF) em 1988. A CF de 88 determinou, em seu artigo 208, o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, por meio de programa suplementar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais. Também determinou a descentralização da execução de alguns serviços públicos para estados e municípios; e o repasse de recursos orçamentários, reforçando o processo de municipalização do PNAE que já estava em curso (Turpin, 2008:18).

Entre os anos 1986 e 1989 foi implementado, pela FAE, em caráter experimental, a municipalização do PNAE, atingindo 197 municípios. Os resultados foram redução na perda de alimentos, maior adequação dos cardápios, participação da comunidade e aproveitamento dos recursos locais. Mesmo com esses resultados positivos, a municipalização não continuou a ser implementada, por problemas na operacionalização das prestações de contas e morosidade no repasse de recursos. As indústrias de alimentos formulados também pressionaram, já que as compras institucionais representavam o principal cliente do setor (Sturion, 2002:20) que, por exemplo, distribuía biscoitos e salsichas desde a região sul até a Amazônia (Maluf, 2009a).

Segundo Spinelli (2005:84), a universalização dos direitos constitucionais foi, contraditoriamente, acompanhada de cortes sociais e do conseqüente agravamento da pobreza. Tal situação flexibilizou o debate em torno das políticas sociais, entre segmentos defensores das intervenções estatais não seletivas, possibilitando alternativas mais amplas de parcerias entre o governo e organizações não governamentais. Ocorreu, então, a retomada das reivindicações do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e da Frente Municipalista de Prefeitos para a municipalização da alimentação escolar (Sturion, 2002:20). Essas organizações argumentavam que a centralização do PNAE não vinha promovendo economias

de escala e ganhos de qualidade prometidos na execução, através do “gigantismo” do sistema. Muito pelo contrário, a experiência demonstrava que as atividades, com essa execução, consumiam grande parte dos recursos, não promovia a adequação dos gêneros aos hábitos alimentares regionais, acarretavam perdas por deterioração dos alimentos, e geravam desigualdade e descontinuidade do atendimento.

Descentralização (década de 1990 a 2009)

O processo de descentralização foi reiniciado em 1992 e oficializado com a Lei Federal nº 8913/94. Essa lei estabeleceu mudanças importantes na execução do PNAE e na participação da sociedade no Programa. A competência de comprar e distribuir os alimentos passou a ser dos municípios e das secretarias estaduais de Educação, a partir da celebração de convênio entre o governo federal e as municipalidades que ainda não haviam aderido à descentralização. Segundo essa lei, os recursos seriam repassados mensalmente aos entes subnacionais, conforme o número de alunos e mediante funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), formado por representantes da administração pública local da área de educação, professores, pais de alunos e trabalhadores rurais. Cabendo ao CAE a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos destinados à merenda escolar, e a elaboração de seu regimento interno, entre outras atribuições. A lei estabeleceu também a elaboração do cardápio por uma nutricionista em acordo com o CAE, nas esferas subnacionais, respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos *in natura* (BRASIL, 1994).

Turpin (2008:21) salienta que essa lei sinalizou implicitamente algumas contribuições à compra do pequeno produtor. Sua participação no CAE poderia aproximá-los dos atores envolvidos na gestão educacional; também sugeria o respeito à vocação agrícola e aos hábitos alimentares locais, o que poderia levar o gestor de educação a comprar produtos da agricultura familiar local. Todavia, não se pode afirmar que apenas a descentralização da merenda escolar tenha sido fator suficiente para a compra de alimentos dos pequenos produtores, principalmente pelos trâmites e exigências burocráticas regidas pela Lei Federal nº 8.666/93, e pelas exigências sanitárias. Entretanto, a partir da década de 90 alguns municípios passaram a comprar os alimentos para a alimentação escolar de pequenos produtores rurais. Foi o caso de Rolantes-RS (Trinches, 2010) e de Dois Irmãos-RS (Froehlich, 2010), que flexibilizaram o

processo de licitação tornando possível a participação de pequenos produtores como fornecedores.

Ainda na década de 90 surge um movimento social denominado ‘Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida’, liderado pelo sociólogo Hebert de Souza – o Betinho – e que tinha como objetivo, conforme o próprio nome diz, o combate à fome e à miséria. O movimento, articulado com o governo federal, criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 1993, que seria responsável pela criação e discussão de políticas e ações de combate à fome e à miséria no país. Era norteado pelos princípios de parceria, descentralização e solidariedade. Esse Conselho elaborou o Plano de Combate à Fome e à Miséria (Turpin, 2008:19), cuja estratégia era reforçar os programas públicos existentes, dentre eles o PNAE, garantindo-lhes recursos e a definição de diretrizes para o controle das ações e gastos públicos (Sturion, 2002:21).

A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar foi realizada em 1994, no âmbito do Consea, em Brasília, com o apoio da sociedade civil e com quase dois mil participantes de todo o país. Todavia, as propostas dessa Conferência não foram levadas a frente no nível federal. Em 1995, o Consea é extinto pelo Presidente da República recém eleito, Fernando Henrique Cardoso (FHC). Os motivos teriam sido: a transitoriedade do governo de Itamar Franco para o de FHC, a novidade da temática, a atenção dos “controladores” da política econômica brasileira e a frágil atuação da maioria dos conselheiros. O mesmo ano o governo federal instituiu o Conselho do Programa Comunidade Solidária. Algumas diferenças são marcantes entre os dois conselhos: o segundo era presidido por indicação do Presidente da República e havia pouco diálogo com organizações não governamentais (Nascimento, 2012).

Outras alterações de ordem operacional e institucional importantes no PNAE, que também surgiram nesta década, foram: a instituição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, que alterou o tempo de atendimento do PNAE, ao aumentar a carga mínima no nível fundamental para 200 dias letivos; um ano depois com a extinção da FAE, as competências desse órgão foram transferidas para o recém-criado Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que *“passou a ser responsável pela assistência técnica financeira, normatização, coordenação, acompanhamento, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos”* (Turpin, 2008:23).

Entre os anos 1998 e 2003, houve uma série de alterações nos procedimentos e modo de repasse dos recursos financeiros aos estados e municípios. Algumas regras são seguidas até hoje, como por exemplo, a alteração na composição do CAE, e os repasses via contas correntes específicas dos governos subnacionais, sem necessidade de celebração de convênios (Turpin, 2008:23), o que permitiu um processo mais ágil (Brasil, 201-a).

Com a criação do Programa Fome Zero, em 2003, e da Política Nacional de Segurança Alimentar, iniciou-se uma série de discussões na esfera do Estado e da sociedade civil no sentido de promover políticas que pudessem incluir parcelas menos favorecidas da população e garantir a elas uma alimentação regular e adequada. Uma das primeiras medidas do governo federal no âmbito do Programa Fome Zero foi recriar o Consea (Turpin, 2008:36). Também foi criado no âmbito deste Conselho, um Grupo de Trabalho (GT) para discussão do tema da Alimentação Escolar. Este GT tinha como atribuição encaminhar proposições referentes ao PNAE, como parte da estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional. A partir dos debates desse grupo e com uma participação social mais ampla, foi proposto o reajuste do valor *per capita*/dia repassado no âmbito do PNAE, que permanecera o mesmo desde 1993, e um novo marco legal que pudesse aprimorar o Programa, processo esse que será retratado em sua próxima fase, descrita a seguir.

É necessário destacar, neste momento, que o Programa Fome Zero tornou-se uma Estratégia, abrangendo outros programas menores, dentre eles o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído em 2003, no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). O PAA propicia a aquisição de alimentos de agricultores familiares – com isenção de licitação – a preços compatíveis aos praticados nos mercados regionais, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar inseridas na rede pública de assistência social. Em 2008, o MEC passou a integrar o grupo gestor do PAA, e através do decreto nº 6.447/08, os agricultores puderam também fornecer alimentos para a merenda escolar, através de uma modalidade específica do PAA (MDS, 201-). Ocorreu, assim, uma aproximação entre os setores de educação, de segurança alimentar e nutricional e de agricultura familiar.

O cenário político federal favorável, observado a partir da preocupação explícita do governo do Presidente Lula com a Segurança Alimentar e Nutricional, traduzidas no Programa Fome Zero; a inclusão socioeconômica dos pequenos produtores rurais, através do Pronaf, PAA, entre diversos outros programas sociais implementados; e a intensa participação

social nos debates entre diferentes setores – educação, segurança alimentar e agricultura familiar – deram origem ao Projeto de Lei Federal nº 2.877 enviado ao Senado, propondo modificações no PNAE. As negociações para aprovação deste projeto de lei no Congresso Nacional (Maluf, 2009b; Peixinho, 2013) resultou na Lei Federal nº 11.947/09.

Diferentes atores estiveram envolvidos nos debates e negociações deste marco legal: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), entidades representativas da categoria de nutricionistas, Movimento Organizações Comunitárias (MOC), Central das Cooperativas do Brasil, Confederação Nacional Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), Fundação Oswaldo Cruz, Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional do Congresso Nacional, Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (Cecane's), vinculados às universidades federais do país (Froehlich, 2010:136), gestores públicos das três esferas de governo (Maluf, 2009b). A participação desses múltiplos atores, de setores estatais e da sociedade civil organizada, evidencia que o Estado não age sozinho no tratamento de assuntos públicos, pelo contrário os diferentes interesses e discursos são postos em cena, e mudanças são geradas no Programa.

Dentre as modificações determinadas legalmente estão:

- A universalização do atendimento da alimentação escolar na educação básica;
- A definição da segurança alimentar e nutricional como um dos principais eixos para atingir os objetivos do Programa;
- A formalização da garantia de alimentação aos alunos mesmo quando houver suspensão do repasse de recursos;
- O estabelecimento de aumento do valor *per capita*/dia;
- A possibilidade da gestão da merenda escolar ser realizada pelas escolas, a partir do repasse de recursos a estas unidades; e
- A determinação da utilização de mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE, na compra de produtos dos agricultores familiares.

Com relação às negociações envolvendo o último tópico, Renato Maluf (2009b:2), que na época era Presidente do Consea, descreve diferentes conflitos. Houve distintas opiniões e avaliações sobre a capacidade dos vários segmentos da agricultura familiar conseguirem atender a demanda. Essa é uma questão bem presente até os dias atuais: a “*conversão de um limite – admitindo-se que a referida capacidade da agricultura familiar terá que ser construída em várias regiões do país – em decisão política de utilizar o potencial do instrumento das compras governamentais (...)*”. Outro ponto de discussão foi a possibilidade de participação tanto de grupos formais (cooperativas e associações) quanto informais (apoiados por entidades articuladoras não remuneradas e sem responsabilidade formal), e a categoria de empreendedores familiares rurais. Mais recentemente, surgiu a preocupação com a possibilidade da seleção dos agricultores serem feitas via práticas clientelistas.

Como se vê a implementação da compra de produtos da agricultura familiar está permeada por diferentes conflitos, desafios e negociações, em que “*considere-se não só a multiplicidade de atores com olhares distintos e interesses nem sempre coincidentes, como também as relações nem sempre harmoniosas entre os entes federados*” (Maluf, 2009b:3), que dão o tom da complexidade envolvida.

Ainda na esfera federal, parte desses distintos olhares sobre o Programa e interesses solidificados com a Lei Federal nº 11.947/09 estão refletidos nos diferentes setores de intervenção pública. Tendo em vista tornar essas diferenças visíveis, a seguir o PNAE é analisado a partir das ideias e sentidos construídos pelo MEC e pelo MDA, através da abordagem sócio construcionista de políticas públicas (Spink, 2013; Spink & Silva, no prelo).

2.2 PNAE e compra orientada: O que os sites do MEC e do MDA têm a nos contar?

Ao discorrer sobre a análise de documentos de domínio público, Spink (1999:13) afirma: “*tudo tem algo a contar, o problema é saber ouvir*”. O site é um produto social complexo, que faz referência e carrega consigo diferentes documentos de domínio público, como legislações, normas e manuais e, em especial, suas próprias páginas de livre acesso, que de modo geral refletem duas práticas discursivas: como gênero de circulação, por ser algo feito para tornar-se público; e como conteúdo, descrito em suas páginas. As informações estão disponíveis com o objetivo de dar visibilidade ao objeto descrito – nesta dissertação o

Programa Nacional da Alimentação Escolar. Deste modo o *site* informa e forma expectativas de ação (Spink, 2013:177) sobre o PNAE.

Embora a implementação desse Programa seja de interesse dos setores de segurança alimentar, educação e agricultura familiar, o PNAE será apresentado apenas a partir das informações disponíveis nos *sites* do Ministério da Educação (MEC) e no Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), por serem os dois órgãos federais que têm empreendido ações e divulgado informações sobre a implementação desse Programa. O acesso às páginas virtuais do PNAE, nos *sites* desses ministérios, demonstrou diferenças significativas nas informações e discursos presentes. Ao abordar a diversidade de concepções de “discurso” e “análise do discurso”, Iñiguez (2004: 106) identifica como elemento básico “*que um discurso constrói aquilo sobre o qual se fala*”. As diferenças, portanto, podem nos dizer algo sobre as visões do PNAE, construídas pelo MEC e pelo MDA, atualmente.

Este subcapítulo possui duas propostas. A primeira é demonstrar os diferentes sentidos atribuídos aos PNAE, para isso optou-se por citar literalmente os tópicos que apresentam o Programa e descrevem seu processo de execução, ainda que sejam longos, com o intuito de evitar pré-seleções que possam enviesar a análise apresentada. A segunda é, a partir da descrição das próprias informações dos *sites*, apresentar o modo de funcionamento do Programa.

O PNAE a partir do Ministério da Educação – MEC

Primeiramente, não foi tarefa muito fácil chegar às informações sobre o PNAE disponíveis no *site*⁴ do MEC. A partir da página inicial há dois caminhos possíveis. O mais longo, feito a partir da aba ‘Acesso a Informação’, acessamos o *link* ‘Ações e programas’ do órgão, distribuídos pelas suas diferentes secretarias: Secretaria de Educação Superior; Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; Secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; e Secretaria de Educação Básica. Por ser um Programa orientado a atender os alunos da educação básica, acessamos o *link* da última secretaria. Todavia, não foi possível encontrar o PNAE dentre os 43 programas e ações listados. Logo abaixo acessamos o *link* ‘Conheça todos os programas e ações do MEC’, que leva a uma página de pesquisa de todas as ações e programas do Ministério.

⁴ Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/>>. Acessos em: 27 de março e 31 de maio de 2013, e 21 de janeiro de 2014.

O caminho mais curto para essa mesma página de pesquisa é acessá-la diretamente da página inicial do MEC. A pesquisa pelos programas e ações é feita a partir de uma combinação de dois campos: perfil de quem pesquisa (professor e diretor; estudante; pais e familiares; imprensa; e fornecedores) e tema (Secretarias do MEC). Das seis combinações possíveis dos perfis e Secretaria de Educação Básica, apenas uma não leva às informações do Programa – aquela feita com o perfil aluno.

Seguindo o percurso ao acessar o *link* ‘Merenda Escolar’, encontramos literalmente as seguintes informações:

Merenda Escolar

Apresentação

O Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, garante a transferência de recursos financeiros para subsidiar a alimentação escolar de todos os alunos da educação básica e filantrópica. O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento.

Acesse aqui.

Palavras chaves: recursos, apoio financeiro, repasse, merenda, Pnae, alimentação escolar.

Nesse curto parágrafo com informações sobre a merenda escolar, informa-se que ela é realizada através de transferência de recursos e identifica o órgão de repasse – o FNDE – e seus receptores – estados e municípios. Ao acessar o *link* ‘Acesse aqui’ somos direcionados para a página do PNAE no *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que poderia ser acessada diretamente. As informações sobre o Programa no *site* do MEC são mínimas e encontram-se de maneira periférica, o que traz indícios de que ele não tem sido considerado um programa de destaque para esse Ministério.

Na página inicial do *site* do FNDE⁵ clicamos no *link* ‘Programas’; o primeiro é o PNAE com o título ‘Alimentação Escolar’, onde há um conjunto de informações sobre o Programa. Portanto, chega-se a elas com um ou dois cliques, a partir do *link* ‘Alimentação Escolar’ ao meio e ao final da página inicial. A facilidade de acesso e a visibilidade dada ao Programa exprime, possivelmente, a centralidade que ele ocupa dentre as preocupações do

⁵ Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/>>. Acessos em: 27 de março e 31 de maio de 2013, e 21 de janeiro de 2014.

FNDE. Enquanto que pelo *site* do MEC são necessários, pelo menos, oito cliques, inclusos os de uma pesquisa dentre os programas e ações para acessarmos a mesma página, no *site* do FNDE, com as informações sobre o PNAE.

Para retratar o Programa e os aspectos principais de sua implementação descritos no *site* do FNDE, expomos a seguir apenas informações disponíveis nas páginas ‘Apresentação’ e ‘Funcionamento’ e nas cartilhas que descrevem sobre a execução do Programa, por serem consideradas as mais relevantes para o entendimento dos sentidos dado ao PNAE e a aquisição dos produtos da agricultura familiar. Na ‘Apresentação’ do PNAE consta:

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

Seu objetivo é atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis.

O PNAE tem caráter suplementar, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal, quando coloca que o dever do Estado (ou seja, das três esferas governamentais: União, estados e municípios) com a educação é efetivado mediante a garantia de "atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade" (inciso IV) e "atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (inciso VII).

Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa de ensino:

- Creches – R\$ 1
- Pré-escola – R\$ 0,50
- Escolas indígenas e quilombolas – R\$ 0,60
- Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos – R\$ 0,30
- Ensino integral (Mais Educação) – R\$ 0,90

O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e pelo Ministério Público.

O orçamento do Programa para 2014 é de R\$ 3,5 bilhões, para beneficiar 43 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% desse valor – ou seja, R\$ 1,05 bilhão – deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar.

medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades. [grifo nosso]

Como visto, a apresentação dá ênfase aos aspectos fundamentais do Programa, como seu objetivo, público-alvo, aparato legal definido na CF 88, meio de repasse, valor *per capita*/dia e órgãos de controle. Tais informações transmitem uma preocupação com os aspectos legais, administrativos e financeiros. Alerta o gestor da área de educação e a população em geral para o uso adequado dos recursos financeiros, sendo esta preocupação própria de um órgão que efetua o repasse desses recursos, utilizando-se de uma linguagem administrativa financeira. No último parágrafo, assim como na cartilha (FNDE, 201-), cita o dever de utilizar pelo menos 30% dos recursos repassados na compra de produtos da agricultura familiar, mencionando o orçamento previsto para o Programa em 2014, assim como a quantidade de alunos a serem beneficiados.

Ao acessar as informações presentes no *link* 'Funcionamento', que apresenta a execução do Programa – descrevendo desde o processo de transferência dos recursos até a prestação de contas – a linguagem administrativa e financeira fica ainda mais evidente.

Os recursos financeiros provêm do Tesouro Nacional e estão assegurados no Orçamento da União. O FNDE transfere a verba às entidades executoras (estados, Distrito Federal e município) em contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento.

As entidades executoras (EE) têm autonomia para administrar o dinheiro e compete a elas a complementação financeira para melhoria do cardápio escolar, conforme estabelece a Constituição Federal.

A transferência é feita em dez parcelas mensais, a partir do mês de fevereiro, para a cobertura de 200 dias letivos. Cada parcela corresponde a vinte dias de aula. Do total, 70% dos recursos são destinados à compra de produtos alimentícios básicos, ou seja, semi-elaborados e in natura. O valor a ser repassado para a entidade executora é calculado da seguinte forma: $TR = \text{Número de alunos} \times \text{Número de dias} \times \text{Valor per capita}$, onde TR é o total de recursos a serem recebidos.

A escola beneficiária precisa estar cadastrada no censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Já a escola filantrópica necessita comprovar no censo escolar o número do Registro e do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, emitidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), bem como declarar o interesse em oferecer alimentação escolar com recursos federais aos alunos matriculados.

O cardápio escolar, sob responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, deve ser elaborado por nutricionista habilitado, com o

acompanhamento do CAE, e ser programado de modo a suprir, no mínimo, 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos das creches e escolas indígenas e das localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e 15% (quinze por cento) para os demais alunos matriculados em creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental, respeitando os hábitos alimentares e a vocação agrícola da comunidade. Sempre que houver a inclusão de um novo produto no cardápio, é indispensável a aplicação de testes de aceitabilidade.

A aquisição dos gêneros alimentícios é de responsabilidade dos estados e municípios, que devem obedecer a todos os critérios estabelecidos na Lei nº 8.666, de 21/06/93, e suas alterações, que tratam de licitações e contratos na administração pública.

No caso dos 30% do valor repassado pelo FNDE destinados a produtos da agricultura familiar, o processo licitatório pode ser dispensado, desde que os preços estejam compatíveis com os praticados no mercado local e os alimentos atendam a exigências de controle de qualidade.

Prestação de contas

A prestação de contas é realizada por meio do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira. A secretaria de Educação do estado ou município deve enviar a prestação de contas ao Conselho de Alimentação Escolar até 15 de fevereiro do ano subsequente ao do recebimento. Depois de avaliar a documentação, o CAE elabora parecer e o remete, junto com a prestação de contas e todos os comprovantes de despesas, para o FNDE até 31 de março.

Caso o CAE não aprove as contas, o FNDE avalia os documentos apresentados e, se concordar com o parecer do Conselho, inicia uma Tomada de Contas Especial e o repasse é suspenso. Estas duas últimas medidas também são adotadas no caso de não apresentação da prestação de contas.

Ocorrendo a suspensão dos recursos do PNAE em função da falta de prestação de contas, de irregularidades na execução do programa ou da inexistência do Conselho de Alimentação Escolar, o FNDE está autorizado a repassar os recursos equivalentes diretamente às unidades executoras das escolas de educação básica, pelo prazo de 180 dias. Segundo a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, esse recurso deve ser usado apenas para a alimentação escolar, dispensando-se o procedimento licitatório para aquisição emergencial dos gêneros alimentícios, mantidas as demais regras estabelecidas para execução do PNAE, inclusive quanto à prestação de contas.

Fiscalização

Cabe ao FNDE e ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) fiscalizar a execução do programa, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos de controle interno e externo, ou seja, do Tribunal de Contas da União (TCU), da Secretaria Federal de Controle Interno (SFCEI) e do Ministério Público.

Qualquer pessoa física ou jurídica pode denunciar irregularidades a um desses órgãos[grifo nosso].

É possível observar que as informações expressam uma preocupação com a segurança alimentar ao apresentar as porcentagens nutricionais a serem atendidas. E também uma preocupação procedimental e com o uso adequado dos recursos, ao citar como deve ser realizada a prestação de contas e os órgãos de controle – o próprio FNDE, Conselho de Alimentação Escolar e o Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e o Ministério Público –, fiscalizadores da execução do PNAE. As informações abrangem desde o processo inicial de operacionalização ao processo final com a prestação de contas. Tal apresentação retrata o PNAE de maneira ampla.

Sobre a forma de aquisição dos gêneros alimentícios, descreve que o processo de compras deve obedecer a Lei Federal nº 8.666/93, com possibilidade de ser dispensada a realização de licitações nas compras de produtos da agricultura familiar. Não parece ser errôneo afirmar que, pelas informações e linguagem contidas nos trechos acima, a única possibilidade de comprar os produtos da agricultura familiar é através do processo licitatório normatizado pela referida lei. Visto que nem mesmo a Chamada Pública é citada como alternativa possível.

Ainda na página ‘Funcionamento’, ao apresentar os ‘Parceiros e suas competências’, que seriam os atores responsáveis pela implementação do Programa, não são citados os agricultores familiares nem os órgãos e entidades federais, estaduais ou locais relacionados a este público. Por esta informação, supõe-se que os agricultores familiares não façam parte do conjunto de atores cruciais que participam da implementação do PNAE. Parecem ser meros fornecedores dos gêneros alimentícios, assim como, as empresas privadas distribuidoras de alimentos, tampouco citadas.

Por outro lado no ‘Manual de Instruções Operacionais para Nutricionistas Vinculados ao PNAE’ (Vasconcelos *et al*, 2012), elaborado pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar de Santa Catarina (Cecane-SC) com o apoio do FNDE, apresenta informações e aponta a importância da aquisição dos produtos da agricultura familiar.

O PNAE tem como princípios e diretrizes promover a alimentação escolar saudável e adequada, o respeito à cultura, às tradições e aos hábitos alimentares, o controle social, a segurança alimentar nutricional e o desenvolvimento sustentável, ou seja, adquirir alimentos diversificados e produzidos localmente.

Promover o encontro da alimentação escolar com a agricultura familiar como estratégia para o desenvolvimento rural e o combate aos agravos

nutricionais é uma proposta alinhada ao objetivo de crescimento e desenvolvimento do país.

(...)

Para a agricultura familiar, o fornecimento de sua produção para a alimentação escolar proporciona o desenvolvimento econômico regional, a valorização dos produtores familiares, viabiliza a continuidade da produção familiar por meio da garantia da venda dos gêneros produzidos, incentiva a organização, cooperação e formalização, aumento da renda e diminuição do êxodo rural, além de possibilitar a aproximação dos produtores e consumidores.

Para a alimentação escolar, a compra de alimentos da agricultura familiar traz a preservação das tradições alimentares locais e da produção com baixo impacto ambiental, desde que sejam produtos agroecológicos; relacionamento direto com o produtor; e a integração da agricultura familiar com a educação. (Vasconcelos *et al*, 2012:27 e 28)[grifo nosso].

Tais argumentos, como se vê, ressaltam potenciais benefícios tanto para os alunos quanto para os agricultores familiares. Incentiva a compra e o consumo de produtos agroecológicos, por serem mais nutritivos e contribuírem para o desenvolvimento sustentável. O discurso de sustentabilidade, então, se faz presente.

Segundo esse Manual (Vasconcelos *et al* 2012:28), é competência da(o) nutricionista responsável técnica(o) do PNAE incentivar e fomentar a compra de alimentos da agricultura familiar, e para isso é necessário que conheça a produção agrícola local: “*deverá estabelecer parcerias com as instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural, as Secretarias de Agricultura, as cooperativas e associações de agricultores familiares e demais organizações da agricultura familiar*”. Diferentemente das informações que constam na página virtual do FNDE, o Manual de procedimentos orientado aos nutricionistas considera os agricultores familiares, instituições e órgãos públicos relacionados a este público como parceiros necessários a implementação do Programa.

Nesse sentido os argumentos presentes na página do FNDE e no ‘Manual de Procedimentos para os Nutricionistas...’ são diferentes. O que parece demonstra uma maior sensibilidade à aquisição dos alimentos da agricultura familiar nas instruções aos profissionais relacionados à segurança alimentar e nutricional – nutricionistas – principalmente pela possibilidade de adquirir produtos mais saudáveis e/ou agroecológicos; do que as informações contidas no *site* do FNDE, que parecem estar mais direcionadas aos gestores e técnicos administrativos.

O PNAE a partir do Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA

Assim como, o percurso feito no *site* do MEC para análise da visibilidade e discursos presentes sobre o PNAE, partimos da página inicial do *site* do MDA⁶, e também encontramos dois caminhos possíveis. Logo no início da página há o assunto ‘Geração de Renda e Agregação de Valor’ e, dentre os programas que compõem este assunto está ‘Alimentação Escolar (PNAE)’.

Ainda na página inicial visualizamos o *link* ‘Nossos Programas’, e ao acessá-lo vemos os 16 programas do Ministério, em foto *links* rotativos, dentre eles o ‘Alimentação Escolar’. Quando acessado, direciona para uma página com as seguintes informações:

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) incentiva a participação da agricultura familiar no cardápio da alimentação escolar nos municípios.

Instituído pela Lei no. 11.947/2009, o Pnae prevê a compra de ao menos 30% dos alimentos provenientes da agricultura familiar para serem servidos nas escolas da rede pública de ensino. É alimento fresco e de qualidade na alimentação escolar. É garantia de geração de renda para os agricultores e o município, dinamizando a economia local.

COMO FUNCIONA A COMPRA

A compra é feita por meio de chamadas públicas, com dispensa de licitação. O Programa possibilita a aquisição de alimentos da agricultura familiar.

VANTAGENS PARA O MUNICÍPIO

- *Beneficia os agricultores familiares;*
- *Dinamiza a economia local;*
- *Maior sustentabilidade via circuitos curtos de comercialização;*
- *Valoriza os produtos regionais.*

IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA

O Pnae é uma importante ferramenta na garantia de segurança alimentar e nutricional, bem como para o desenvolvimento local.

Endereço do programa:

*<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas//alimentacaoescolar>.
[grifo nosso].*

⁶ Disponível em: < <http://www.mda.gov.br/>>. Acessos em: 27 de março e 31 de maio de 2013, e 21 de janeiro de 2014.

Estas informações estão relacionadas apenas à etapa de compras de produtos da agricultura familiar, expressando as vantagens para a economia municipal em adquirir tais produtos. Também ressaltam a importância deste Programa para a segurança alimentar e nutricional e para o desenvolvimento local. Retratando o PNAE a partir dos interesses dos pequenos produtores rurais. Ao acessar o *link* ao final dessa página, somos direcionados ao conjunto de informações sobre o Programa, o mesmo do percurso anterior.

A página oficial do PNAE no *site* do MDA, por qualquer dos dois caminhos, pode ser acessada facilmente com até três cliques. O que demonstra que esse Programa também parece ser uma preocupação central para esse Ministério. As informações sobre o PNAE podem ser acessadas com a mesma facilidade com que acessamos as informações sobre esse Programa na página do FNDE.

Dentre as informações disponíveis na página do *site* do MDA, são retratadas neste subcapítulo as informações das seções ‘Sobre o Programa’, ‘Quem é quem na implementação do PNAE’ e no ‘Passo a passo (...)’, por conterem informações gerais que apresentam o Programa e seu modo de funcionamento, assim como foi analisado no *site* do FNDE/MEC.

Em ‘*Sobre o Programa*’ é descrito:

A Lei nº 11.947/2009 determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (de acordo com o Artigo 14).

A aquisição de gêneros alimentícios será realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas. As escolas poderão complementar a demanda entre agricultores da região, território rural, estado e país, nesta ordem de prioridade.

A Lei foi regulamentada pela Resolução nº 26, do Conselho Deliberativo do FNDE, que descreve os procedimentos operacionais que devem ser observados para venda dos produtos oriundos da agricultura familiar às Entidades Executoras.

Para saber mais, escreva para alimentacaoescolar@mda.gov.br

Consulte aqui:

- Chamadas Públicas de ATER*
- Chamamentos Públicos da Alimentação escolar.*

Alimentação escolar e agricultura familiar

A produção de agricultores familiares, prioritariamente assentados de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, agora serão adquiridas para a alimentação escolar.

Segurança Alimentar

A Lei nº 11.947/2009 determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar. O objetivo do Governo Federal é promover o desenvolvimento sustentável, a articulação das políticas públicas e o controle social, que respeita as tradições alimentares locais.

Quais são os produtos que serão adquiridos

As Entidades Executoras (secretarias estaduais de educação e redes federais de educação básica ou suas mantenedoras, que recebem recursos diretamente do FNDE) deverão publicar a lista de produtos que pretendem adquirir da agricultura familiar para alimentação escolar.

Como acontece a publicação de produtos

Por meio de Chamada Pública, em jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, em página na internet ou na forma de mural em local público de ampla circulação. É importante lembrar que os cardápios deverão oferecer três porções de frutas e hortaliças por semana, no mínimo.

Projeto de Venda

O Projeto de Venda deverá ser feito de acordo com a chamada pública e assinado pelo representante do grupo formal e pelos agricultores fornecedores do grupo informal. Os Projetos de venda serão recebidos pela Entidade Executora. Saiba como fazer o projeto de venda, acessando "Publicações" do portal.

Quais documentos é preciso

A documentação exigida para habilitação dos fornecedores são: CPF, DAP de cada agricultor participante e Projeto de Venda (para Grupos informais) e CNPJ, DAP Jurídica, cópias das certidões negativas junto ao INSS, FGTS, Receita Federal e Dívidas Ativas da União, cópias do estatuto e Projeto de Venda (para Grupos formais).

Seleção dos projetos de venda

Têm prioridade, nesta ordem, os projetos dos municípios, da região, do território rural, do estado e do país. Após a seleção, o contrato deverá ser assinado pela Entidade Executora, pela cooperativa ou associação (grupo formal) e/ou agricultores familiares (grupo informal) [grifo nosso].

Diferentemente do *site* do FNDE, a apresentação do PNAE no *site* do MDA, não cita o objetivo do Programa nem o público alvo – alunos e suas necessidades nutricionais. E já de início cita a Lei Federal nº 11.947/2009, ressaltando alguns detalhes sobre a aquisição dos produtos da agricultura familiar como alguns deveres das entidades executoras, perímetro

prioritário para compra, locais de publicação da Chamada Pública e documentação necessária. Por essa mesma página são acessadas algumas Chamadas Públicas de municípios e estados. Observa-se que as informações disponíveis sobre o Programa restringem-se a parte dele – a aquisição de produtos da agricultura familiar. Não é citada em nenhum momento a possibilidade de compra através de processo licitatório com base na Lei Federal nº 8.666/93, ficando a compra via Chamada Pública como a única opção para a compra de produtos da agricultura familiar.

No *link* ‘Quem é quem na implementação do PNAE’, que nomeia os atores responsáveis pela implementação do Programa, ressalta a participação dos agricultores familiares, suas organizações e instituições, como agentes ativos deste processo, conforme se pode observar abaixo:

Quem Vende:

- Agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, organizados em grupos formais e/ou informais, com DAP física e/ou jurídica.
- Grupos Formais – agricultores familiares e empreendedores familiares rurais constituídos em cooperativas e associações.
- Grupos Informais – grupos de agricultores familiares organizados que deverão ser apresentados junto à Entidade Executora por uma Entidade Articuladora.

Quem Compra:

Entidades Executoras (EE) – são secretarias estaduais de educação, prefeituras ou escolas que recebem recursos diretamente do FNDE.

São Atendidos:

Alunos matriculados na educação básica das redes públicas federal, estadual e do Distrito Federal, em conformidade com o censo escolar realizado pelo INEP, no ano anterior ao do atendimento (...).

Outras Instituições Envolvidas no Processo:

Entidades Articuladoras (EA) – assessora e articula o grupo informal para elaboração do Projeto de Venda. São entidades representativas da agricultura familiar, cadastradas no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), Sindicato de Trabalhadores Rurais e de Trabalhadores da Agricultura Familiar (Sintraf), e entidades credenciadas pelo MDA para emissão da DAP.[grifo nosso]

Essa seção cita os agricultores familiares, grupos formais e informais, secretarias de educação, prefeitura, escolar e entidades articuladoras. Apenas em um *link* secundário são apresentados o FNDE, o CAE e suas respectivas funções, o que contribui para a ênfase nos agricultores familiares. O mesmo ocorre nas informações presentes no ‘Passo a Passo – Como

funciona a compra e venda de produtos da agricultura familiar?’ A implementação da compra orientada é explicada em sete passos, conforme o quadro 1.

Passos
1º - Mapeamento dos produtos da agricultura familiar
2º - Construção do cardápio
3º - Chamada Pública
4º - Projeto de venda
5º - Seleção dos projetos
6º - Assinatura do contrato
7º - Execução

Quadro 1: Etapas de implementação da compra orientada conforme o MDA.
Fonte: Elaboração própria, a partir informações disponíveis no *site* do MDA.

Conforme o quadro acima, as informações apresentadas no *site* do MDA não fornecem uma dimensão de toda a lógica de funcionamento do PNAE, descrevendo apenas a maneira como seria possível efetuar a compra dos agricultores familiares. A cartilha ‘O Encontro da Agricultura Familiar com a Alimentação Escolar’, elaborada pelo MDA, expõe uma série de argumentos para a compra desses produtos:

Para quem produz alimentos, a iniciativa contribui para que a agricultura familiar se organize cada vez mais e qualifique suas ações comerciais.

Para quem adquire esses produtos, o resultado desse avanço é mais qualidade da alimentação a ser servida, manutenção e apropriação de hábitos alimentares saudáveis e mais desenvolvimento local de forma sustentável.

Do ponto de vista da produção, essa conexão é mais uma alternativa:

- *No combate à pobreza rural;*
- *Na garantia da segurança alimentar;*
- *Na geração de renda e agregação de valor;*
- *Na sustentabilidade do modelo de desenvolvimento.*

(MDA, 2011:4 e 5). [grifo nosso].

Assim como, no Manual para a(o)s nutricionistas, a cartilha elaborada pelo MDA apresenta argumentos para a implementação do Programa que ressaltam os efeitos positivos de ambos os lados – produção e consumo. Todavia, nesta cartilha são enfatizados o desenvolvimento local e a melhoria das condições de vida do pequeno produtor.

Através da breve observação dos *sites* ministeriais constata-se a visibilidade setorial dada por eles ao PNAE. São mínimas e periféricas as informações disponíveis através do MEC. O *site* do FNDE reúne uma maior quantidade de informações do Programa, possivelmente porque a operacionalização do Programa em nível federal é realizada por repasse de recursos e controle dos mesmos. E a responsabilidade, dentro do MEC, é dessa autarquia. As informações obtidas descrevem o PNAE na sua ampla dimensão de provedor das necessidades nutricionais aos alunos da rede pública de ensino. É próprio e legítimo ao setor de educação informar, haja vista ser esse o objetivo do Programa. Para isso se utilizam de linguagens administrativas e financeiras, exprimindo uma preocupação com os procedimentos e o uso adequado dos recursos.

Por outro lado, o *site* do MDA refere apenas o relativo à compra de produtos da agricultura familiar, citando em vários momentos a Lei Federal 11.947/09, e as contribuições para a melhoria das suas condições socioeconômicas e o desenvolvimento local. O conteúdo está orientado para o entendimento desse grupo e das instituições a ele ligadas.

Conclui-se que, ambos os *sites*, FNDE e MDA, as informações sobre o PNAE podem ser facilmente acessadas. Embora, existam similaridades, dimensões diferentes do Programa são focalizadas, conforme as particularidades dos setores que representam – educação e pequenos produtores rurais. Buscamos entender, também, conforme suas particularidades: Como os dois ministérios influenciam os municípios a implementarem a compra orientada?

Uma das respostas possíveis a essa questão pode ser dada a partir da identificação de departamentos desses ministérios que tratem desta orientação: estruturas descentralizadas nos estados e municípios, específicas para apoiar os governos subnacionais na implementação do PNAE e a partir de órgãos consultivos.

Dentro da estrutura organizacional do FNDE encontramos a Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar, criada em 2009, a partir da necessidade de aplicação da Lei Federal nº 11.947/09. Essa divisão realiza seminários e capacitações pelos estados e municípios brasileiros para informar sobre a compra de produtos da agricultura familiar. Também capacitou os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (Cecane's) para serem multiplicadores dessas informações nos municípios. Esses Centros resultam de parcerias entre o FNDE e as universidades federais, para prestar apoio técnico e operacional aos estados e municípios no desenvolvimento de ações relacionadas à execução

do PNAE. Realizam atividade de pesquisa, extensão e assessoria em segurança alimentar e nutricional para municípios e estados (Técnico do FNDE, em entrevista concedida a autora em 07 de junho de 2013).

Segundo Albaneide Peixinho (2013:5), atual gestora nacional do PNAE, devido à necessidade de desenvolver ações interministeriais necessárias à implementação da compra orientada, foram instituídos pelo FNDE: o Comitê Gestor, formado por representantes do Governo Federal por meio da Portaria nº 450/2010; e o Grupo Consultivo com a participação de representantes da sociedade civil, além dos representantes do Conselho Nacional de Secretários de Estados da Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com fins de assessorar o Comitê Gestor. Foi celebrado um Termo de Cooperação entre o MEC e o MDA, para realização dos seminários descritos acima, através da Portaria 450, visando o desenvolvimento de uma série de capacitações realizada conjuntamente pelos dois Ministérios e para troca de informações.

No *site* do MDA, as informações sobre o PNAE estão dentro do assunto Geração de Renda e Agregação de Valor, que é um departamento da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). Uma das linhas de atuação deste departamento é o apoio à comercialização; entre os programas consta o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), antecessor ao PNAE na compra da produção dos agricultores familiares e pequenos empreendedores rurais.

A estratégia adotada pelo MDA para contribuir na implementação da compra orientada pelos municípios são os Projetos Nutre, formulados pela SAF. Atualmente totalizam cinco Projetos Nutre, que abrangem 13 estados do Brasil. São executados por ONG's contratadas pelo MDA para prestar assistência técnica às organizações da agricultura familiar, de forma que se adequem às demandas das entidade executoras do PNAE junto aos gestores dos municípios selecionados para garantir a publicação das Chamadas Públicas (MDA, 201-c). O procedimento está descrito a seguir.

2.3 Instrumentos legais e mecanismos de controle do PNAE: meios de indução à compra orientada?

Os recursos provenientes do PNAE devem ser gastos exclusivamente com a compra de produtos alimentícios para a alimentação escolar. Até a publicação da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que permite o uso do instrumento Chamada Pública para a aquisição desses produtos, todas as compras realizadas com recursos federais desse Programa eram regidas exclusivamente pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que normatiza todos os processos de aquisições da Administração Pública.

Por serem essas as duas alternativas de procedimentos para a compra, descreve-se, brevemente, neste subcapítulo os principais requisitos de operacionalização e também as implicações dessas leis e de suas alterações, na implementação do Programa. Conforme bem lembrou Coutinho (2013: 199) sobre a importância da análise empírica dos diferentes papéis com que o direito pode contribuir para a análise de políticas públicas, *“é preciso que juristas aprendam a lidar com argumentos envolvendo causalidade, lastrear inferências, bem como distinguir argumentos normativos (prescritivos) de análises descritivas, que não almejam construir uma interpretação válida das normas em questão e sim observar políticas públicas para nelas encontrar gargalos e soluções”*.

Licitação – a partir da Lei Federal nº 8.666/93

Em muitos países as aquisições de bens e serviços efetuadas pelo governo são realizadas a partir de um conjunto de normas e diretrizes com vistas à padronização dos procedimentos e à lisura dos processos. No Brasil não é diferente, sendo a licitação o procedimento administrativo pelo qual bens e serviços são fornecidos por empresas à Administração Pública direta e indireta, das três esferas de governo – federal, estadual e municipal. Este procedimento é norteado por uma série de princípios expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. São eles: legalidade, igualdade, formalidade, objetividade, competitividade e publicidade.

São princípios que norteiam todas as modalidades de licitação: concorrência; tomada de preços; convite; concurso; leilão (Brasil, 1993); e o pregão (Brasil, 2000). Para identificar a modalidade a ser aplicada no caso do PNAE, deve ser observado o valor total dos recursos disponíveis para a compra dos alimentos, ou seja, aquele repassado pelo FNDE, com base no

censo escolar do exercício anterior. Segundo Froehlich (2010:130), as modalidades mais utilizadas para a aquisição de alimentos através do PNAE são a carta convite, tomada de preços, concorrência pública, sistema de registro de preços e o pregão. A partir do recorte desta pesquisa – analisar a implementação do PNAE em municípios de pequeno porte –, pressupõe-se que as modalidades observadas sejam apenas, a Carta Convite, Pregão (presencial ou eletrônico) e a Tomada de Preços, pelos valores máximos que delimitam os seus usos para compras – no caso da Carta Convite, R\$ 80.000,00; e Tomada de Preços, R\$ 650.000,00 (Brasil, 1998). A utilização do Pregão independe do valor disponível (Brasil, 2000).

Em qualquer dessas modalidades há o uso de três instrumentos: Termo de Referência, Edital de Licitação e Contrato. O primeiro é elaborado pelo setor responsável pela alimentação, e descreve as características e especificações dos alimentos a serem comprados, com base no cardápio elaborado pela(o) nutricionista responsável. A caracterização dos produtos não deve vinculá-los a nenhuma marca (Brasil, 1993).

A partir dessas informações e da identificação da modalidade de licitação é elaborado o Edital de Licitação, contendo as exigências estabelecidas na legislação – especialmente normas sanitárias vigentes, e documentação que comprove regularização legal, fiscal, e administrativa do fornecedor. Também é necessário informar as condições de aquisição, periodicidade da entrega e os critérios de seleção dos fornecedores.

Depois de elaborado, o Edital de Licitação deve ser apreciado pelo CAE, que deverá acompanhar o andamento de todo o processo, incluindo a etapas de licitação, fornecimento dos produtos e prestação de contas. Igualmente, informa ao gestor responsável e aos demais órgãos de controle – FNDE e Ministério Público – a ocorrência de irregularidades. Identificado o fornecedor com a menor proposta, ao término do processo licitatório é firmado o Contrato, com base nas informações expressas no Termo de Referência e no Edital de Licitação. Também é feita a coleta de amostras dos produtos pela entidade executora, para avaliação de possíveis irregularidades. Concluída a entrega dos produtos conforme acordado, é feito o pagamento, a partir da emissão da nota fiscal e de outros documentos para prestação de contas junto ao CAE e ao FNDE.

Froehlich (2010: 133) entende que essa legislação está centrada na participação de empresas como fornecedoras das aquisições públicas, não expressando claramente a

possibilidade de pessoas físicas participarem desse processo, “*tampouco faz referência a possibilidade da participação da agricultura familiar*”, a menos que seja a partir de uma organização formal como associações e cooperativas. Também registra que, por se tratar de um procedimento de compra cujo critério básico de escolha é o menor preço, desfavorece e desmotiva a participação dos agricultores familiares. Mesmo estando organizados, frequentemente não conseguem competir, em preço e quantidade, com os médios e grandes fabricantes, atacadistas e distribuidores de alimentos – durante muito tempo os fornecedores privilegiados e exclusivos do PNAE. Outro aspecto complicador, para esse público, são as exigências técnicas e burocráticas exigidas nesses processos.

Algumas alterações realizadas na Lei Federal nº 8.666/93 preveem a possibilidade de dispensa de licitação para compras em dois casos: nas aquisições de valor de até R\$ 8.000,00, desde que não se refiram às parcelas de uma mesma compra que poderia ser realizada de uma só vez (Brasil, 1998); e em compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas com base no preço do dia (Brasil, 1994).

De modo geral, para as compras municipais, a Lei Federal nº 8.666/93 é a norma orientadora dos processos de aquisição de bens, serviços, obras e alienações. E, por ser estruturante, é aquela cujas orientações e aplicações serão cobradas nas apreciações das contas municipais pelos órgãos de controle – Tribunais de Contas e Controladoria Geral da União. Portanto, está estabelecido (ou pressupõe-se que deveria estar) um agir na administração pública, que atende a essa legislação, o que implica, para gestores e técnicos, uma rotina de procedimentos e critérios constituídos.

Existindo regras certamente existirão exceções. Antes mesmo da aprovação e vigência da legislação federal que determina a compra de produtos de agricultores familiares e pequenos empreendedores rurais, alguns municípios flexibilizaram a aplicação da legislação existente e a operacionalização dos procedimentos para inserirem o agricultor como fornecedor de compras públicas. Embora, Farah (2013, 184) observe que o período de experimentalismo municipal tenha ficado menos fértil a partir da segunda metade da década de 2000, alguns municípios têm utilizado algumas maneiras inovadoras de implementar a compra dos gêneros alimentícios para o PNAE nesse período, como mecanismo de promoção do desenvolvimento local.

A partir da análise dos dados coletados pelo Prêmio Gestor Eficiente da Merenda, da ONG Ação Fome Zero, Turpin (2009:31) identificou que, dentre os 610 municípios inscritos para o prêmio em 2006, 231 compraram de pequenos produtores, através de licitações ou com a dispensa destas, especificamente nos casos que não ultrapassa R\$ 8.000,00 conforme observamos neste subcapítulo. Triches (2010: 167) descreve que em Rolante-RS, houve uma “*revisão jurídica e reformulação dos editais licitatórios, adaptando as exigências documentais de habilitação, especificamente, ao produtor rural*”. Houve também flexibilização desses processos em Dois Irmãos-RS (Froehlich, 2010:73). Em São João do Arraial-PI (Santos, 2013:107), foi feita adaptação nos procedimentos para aquisição dos alimentos, que poderia ter sido considerada ilegal. Tanto a flexibilização quanto a adaptação podem ter ocorrido em outros municípios brasileiros. Esses casos evidenciam a capacidade de inovação municipal para inserção econômica do agricultor familiar. Nesse sentido, a Lei Federal nº 11.947/09 traz facilidades aos municípios que já efetuavam a compra de pequenos produtores e serve de incentivo para que os demais também a efetuem. Essas ações experimentais municipais têm influenciado a formulação e implementação de programas públicos federais em todo o país.

Chamada Pública – a partir da Lei Federal nº 11.947/09

Com a finalidade de flexibilizar procedimentos e critérios para a compra da agricultura familiar e do pequeno produtor rural, foi instituído, como possibilidade, o uso da Chamada Pública, desde que os preços praticados sejam compatíveis com os do mercado local e que sejam atendidas as exigências de qualidade. Esse procedimento tem a operacionalização normatizada pelas Resoluções FNDE nº 38/09 (revogada) e 26/13 (em vigor).

Assim, como as modalidades de licitação previstas na Lei Federal nº 8.666/93, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência também devem ser respeitados na Chamada Pública. Embora regida pelo princípio de igualdade, na compra orientada através da PNAE, há algumas regras de priorização a serem observadas. Primeiramente, é dada preferência à aquisição da produção dos agricultores residentes em assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas. Outro critério é a proximidade do município comprador, isto é, os agricultores que residem nesse município possuem prioridade sobre os localizados na região, estes sobre os do estado. Finalmente, estão aqueles dos demais estados do território nacional (Brasil 2009a). Sempre

que possível, também são priorizados os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos certificados (Brasil, 2009b), pelos quais poderá ser pago um valor 30% maior do que se paga pelo produto convencional (FNDE, 2013).

A(o) nutricionista responsável pela merenda escolar deve elaborar o cardápio respeitando os hábitos e costumes alimentares regionais, e com base na sazonalidade da produção dos agricultores familiares. Logo, pressupõe-se que esse (a) profissional tenha informações sobre a produção agropecuária desses agricultores. A partir do cardápio é elaborado o Edital de Chamada Pública, onde são descritos os produtos e suas quantidades, as normas sanitárias pertinentes, a sazonalidade de entrega, preços praticados, entre outras informações.

A Chamada Pública deve ser obrigatoriamente publicada em jornais de circulação local e em lugares de visibilidade pública, e, caso seja possível, em jornais regionais e estaduais, no *site* da prefeitura (Brasil, 2009b) e no da Rede Brasil Rural⁷. Os editais de Chamadas Públicas devem permanecer abertos para recebimento do projeto de venda por no mínimo 20 dias (Brasil, 2013).

No que se refere ao estabelecimento dos preços praticados, antes da Resolução FNDE nº 26/2013 os preços eram os mesmos que os comercializados pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); na inexistência de definição local destes, a entidade executora realizava cotações no varejo ou na rede atacadista, conforme o valor da Chamada Pública. Para facilitar esse processo, a citada Resolução determinou que, independentemente do valor, os preços devem ser estabelecidos a partir da média de três cotações em mercado de âmbito local, regional, estadual e nacional, priorizando a referência da feira de produtos da agricultura familiar, quando existir.

Na fase de habilitação os agricultores devem entregar uma série de documentos (vide quadro 2), dentre eles a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que legitima o agricultor como familiar e o projeto de venda, elaborado com base nas informações disponíveis no Edital de Chamada Pública e na sua capacidade produtiva. Os grupos informais poderão contar com o apoio de entidades articuladoras, registradas no Sistema Brasileiro de

⁷ Portal de *e-commerce* dos produtos da agricultura familiar implantado pelo MDA, onde são disponibilizadas as informações sobre os produtos da agricultura família e do pequeno produtor rural, a fim e contribuir para a comercialização destes produtos.

Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibraer) e definidas pelo MDA, para os auxiliarem na elaboração do projeto de venda (Brasil, 2009b).

Agricultores organizados em grupos informais	Agricultores organizados em grupos formais
Prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF).	Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).
Cópia da DAP principal, ou extrato da DAP, de cada Agricultor Familiar participante.	Cópia da Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica para associações e cooperativas.
Projeto de Venda.	Projeto de Venda.
Outras provas de atendimento de requisitos previstos em lei especial.	Cópias das certidões negativas junto ao INSS, FGTS, Receita Federal e Dívida Ativa da União.
Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção própria, relacionada no projeto de venda*.	Cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada na Junta Comercial (cooperativas), ou Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas (associações). Ou Contrato Social (empreendimentos familiares).
	Outras provas de atendimento de requisitos previstos em lei especial.
	Declaração de eu os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção dos agricultores relacionados no projeto de venda*.

Quadro 2: Documentos necessários na fase de habilitação

Fonte: Elaboração própria, a partir da Resolução FNDE n. 38/09 e 26/13*.

A partir da seleção da proposta, são recolhidas amostras dos produtos para avaliação, e os alimentos devem atender aos requisitos exigidos em legislações sanitárias vigentes, assim como requerido no procedimento licitatório. Cumpridas tais exigências, é assinado o Contrato de Venda, acompanhado do cronograma de entrega a ser atendido.

A Lei Federal nº 11.947/09 prevê que em caso de impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente, ou inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, ou devido a condições higiênico-sanitárias inadequadas, é permitido aos municípios não efetuarem a compra dos produtos da agricultura familiar. Justifica-se, então, não efetuar a compra orientada quando os agricultores familiares não possuírem capacidade produtiva e organizacional para atenderem a demanda. Todavia, não está explícito nessa lei, nem em suas normas operacionais, se esses agricultores seriam os localizados no local ou na região.

Com esses dados, algumas questões podem ser levantadas: (a) Quais seriam os motivos para que os gestores da merenda escolar procurassem agricultores com maior ou menor capacidade produtiva? (b) Quais fatores influenciam a escolha do poder público em implementar ações para capacitar os agricultores familiares que estariam em níveis menos profissionalizados? Um possível receio de sofrer sanções de órgãos federais de controle poderia ser uma resposta à última pergunta. Sugerindo mais um questão: (c) O controle institucional exercido pelo governo federal tem sido capaz de contribuir para que esta diretriz de compra seja cumprida?

Prestação de contas e controle institucional federal

A partir da última questão sugerida no tópico anterior, este subcapítulo descreve o processo de prestação de contas efetuado pelos municípios e os resultados de um levantamento sobre a apreciação das contas exercida pelo FNDE, TCU e CGU nos últimos três anos. Ou seja, de 2010, quando teve início à obrigatoriedade da compra orientada, até o ano de 2012, com a finalidade de buscar possíveis relações entre o controle institucional do Programa e a compra orientada.

Os municípios e estados devem prestar contas da execução do PNAE anualmente, por meio de um documento chamado Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeiro. A Secretaria de Educação deve enviar ao CAE a prestação de contas até o dia 15 de fevereiro do ano subsequente ao ano do recebimento, e o CAE tem até 31 de março para apreciar as contas, elaborar relatório e enviá-lo, juntamente com as notas fiscais, para o FNDE. Caso o CAE não aprove as contas, o FNDE avalia a situação e, concordando com o parecer do Conselho, inicia a Tomada de Contas Especial e suspende o repasse de recursos. A suspensão do repasse também ocorre caso a prestação de contas não seja realizada. Mesmo que o CAE aprove a prestação de contas, o FNDE também a fiscaliza; e constatando irregularidades, poderá também suspender o repasse de recursos (FNDE, 201-).

As prestações de contas realizadas até 2011, ou seja, aquelas referentes até o exercício de 2010, eram feitas em formulários impressos, enviados ao FNDE pelos CAE's. Segundo pesquisa realizada pela Universidade de Brasília, a partir de dados preliminares, 49,57% dos municípios e estados realizaram aquisições de produtos da agricultura familiar, durante o ano de 2010 (FNDE, 2012). Entretanto, o FNDE ainda não apresentou os dados oficiais de prestação de contas referente a esse exercício, não havendo informações precisas de quais

municípios realizaram a compra orientada e as respectivas porcentagens de aquisição (Técnico do FNDE, em entrevista a autora em 07 de julho de 2013).

Em 2012 foi implantado o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), buscando tornar o processo mais eficiente, diminuindo o tempo de preparo e envio das prestações de contas pelos estados e municípios, além de maior agilidade da análise dessas contas pelo FNDE. Devido à transição do sistema impresso para o digital, e à adaptação das entidades executoras ao novo sistema, as prestações de contas referentes aos exercícios de 2011 e 2012 puderam ser realizadas até o primeiro semestre de 2013. As do exercício de 2013 estão em fase de recebimento pelo FNDE. Os resultados da prestação de contas de nenhum desses anos foram divulgados. Logo, desde a vigência da Lei nº 11.947/09 até a finalização dessa dissertação, não haviam sido divulgados pelo FNDE dados sobre a aquisição de produtos da agricultura familiar referente aos anos de 2011, 2012 e 2013, nem as porcentagens de aquisição por municípios.

O Relatório de Gestão referente ao exercício de 2011 (FNDE, 2012) mostra que em treze municípios, dentre os sorteados pela Controladoria Geral da União (CGU) durante o ano de 2011, foi identificada ausência de aquisição de produtos da agricultura familiar e não atendimento dos 30% estipulados, entre outras não conformidades, como irregularidades nos processos licitatórios e armazenamento inadequado dos alimentos. Todavia, não foram detalhados os motivos pelos quais não houve a compra orientada, e por isso não foi possível identificar se as justificativas eram aquelas legalmente aceitáveis. Diante das constatações da CGU, o FNDE enviou aos municípios identificados um memorando com orientações aos respectivos gestores e ao CAE's.

Em pesquisa aos acórdãos e decisões no sistema de consulta ao público do Tribunal de Contas da União (TCU), foram identificados sete acórdãos⁸, gerados entre 2010 e março de 2013, que citam o não cumprimento da compra orientada, conforme o estabelecido pela Lei Federal nº 11.947/09. Da mesma forma que o FNDE, o TCU recomendou aos gestores empreenderem esforços para adquirir tais gêneros alimentícios. Portanto, nenhum desses agentes fiscalizadores sancionou os municípios em decorrência da não aquisição dos gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar.

⁸ Acórdãos 86696, 91662, 95688, 90964, 109373 e 54707/13.

Todavia, a aplicação de sanções dependeria de haver algum tipo de sanção prevista além da superação das dificuldades de processamento e disponibilização dos dados. Entretanto, nenhum dos instrumentos normativos que regulamentam esta aquisição – ou seja, a referida Lei Federal nº 11.947/09 e a Resolução FNDE n. 38/09 e 26/13 – prevê sanção específica para o não cumprimento da utilização de no mínimo 30% dos recursos repassados para a compra de gêneros alimentícios da produção familiar. Mas esclarece:

Art. 31. Ao FNDE é facultado estornar ou bloquear, conforme o caso, valores creditados na conta corrente da EE [entidades executoras], mediante solicitação direta ao agente financeiro depositário dos recursos, nas seguintes situações:

- a) ocorrência de depósitos indevidos;*
 - b) determinação do Poder Judiciário ou requisição do Ministério Público;*
 - c) constatação de irregularidades na execução do Programa;*
 - d) constatação de incorreções nos dados cadastrais das contas correntes.*
- (Resolução/CD/FNDE nº38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE).

Conforme alínea c, a constatação de irregularidades na execução do Programa é uma das situações passíveis de estorno ou bloqueio dos valores creditados, ou seja, sanções. Mas, pela atuação dos órgãos de controle institucional – FNDE e TCU – o não cumprimento da porcentagem de compra de produtos da agricultura familiar sem as justificativas aceitáveis não está sendo tratado como uma irregularidade passível de sanção aos municípios. Em nenhum dos casos descritos nos Relatórios de Gestão do FNDE e nos acórdãos do TCU essas medidas foram aplicadas. Ocorreu aplicação de sanções em casos decorrentes de outras irregularidades.

Por outro lado, caso houvesse aplicação de medidas corretivas, quais sanções poderiam ser aplicadas, para que não houvesse prejuízos à finalidade última do Programa - fornecimento de alimentação aos alunos da rede pública de ensino? Poderiam ser as mesmas para um município que utilizou 20% dos recursos para compra de produtos da agricultura familiar e para outro que utilizou 2%, ou 0% dos recursos para este fim? Embora este seja um questionamento importante, tais diferenças ainda não foram definidas pela legislação vigente no país.

Diante das análises apresentadas neste subcapítulo, parece razoável supor que o controle institucional do PNAE, exercido por agências federais, de maneira geral tem

representado pouco, ou nenhum, fator de incentivo à inserção dos agricultores familiares como fornecedores de compras públicas, sob o ponto de vista da sanção. Por outro lado, não se pode afirmar que as notificações realizadas por esses órgãos aos municípios não tiveram nenhuma repercussão. São apontamentos que só poderiam ser analisados a partir de uma aproximação local. Fica claro, entretanto, haver um grau considerável de liberdade para que o poder público municipal se empenhe (ou não) para implementar a compra orientada.

**CAPÍTULO 3: O CENÁRIO DA COMPRA ORIENTADA:
CONECTANDO OS FATORES PRESENTES**

3.1 Desafios de implementação já identificados na literatura

Neste subcapítulo são descritos alguns fatores locais presentes no processo de compra orientada dos produtos para o PNAE. Tais informações foram identificadas a partir de entrevista com um técnico da Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar do FNDE. Também foram usados dados obtidos em relatórios do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda, em teses e dissertação que analisaram empiricamente o PNAE e a relação com agricultura familiar em municípios (Froerhlich, 2010; Triches, 2010; Turpin, 2010; Santos, 2013). Das monografias analisadas, apenas uma (Santos, 2013) refere-se especificamente ao período em que a Lei Federal nº 11.947/09 estava em vigor. De todo o modo, pela possibilidade das demais contribuírem com subsídios à análise da compra de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar, elas também foram consideradas neste levantamento.

Foi possível identificar fatores relacionados ao contexto local, no que diz respeito aos desafios de implementação, nos municípios analisados nestas pesquisas. Alguns podem ser caracterizados como dificuldade, outros como circunstâncias, enquanto outros, ainda, se constituem em soluções ou alternativas para amenizá-los, a depender das características e especificidades locais, dos atores presentes e das relações estabelecidas entre eles, delimitando assim parte do ambiente organizacional. Esses fatores são descritos em tópicos nos quadros 3 e 4, respectivamente.

(continua)

Setor	Circunstância ou dificuldade
Geral	Vontade política como elemento necessário, mas não suficiente (Triches, 2010:122).
	O reconhecimento público de que a comercialização dos produtos da agricultura familiar é deficitária e por isso consiste em um problema (Triches, 2010: 131).
	Conhecimento da Lei Federal nº 11.947/09 e entendimento adequado das regras e procedimentos a ela relacionados pelos diversos atores envolvidos na implementação do PNAE: agricultores, gestores municipais, técnicos da área de educação e agricultura (Técnico do FNDE em conversa no dia 07 de junho de 2013; Ação Fome Zero, 2012).
	Impossibilidade de fornecimento dos alimentos devido à forte estiagem, observada nos últimos anos em municípios do Semiárido Brasileiro (Ação Fome Zero, 2012).
Gestor municipal	Resistência de alguns dirigentes/gestores em adquirir os gêneros alimentícios via Chamada Pública, por considerarem um procedimento passível de sanção pelos órgãos de controle (Técnico do FNDE).
	Possibilidade de o gestor ser “constrangido” pelos diretores, membros do CAE,

	<p>pais e merendeiros por adquirir alimentos de má qualidade e em quantidades insuficientes. Ou pelos agricultores, individualmente ou através de suas representações, que não implementem a compra de produtos da agricultura familiar (Triches, 2010:142).</p>
Agricultura familiar	<p>Presença e atuação de órgãos e entidades de assistência técnica e extensão rural, entre outras entidades, como Sindicatos Rurais, a fim de contribuir para produção, organização, documentação e articulação dos agricultores juntos aos demais atores e às políticas públicas (Triches, 2010: 130, Froehlich, 2010).</p>
	<p>Dificuldades dos agricultores familiares em adquirir a DAP, uma vez que esse documento é um dos pré-requisitos para que o agricultor familiar possa participar do PNAE, através da Chamada Pública. Pode constituir um entrave não só para participar desse, mas de todos os programas federais orientados a esse público (Técnico do FNDE; Ação Fome Zero, 2012).</p>
	<p>Existência e funcionamento ativo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CMDRS), por ser um espaço de articulação entre os atores locais ligados ao meio rural: poder público municipal, sociedade civil organizada e órgãos estaduais, entre outros (Triches, 2010:149).</p>
	<p>Capacidade produtiva e organizacional dos agricultores familiares do município e/ou das cidades próximas, relacionadas à produção em quantidade, qualidade, regularidade e diversidade necessárias ao atendimento desse mercado (Triches, 2010:159; Ação Fome Zero, 2011 e 2012).</p>
	<p>Capacidade logística dos pequenos produtores, em transportar os produtos, pela necessidade de entrega regular nas escolas ou em centrais de recebimento (Santos, 2013:105;Triches, 2010:159; Fome Zero, 2011 e 2012).</p>
	<p>Capacidade dos agricultores em atender às exigências sanitárias necessárias, principalmente no caso de produtos de origem animal e processados (Santos, 2013: 140; Triches, 2010:186; Froehlich, 2010:81; Ação Fome Zero).</p>
	<p>Dificuldades de acesso aos sistemas de inspeção sanitária, que delimitam sua esfera de comercialização (Técnico do FNDE).</p>
	<p>Dificuldades de regularização e formalização das agroindústrias.</p>
	<p>Desconfiança do agricultor em fornecer para o governo local, devido ao receio de não serem remunerados pelo produto entregue (Triches, 2010: 169; Técnico do FNDE; Ação Fome Zero, 2011 e 2012).</p>
	<p>Desinteresse e resistência dos agricultores familiares mais estruturados e inseridos em outros mercados em se tornarem fornecedores do PNAE (Froehlich, 2010:85).</p>
Educação	<p>Desconfiança, por parte dos gestores, da capacidade dos agricultores familiares em entregar os produtos com a qualidade, quantidade e regularidade necessárias ao atendimento da merenda escolar (Técnico do FNDE; Ação Fome Zero).</p>
	<p>Apoio do CAE à compra orientada (Triches, 2010:147).</p>
	<p>Dificuldade no estabelecimento de preço dos produtos da agricultura familiar para aquisição através de Chamada Pública (Técnico do FNDE).</p>
	<p>Tipo de gestão da merenda escolar – municipalizada, escolarizada ou terceirizada (Turpin, 2010).</p>

	Dificuldade de armazenagem dos alimentos perecíveis, pela falta de energia necessária à conservação desses produtos, principalmente nas regiões norte e nordeste do país (Técnico do FNDE).
--	---

Quadro 3: Dificuldade/circunstâncias que influenciam negativamente a compra orientada.
Fonte: Elaboração própria.

Alternativas e ou soluções	
Todos	Participação e motivação da nutricionista para incorporar os produtos da agricultura familiar no cardápio escolar (Triches, 200:182). Também uma boa relação com esses agricultores e suas organizações (Santos, 2013:138), entidades e órgãos relacionados, como a Emater e sindicatos (Froehlich, 2010: 96; Ação Fome Zero, 2011 e 2012).
	Existência e implementação de um plano de desenvolvimento rural no município (Triches, 2010:127; Ação Fome Zero,2012).
	Implementação de outras políticas de fortalecimento da agricultura familiar, como a regularização fundiária, crédito, assistência técnica, verticalização da produção (Ação Fome Zero, Santos, 2013: 113 e 140, Froehlich, 2010: 81; Triches,2010: 160).
	Apoio do poder público local, fornecendo o transporte dos alimentos (Santos, 2013: 136; Ação Fome Zero, 2011 e 2012).
	Capacitação dos gestores e técnicos públicos pelo Cecane, em parceria com o FNDE/MEC; e /ou pelo Nutre-MDA (Ação Fome Zero, 2012).

Quadro 4: Soluções e alternativas locais.
Fonte: Elaboração própria.

3.2 A ecologia da compra orientada: conectando os fatores identificados

O título deste subcapítulo sugere, a partir das contribuições de Eric Trist (1976) sobre ecologia organizacional, que a compra de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar envolva diferentes fatores, provindos tanto do nível federal de governo quanto do local, ambos permeados pela atuação de diferentes organizações públicas e privadas, que exercem influências umas sobre as outras. Trist (1976:2) define ecologia organizacional como o *“campo organizacional criado por um certo número de organizações cujas inter-relações compõem um sistema a nível desse campo como um todo. É o caráter desse campo global, como sistema, que se torna agora objeto de investigação, e não a organização isolada na sua relação com o seu conjunto organizacional”*.

Como se vê, o MEC se relaciona com as secretarias municipais de educação, especialmente com o setor de compras e da merenda escolar, através do FNDE, que repassa recursos e fiscaliza a prestação de contas desse e de outros programas; e também através dos Cecane's, onde igualmente há trocas de informações. A atuação dessas duas instituições está relacionada à merenda escolar de forma ampla, envolvendo orientações sobre gestão de recursos e de segurança alimentar e nutricional, tanto para as compras via licitação – procedimento cobrado pelos órgãos de controle federais e estaduais – quanto para aquelas via Chamada Pública.

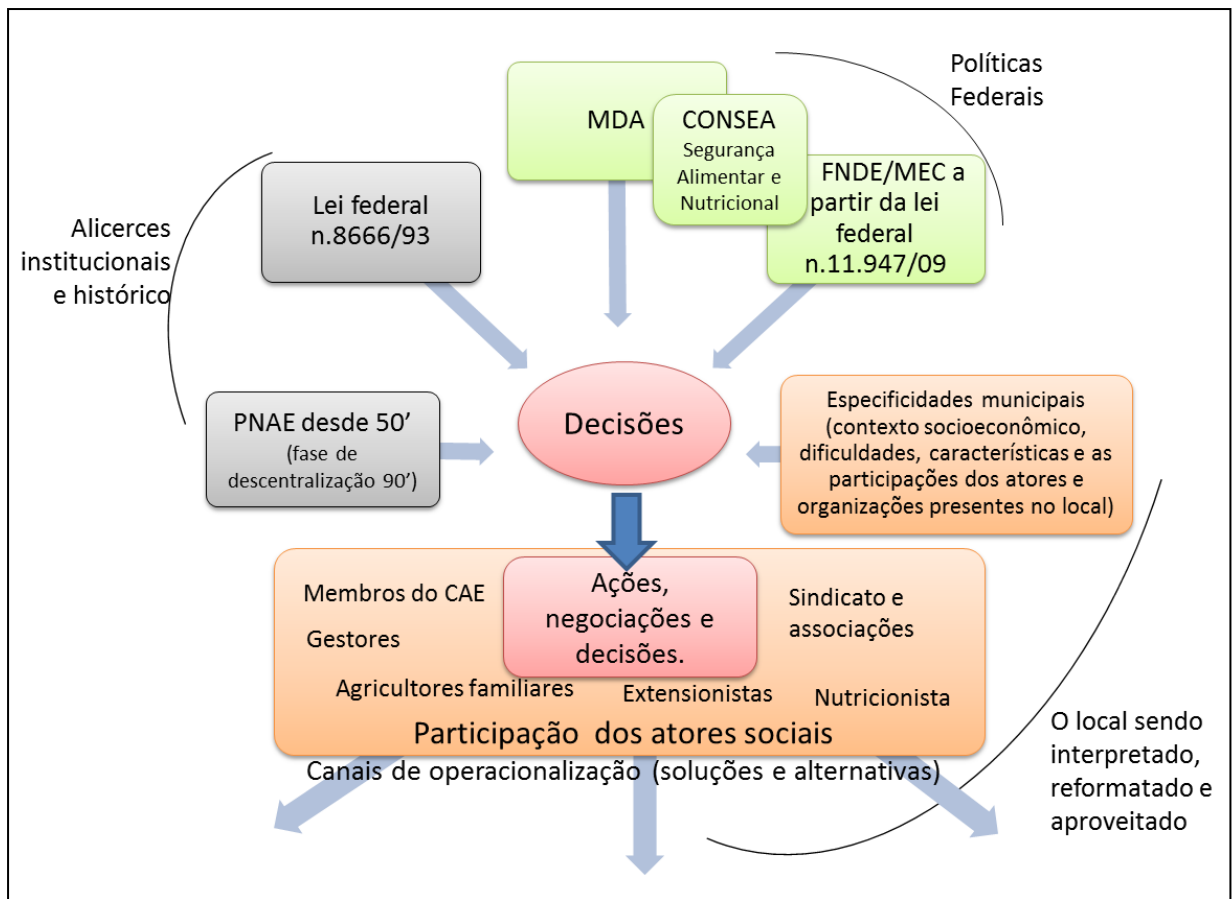
Por outro lado, as influências relacionadas aos diversos programas do MDA chegam ao nível local através das orientações da SAF às Assistências Técnicas e Extensão Rural (ATER's), essas últimas instâncias estaduais com departamentos locais, que prestam assistência a agricultores e suas organizações – todavia, também são atores com interesses próprios.

As influências se apresentam diretamente às secretarias municipais de agricultura, quando existem, ou aos departamentos municipais responsáveis por esse setor. Especificamente para o PNAE, o MDA conta com a atuação do Projeto Nutre em alguns estados do país, cujo objetivo é articular os grupos de agricultores familiares, secretarias/setores municipais de agricultura e da merenda escolar para efetuarem a Chamada Pública, para aquisição dos produtos da agricultura familiar. Outros atores que podem ser chave nesse processo são os Sindicatos de Trabalhadores Rurais e outras organizações da sociedade civil, que levam as demandas dos agricultores ao poder público municipal, e/ou prestam assistência técnica aos produtores. Igualmente, são atores auto interessados.

Os dois ministérios também atuam conjuntamente, conforme apontou Peixinho (2013), através de capacitações para que os municípios comprem os produtos dos agricultores familiares para a merenda escolar. Na centralidade da ilustração acima está o poder público municipal e seus setores, órgãos, gestores e técnicos, que possuem preocupações, percepções, interesses e recursos distintos entre eles e os demais atores envolvidos neste ambiente transacional. Portanto, não são passivos às influências provenientes dos demais atores.

Trist (1976) argumenta que a “*ecologia organizacional preocupa-se com o nível intermediário entre o socialmente micro e socialmente macro*”. Nesse sentido, esta abordagem contribui para estabelecer entendimentos prévios sobre a implementação de programas públicos, na medida em que possibilita conexões entre a concepção de

determinado programa no nível federal de governo e as interferências do contexto municipal, influenciando as decisões locais e ações de implementação. Embora seja uma simplificação da realidade, a figura 3 contribui para a visualização do cenário da compra orientada exposto até aqui, conectando os fatores identificados nos capítulos anteriores.



Esquema 3: Cenário da compra orientada
Fonte: Elaboração própria.

Neste cenário observamos as possíveis influências que podem interferir na decisão do poder público municipal em comprar (ou não) os alimentos dos agricultores. Em nível federal elas seriam: os alicerces institucionais e históricos, sobretudo os observados a partir da fase de descentralização do Programa; a atuação do MEC e do MDA conectados pela discussão de Segurança Alimentar e Nutricional ocorrida no CONSEA e que origina a Lei Federal nº 11.947/09 e de outros programas públicos federais, como o Pronaf e o PAA. Mais importante ainda são as influências locais: o contexto socioeconômico, cultural, ambiental e político; a presença e participação de organizações e atores locais, também fundamentais para que as decisões sejam convertidas em ações, principalmente para aproveitar potencialidades e

amenizar dificuldades e limitações locais. Os atores sociais locais podem interpretar e reformatar o local, em um processo de intervenção que é conflituoso e negociado entre eles, conforme aponta Long (1999).

A partir deste panorama, sugerem-se algumas questões para a implementação do PNAE em pequenos municípios: (a) Quais ações têm sido implementadas? (b) Quais negociações são necessárias para a operacionalização das ações? (c) Quais são as influências federais reconhecidas como presentes pelos atores locais? (d) Quais são os elementos locais que influenciam a implementação da compra de produtos da agricultura familiar?

**CAPÍTULO 4: A COMPRA ORIENTADA NA PRÁTICA: COMO SE
CONECTA O PRATO DA MERENDA AO AGRICULTOR
FAMILIAR**

4.1 Método: Como, onde e o que?

Há muitas definições sobre o que é método e muitos argumentos e debates sobre suas variações, especialmente em áreas, como a Administração Pública, onde tradições qualitativas cruzam com as tradições quantitativas, e orientações interpretativas cruzam com atividades de previsão. Entretanto, conforme argumenta Spink (2003:19), todas as discussões e debates tendem a ter como ponto de partida a descrição necessária de ‘*como*’, ‘*onde*’ e ‘*o que*’ foi realizado na busca de respostas às perguntas de pesquisa propostas. Relembrando, no nosso caso, a pergunta geral é “*Quais são os desafios de implementação do PNAE, especificamente da compra de produtos da agricultura familiar, em municípios de pequeno porte?*” As específicas, levantadas a partir do referencial teórico e do cenário da compra orientada da agricultura familiar identificado, são: (a) *Quais ações têm sido implementadas?* (b) *Quais negociações são necessárias para a operacionalização dessas ações?* (c) *Quais são as influências federais que os atores locais reconhecem como presentes?* (d) *Quais são os elementos locais de análise da compra orientada?*

‘*Como*’ abordamos essas questões?

A nossa decisão por abordá-las através de uma pesquisa qualitativa exploratória, foi devido à necessidade de explorar os processos de operacionalização da compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar e seus desafios. Tendo em vista a ausência de publicações que descrevam essa prática a partir da Lei Federal nº 11.947/09, optamos pelo estudo de caso em três municípios, por esse ser um método que aproxima o(a) pesquisador(a) de situações reais com riqueza de detalhes (Flyvbjerg, 2006). Ao invés, por exemplo, da aplicação de questionário a um determinado número de municípios, que nos permitiria, por um lado, ter contato com uma diversidade maior de práticas, mas, por outro, não permitiria compreendê-las em profundidade; pelo menos não com o nível de detalhes pretendido. Ou seja, o que buscamos com o uso do estudo de caso foi, nas palavras de Eysenck (1976 *apud* Flyvbjerg 2006:224), “(...) *keep our eyes open and look carefully at individual cases – not in the hope of proving anything, but rather in the hope of learning something!*”. Estamos interessados em aprender com os atores locais como eles têm colocado a compra orientada em prática e os desafios envolvidos. Para isso, optamos por três unidades caso, com intenção de discutirmos com alguma variedade sobre as similaridades e dissimilaridades dessas práticas e seus contextos. Tentando evitar polarizar a discussão comparativa se tivéssemos escolhido

apenas dois casos, e/ou nos perdermos ao longo do percurso analítico com um número maior de unidades.

“*Onde*” abordamos estas questões?

Foi realizado estudo de caso em três cidades de um mesmo estado. Essa escolha apresenta vantagens e desvantagens. As primeiras é que as políticas e programas públicos estaduais, em especial a assistência técnica e extensão rural (ATER), fossem uma variável “neutra”. O que não excluiu as diferentes atuações dos técnicos extensionistas locais entre os municípios sob jurisdição de uma mesma agência, conforme veremos a diante na descrição dos casos. Também, a operacionalização da pesquisa *in loco* – momento importante para realizar o aprofundamento qualitativo proposto por meio do estudo de caso – foi facilitada por tal escolha. A principal desvantagem é restringir a diversidade da realidade dos municípios brasileiros ao analisar casos em apenas um estado, impossibilitando observar as diferenças entre os estados e regiões do país.

Escolhemos Minas Gerais por ser expressiva a porcentagem de municípios de pequeno porte, 80% do total, que juntos representam 15% dos municípios do país nesta faixa de tamanho populacional, conforme dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010). Esse estado também é o segundo com o maior número de estabelecimentos agropecuários familiares, em termos absolutos, representando 10% do total desses estabelecimentos no país. Ficando atrás apenas da Bahia (15,2%), segundo dados do Censo Agropecuário 2006 (França *et al*, 2009:20). Portanto, a análise dos desafios de implementação presentes nos municípios de pequeno porte, a partir de estudo de casos dos municípios mineiros, justifica-se, por reunir significativamente dois fatores importantes a esta pesquisa – porte municipal e quantidade de agricultores familiares. E ainda foi possível a pesquisadora explorar e aprofundar contatos anteriores com a realidade mineira. Evitando também a centralidade da produção de pesquisas a partir da realidade paulista.

Escolhido o estado, foi preciso delimitar a estratégia de escolha dos municípios. Em contraponto a seleção do tipo aleatória (*Randon selection*), Flyvbjerg (2006) apresenta um tipo de seleção de casos orientada para a informação (*Information-oriented selection*), proposta para maximizar a utilidade de informações de pequenas amostras ou casos únicos, selecionados com base na expectativa sobre as informações neles contidas. De início, optamos por três critérios para evitar uma amostra excessivamente heterogênea, que tornaria difícil

uma análise comparada entre os municípios. O primeiro critério foi o porte populacional enfatizado nesta pesquisa, ou seja, municípios com até 20 mil habitantes. O segundo, relacionado à execução do PNAE, foi selecionar municípios que estivessem implementando a compra orientada, durante o ano de 2013. E, do ponto de vista de influência intermunicipal, para não correr o risco de comparar municípios que possam influenciar de maneiras muito diferentes os demais a sua volta, foi considerado como o terceiro critério que fossem ‘centros locais’ – que são cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam seus limites municipais, servindo apenas aos seus habitantes – conforme Pesquisa Região de Influência da Cidade – Regic, desenvolvida pelo IBGE (2008).

A partir da seleção orientada para a informação, buscou-se máxima variação de casos (*Maximum variation cases*) – um subtipo da primeira seleção – utilizada para obter informação sobre circunstâncias de processo dos casos e resultados. Assim selecionamos municípios inseridos em diferentes contextos. O quarto critério foi a escolha de municípios com gestões de diferentes partidos, em 2013, para evitar o viés político partidário aos resultados finais da pesquisa. A localização geográfica em diferentes regiões do estado consistiu no quinto critério. E, finalmente, o sexto e mais abrangente: municípios que reunissem um conjunto de outras informações relacionadas ao seu contexto local e a implementação do Programa, que pudessem diferenciá-los significativamente.

Dada à indisponibilidade de acesso aos dados das prestações de contas enviados ao FNDE, referente aos exercícios de 2010, 2011 e 2012 – conforme explicado no item 2.3 desta dissertação – procuramos outra fonte de dados sobre a gestão do PNAE em municípios. Consultamos o banco de dados do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda, nas edições 2011 e 2012, referentes aos anos 2010 e 2011, respectivamente, nos quais a Lei Federal nº 11.947/09 já estava em vigor. Esse Prêmio é realizado pela ONG Ação Fome Zero, e tem como “*finalidade detectar exemplos de municípios que realizam gestões inovadoras e eficientes do programa de alimentação escolar e que possam servir de modelos a outros municípios*” (Ação Fome Zero, 2014). Por se tratarem de inscrições voluntárias, pressupôs que houvesse uma pré-disposição do poder público municipal em receber visitas de pesquisadores para analisar o PNAE nesses locais.

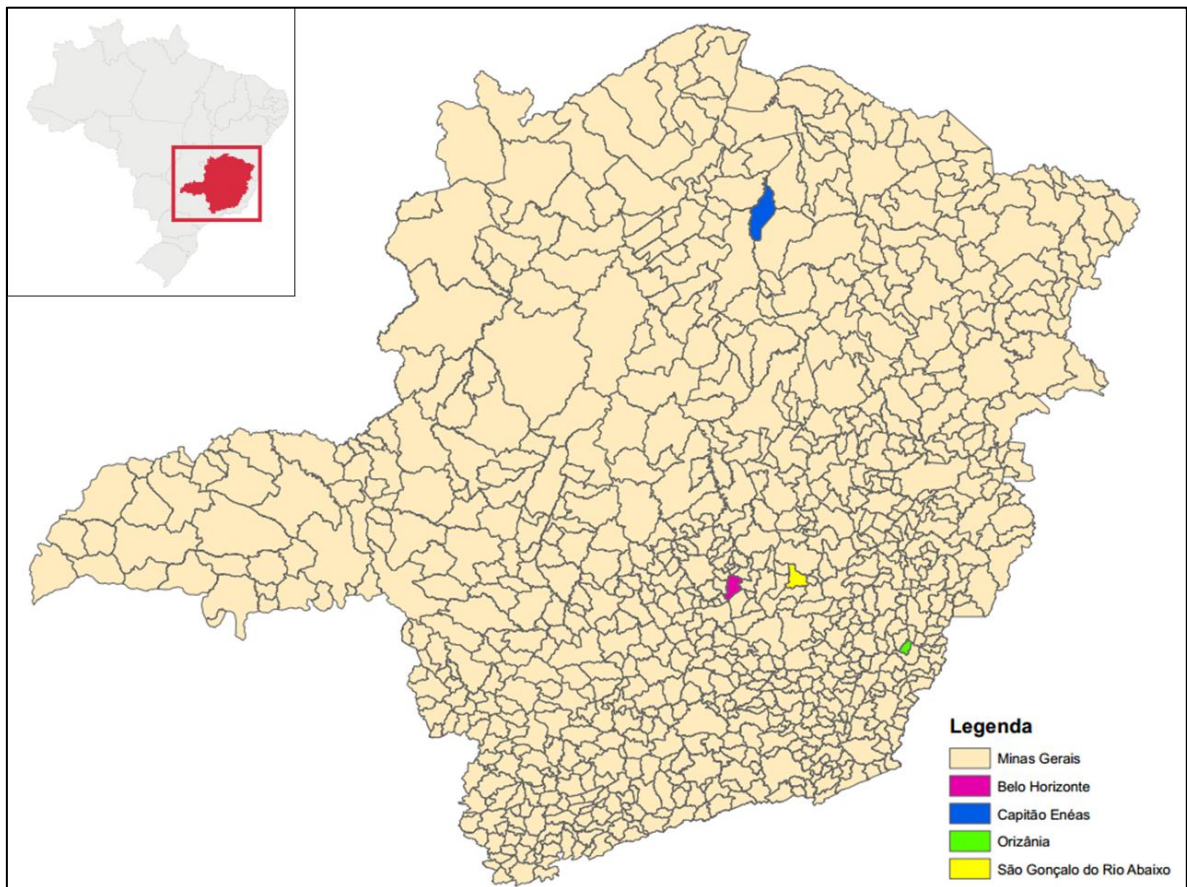
A partir deste banco de dados e de conversas com a coordenação da ONG Ação Fome Zero, foram identificados alguns municípios, sobre os quais foram levantados indicadores quantitativos da condição social (IDH-M) e econômica (PIB municipal e *per capita*, valor

adicionado dos setores produtivos). Antes da ida a campo, contatamos as nutricionistas técnicas responsáveis pela alimentação escolar para coletar maiores informações qualitativas sobre o contexto municipal e a implementação do PNAE, como: atores presentes, produtos comercializados, implementação de outros programas orientados para os pequenos produtores e dependência socioeconômica dos moradores. Essas conversas com as nutricionistas e secretárias municipais de educação foram um modo de aproximação dos municípios, identificando também a receptividade e abertura a realização da pesquisa. A partir destas informações, escolhemos os três municípios casos, apresentados no quadro 5; e no mapa 1 em referência a capital, Belo Horizonte.

	Características	São Gonçalo do Rio Abaixo	Orizânia	Capitão Enéas
Critérios	Porte populacional (2013)	9.777	7.284	14.206
	Realização da compra (2013)	Sim	Sim	Sim
	Regic (2008)	Centro local	Centro local	Centro local
	Partido (2013)	PDT	PPS	PT
	Região do estado	Central	Zona da Mata	Norte
Conjunto de informações	Distância de Belo Horizonte	86 km	303 km	487 km
	IDH – M	0,667	0,562	0,639
	IDH – M Renda	0,658	0,551	0,573
	PIB municipal - R\$ (2011)	2,8 bilhões	51,5 milhões	196,1 milhões
	PIB <i>per capita</i> - R\$ (2011)	283,3 mil	7 mil	13,7 mil
	Outras informações	<ul style="list-style-type: none"> - Exploração de minério pela Vale - Secretaria Municipal de Agricultura - Emater inativa - Compra via associação 	<ul style="list-style-type: none"> - Monocultura cafeeira - Emater não atuante na compra orientada - Compra via associação - Vigilância Sanitária - Fornecimento de bolos e doces 	<ul style="list-style-type: none"> - Semiárido - Executa o PAA - Emater atuante na compra orientada - Compra individual - Vigilância Sanitária - Fornecimento de produtos de origem animal

Quadro 5: Características das unidades caso

Fonte: Elaboração própria.



Mapa 1: Localização das unidades caso
 Fonte: Elaboração própria.

“O que” realizamos?

Selecionados os municípios, foram levantados dados quantitativos e informações sobre cada um deles:

- Dados sobre as finanças municipais: receitas e despesas municipais presentes nos respectivos Balanços Patrimoniais, disponível no *site* da Caixa Econômica Federal.
- Dados sobre o contexto político partidário: atual e últimos prefeitos e vereadores, seus partidos e coligações, no UOL Eleições.
- Dados sobre o PNAE: número de escolas e alunos atendidos; e recursos repassados pelo FNDE, disponível no SIMEC módulo público.
- Dados sobre a agricultura familiar: número de DAP's ativas e inativas, disponíveis no *site* do MDA.

- Informações sobre a gestão municipal e as notícias mais recentes sobre os municípios: nos *sites* das Prefeituras e na mídia local e regional.

Essas informações serviram de subsídio às visitas de campo, realizadas no mês de outubro de 2013, e às análises posteriores. As visitas de campo foram consideradas os momentos mais importantes desta pesquisa, ao possibilitar vivenciar as realidades locais. Principalmente, através de entrevistas semiestruturadas, na perspectiva de conversas adotada por Spink (2008). Ao todo foram 26 dias em viagem nos municípios, com uma semana em cada um deles e uma semana para realizar entrevistas com representantes dos órgãos estaduais – Emater-MG e Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (SEAPA-MG) –, em Belo Horizonte.

Foi previsto um conjunto mínimo de atores para entrevistar durante a visita – Prefeito, gestores e técnicos municipais de agricultura e educação, técnicos administrativos dos municípios, nutricionista, extensionista, representantes do sindicato, associações e do CAE, agricultores familiares e merendeiras. Antes da viagem foi estabelecido com a nutricionista um cronograma muito flexível, com poucas entrevistas marcadas e com tempo livre para explorar possibilidades de conversa com outros atores e de convívio com a realidade local. O ponto de partida foi uma conversa com a nutricionista durante a manhã do primeiro dia de campo, sabido que as normas do PNAE (Brasil, 2009; FNDE, 2013) e pesquisas anteriores sobre a compra de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar (Froehlich, 2010; Santos, 2013) já apontavam esta profissional como um ator-chave e conhecedora das ações e/ou demais atores envolvidos na operacionalização do Programa. Essa estratégia se mostrou eficaz. A partir dessa conversa, e das que se seguiram, foram estabelecidas outras com demais atores sociais, como na metodologia bola-de-neve, conversei com outro tantos – estoquistas da merenda, técnicos e gestores da Administração Municipal, técnicos da Vigilância Sanitária Municipal, motoristas da Prefeitura, alunos, diretores de escola, outros fornecedores e moradores em geral.

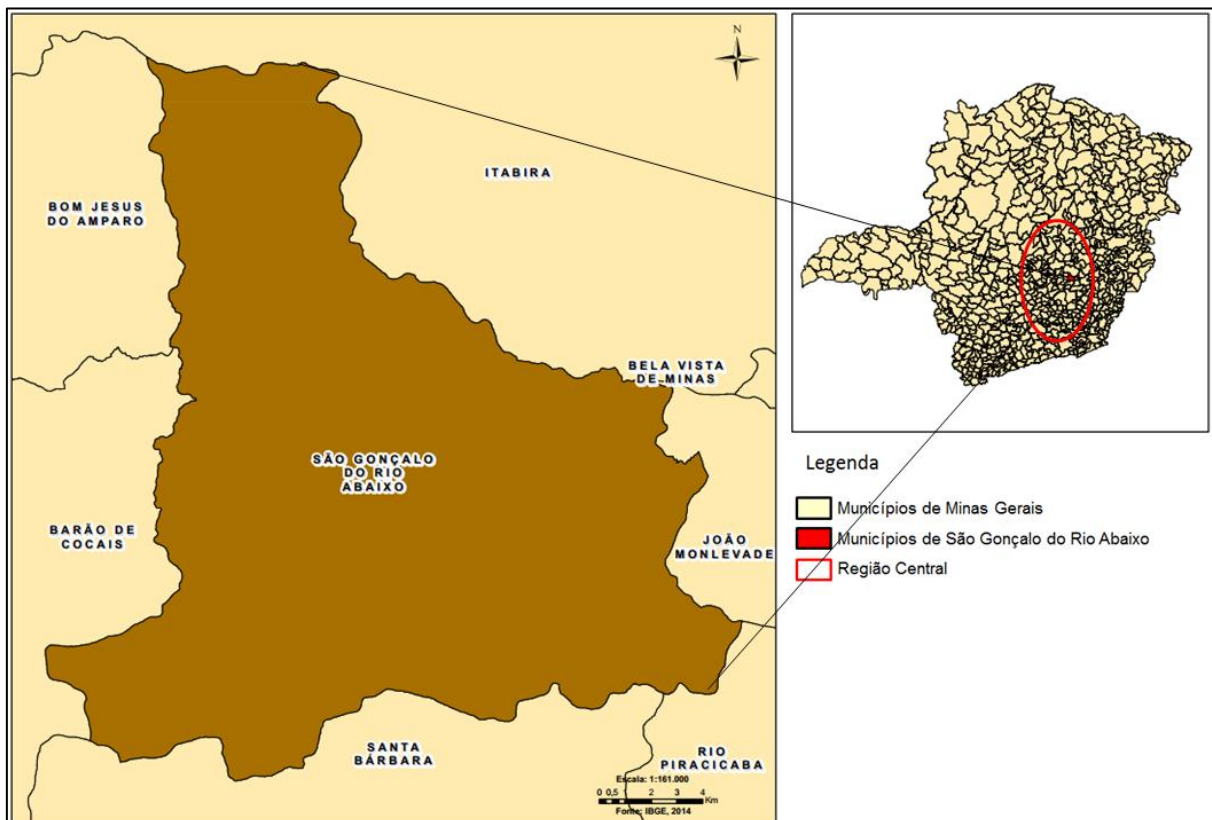
Na primeira manhã de entrevistas em Capitão Enéas, por exemplo, enquanto conversava com a nutricionista fomos interrompidas por um agricultor fornecedor do PNAE que queria entregar os alimentos. Era dia de entrega de hortifrútis. Apresentei-me a ele, e aproveitei a ocasião para conversar um pouco sobre como era fornecer para a merenda escolar, enquanto ele descarregava os alimentos do seu automóvel. Depois de descarregá-los, ele começou a conferir com a nutricionista o peso do produto entregue, neste momento me

afastei e observei como eles interagiam. Foram chegando também outros agricultores fornecedores e fui acompanhando a entrega dos alimentos, e aproveitando o momento para rápidas conversas. Depois da entrega, retomei o assunto com a nutricionista e prosseguimos a conversa. Com a tarde livre, fui até o prédio da Prefeitura, tentar marcar uma conversa com o Secretário Municipal de Agricultura, que naquele mesmo momento pôde conversar comigo. Durante a conversa ele comentou sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), e que haveria no dia seguinte uma reunião extraordinária. De imediato perguntei se poderia participar como ouvinte, apenas. Ele respondeu que sim. No dia seguinte, cheguei um pouco antes do horário de início da reunião, e comecei a conversar com as agricultoras e agricultores que ali já estavam. Assim como, após a reunião pude conversar com outros. Durante o encontro observei aspectos interessantes de participação e negociação de acesso às políticas públicas, descritos em subcapítulo seguinte. Além de fazer contatos para conversas posteriores com o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e técnicos do escritório local da Emater-MG.

Durante as conversas foi evitado criar qualquer clima que sugerisse uma visita de auditoria de uma *expert* em administração pública. Apresentava-me como uma estudante e pesquisadora de Administração Pública que estava ali para conhecer e aprender com eles como realizavam a compra de produtos da agricultura familiar. Tentando sempre deixar os interlocutores à vontade para conversar sobre as suas práticas. Ao todo foram realizadas 69 entrevistas/conversas (vide apêndice A), algumas mais longas com duração de aproximadamente uma hora e meia, outras bem breves, enquanto eu e os interlocutores circulávamos pelos corredores das escolas, Prefeituras, Secretarias e pelas casas, ruas e comércios locais. Em todas elas, fez-se uso do caderno de campo como forma de coleta de informações e registro de observações e impressões. Assim como, foram feitos, quando possível e com autorização dos interlocutores, registros através de fotos e gravações de áudio das conversas.

4.2 São Gonçalo do Rio Abaixo

Localizado na Região Central de Minas Gerais, a apenas 87 km da capital Belo Horizonte, São Gonçalo do Rio Abaixo – ou apenas São Gonçalo como é chamado por seus moradores – divisa dos municípios de Itabira, Barão dos Cocais, Rio Piracicaba, Nova Era, Santa Bárbara, Bom Jesus do Amparo e João Monlevade (vide mapa 2). Está última, uma cidade de porte médio, distante 26 km de São Gonçalo do Rio Abaixo, centraliza parte dos serviços da região.



Mapa 2 – Localização de São Gonçalo do Rio Abaixo
Fonte: Elaboração própria.

Com uma população de 9.777 habitantes, dos quais 52% são residentes na área rural e uma densidade demográfica de 26,87 habitantes por km², conforme aponta o Censo Demográfico de 2010, é um município com características rurais. Embora, a distinção utilizada pelo IBGE entre população rural e urbana seja controversa, e tenha resultado na “extensão exagerada das zonas urbanas” e a retração e desqualificação das áreas rurais, consideradas como residuais, tendendo a diminuir a cada demarcação (ver Wanderley &

Favareto, 2013:423), a população rural em São Gonçalo do Rio Abaixo ainda permanece oficialmente maior do que a urbana. Criado pela Lei Estadual nº 2.746 em 30 de dezembro de 1962, este município é formado por 29 comunidades rurais, de acordo com a Secretaria Municipal de Agricultura.

Segundo moradores, por muitos anos o município dependeu economicamente da agropecuária e do cultivo de eucalipto, esse último realizado até hoje por uma indústria de papel e celulose. Tal dependência diminuiu com o início da exploração de minério de ferro. “*Antes da Vale chegar, São Gonçalo não tinha nada, coitado de São Gonçalo. A economia era só a agricultura mesmo.*” (Técnica da Secretaria de Agricultura Municipal e secretária da Associação do Timirim, em entrevista concedida à pesquisadora em 05 de outubro de 2013).

Recursos e investimentos com a chegada da Vale

São Gonçalo do Rio Abaixo está localizado dentro do Quadrilátero Ferrífero, a mais importante província mineral do sudeste brasileiro. O perímetro do município abrange a segunda maior mina de minério de ferro do país – a Mina de Brucutu – cuja exploração começou em 2006, pela Vale. Brucutu possui uma reserva de 650 milhões de toneladas de minério de ferro, ficando atrás apenas da Mina de Carajás, no Pará.

O PIB municipal somou em 2010 R\$ 1,41 bilhões, segundo dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2013). Desse total, 82% são provenientes da indústria, 17% de serviços e apenas 1% da agropecuária, evidenciando a baixíssima representatividade desse último setor em termos econômicos para o município. Por ser um município de pequeno porte, impressiona seu PIB *per capita* de R\$ 144.752,84, o terceiro maior do estado de Minas Gerais.

A exploração de minério proporcionou ao município, no ano de 2012, uma arrecadação de R\$ 75,6 milhões em compensações financeiras de recursos minerais, recurso conhecido como royalties da mineração. A evolução da receita municipal entre 2005 e 2012 foi acompanhada da arrecadação proveniente dos royalties da mineração, conforme gráfico 1. No qual é possível observar que em apenas sete anos a receita municipal aumentou mais de nove vezes.

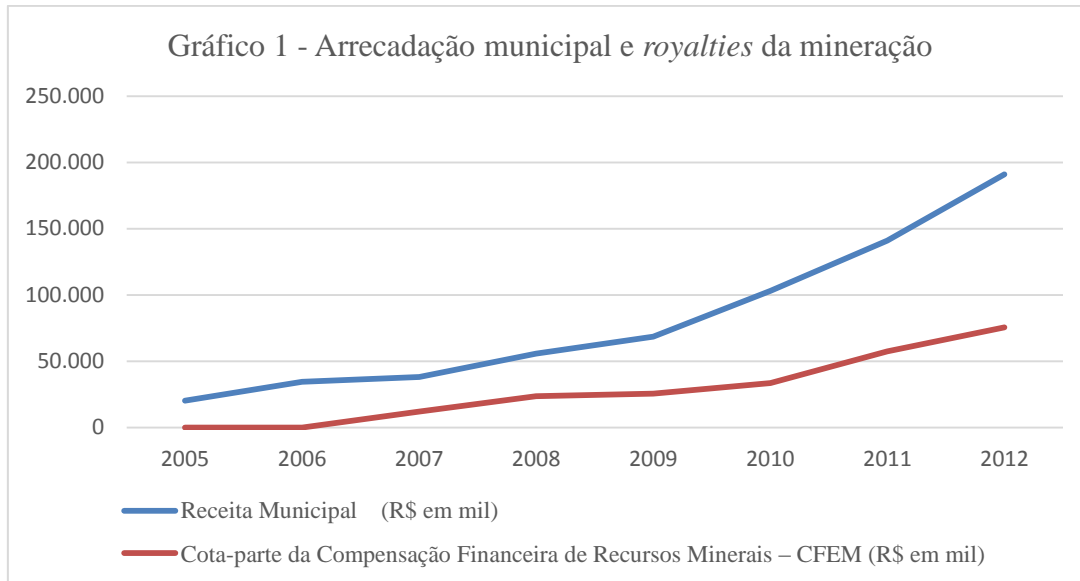


Gráfico 1: Arrecadação municipal e *royalties* da mineração

Fonte: Elaboração própria, a partir dos Balanços Patrimoniais de S. Gonçalo do Rio Abaixo no período.

Embora a exploração de minério seja a mais importante atividade produtiva do município, o atual Prefeito, Antônio Carlos, esclarece um pouco melhor o contexto social e a importância da agropecuária para a população residente no meio rural.

“Hoje a principal fonte de renda do município é a mineração, mas por muitos e muitos anos foi a agricultura (...). A agricultura no município, a parte agropecuária ainda é muito forte. 50% da população ainda mora na zona rural, e muitos vivem ainda da agricultura. Em sua maioria são pequenos produtores rurais, que têm a agricultura como carro chefe da renda” (Prefeito de São Gonçalo do Rio Abaixo em entrevista concedida à pesquisadora em 04 de outubro de 2013).

O processo que formou este contexto socioeconômico – que combina a maior parte da população residente no meio rural e uma alta arrecadação municipal, mesmo que fortemente dependente da mineração explorada pela Vale – pode ser parcialmente entendido a partir das falas de alguns sangonçalenses que retratam a situação política e econômica do município na última década.

Um deles comenta que o Prefeito anterior, Raimundo Nonato Barcelos (PDT), conhecido como Nozinho, permaneceu dois mandatos na gestão municipal (2005-2008 e 2009-2012). Em seu primeiro mandato, teve início a exploração da Mina de Brucutu. A chegada da Vale, portanto, contribuiu para o sucesso de sua gestão e para sua alta popularidade. Antes, a cidade apresentava vários problemas, como *déficits* graves na

educação, desemprego, má conservação das estradas, que puderam ser combatidos com o alto repasse de recursos provenientes da mineração (Morador de São Gonçalo, em conversa no dia 02 de outubro de 2012).

A sangonçalense e Secretária Municipal de Educação, desde o primeiro mandato de Nozinho, descreve:

“Quando o Nozinho assumiu [a gestão municipal] e com a Vale chegando, ele tinha medo que a população rural viesse toda para a cidade e abandonasse o campo. Então, ele começou a fazer incentivar as pessoas permanecerem, tanto é que hoje tem muita gente que trabalha aqui [zona urbana], mas mora no campo. Para que os pequenos agricultores não abandonassem a terra (...) começaram a criar vários projetos para segurar o homem no campo (...)”. (Em entrevista concedida à pesquisadora em 30 de setembro de 2012)

Diferentes programas direcionados aos produtores rurais foram implantados pela gestão municipal anterior e continuam na atual. Serão descritos em seção a seguir. Também se investiu na diversificação da indústria. Na gestão de Nozinho, começou a ser instalado um distrito industrial com empresas dos ramos metal-mecânico, cerâmico e alimentício. Um segundo distrito está em planejamento, e há planos para que, dentre as empresas, estejam um laticínio e uma fábrica de doces de banana. A expectativa é que absorvam a produção leiteira e de bananas dos produtores sangonçalenses, incentivada pelos programas públicos municipais Balde Cheio e Gerando Frutos, respectivamente. Tais investimentos expressam uma preocupação com a economia do município nos próximos anos, com o término da exploração da Mina de Brucutu, prevista para daqui a 50 anos, segundo o atual Prefeito, Antônio Carlos.

Os investimentos em infraestrutura e serviços podem ser observados através dos equipamentos públicos municipais, como as duas Escolas de Tempo Integral com espaços amplos destinados ao desenvolvimento de oficinas variadas e com quadras poliesportivas. Uma delas funciona na sede do município e outra, em fase final de acabamento, na zona rural. Um hospital com capacidade para 34 leitos (PMSGRA, 2013) está em construção. No prédio Centro Cultural Municipal são realizadas exposições, apresentações teatrais e conferências. Esta também localizada neste prédio a Biblioteca Municipal. O Parque de Exposições recebe competições esportivas de *motocross* e leilões de gado. São bem conservadas as estradas

vicinais para as comunidades rurais, boa parte delas asfaltadas. Esses são os equipamentos públicos que me chamaram a atenção durante a visita de campo ao município.

O Prefeito anterior, Nozinho, a quem são atribuídas as grandes mudanças no contexto econômico do município descritas acima, fez seu sucessor nas eleições de 2012, o atual prefeito Antônio Carlos, seu Secretário da Administração no primeiro mandato e Secretário de Desenvolvimento Econômico no segundo. Há, portanto, uma continuidade política na gestão municipal iniciada com Nozinho. Com um contexto econômico favorável, São Gonçalo do Rio Abaixo se destaca pelos investimentos que vêm sendo realizados desde a última década.

Do ponto de vista de organização das pastas, embora seja um município de pequeno porte, a gestão conta com 16 Secretarias Municipais: Administração; Agricultura; Cultura; Desenvolvimento Econômico; Educação; Esporte, Lazer e Turismo; Fazenda; Governo; Juventude; Meio Ambiente; Obras; Planejamento; Saúde; Serviços Urbanos; Tecnologia da Informação; e Trabalho e Desenvolvimento Social. Algumas delas funcionam no prédio da Prefeitura, e outras como a de Educação, Agricultura, e Desenvolvimento Social em imóveis próximos. São cerca de 2.000 servidores e terceirizados na gestão municipal, 500 deles apenas na Secretaria de Educação, estima a Secretária de Educação do Município. O total de despesas com salários e encargos sociais, em 2012, foi de R\$ 46,4 milhões.

Os investimentos em pessoal começaram no primeiro mandato de Nozinho, quando foram realizados concursos públicos para contratação de servidores. Devido à baixa qualidade da educação no município na época, foram contratados moradores de cidades vizinhas com melhor colocação nos concursos. Isso gera algum desconforto em parte dos moradores mais antigos, salienta a Secretária Municipal de Educação.

A rede municipal de ensino atende a 1.735 alunos na educação básica, segundo dados do Censo Escolar 2012 (MEC, 2013), distribuídos em nove escolas, cinco delas na zona rural, bem equipadas com biblioteca, computadores, cozinha e espaço para as crianças se alimentarem com mesas e cadeiras. A serviço dessa rede estão professores, técnicos administrativos, merendeiras, fonoaudiólogo, psicopedagogo e duas nutricionistas, uma delas responsável técnica pela merenda escolar e “braço direito” da Secretária Municipal de Educação. A outra trabalha nas duas maiores escolas da sede, acompanhando o preparo da alimentação escolar. O transporte das crianças é realizado em ônibus e vans escolares, todos eles com monitores para acompanhá-las durante o trajeto no automóvel.

Há também uma linha de ônibus entre a sede, comunidades rurais e a cidade vizinha de João Monlevade que opera durante a manhã e no final da tarde. Facilita o acesso da população residente na zona rural à sede do município. Moradores comentam que com os investimentos realizados melhorou muito a condição de vida da população na última década, e “*com transporte, posto de saúde e boas escolas não é ruim morar na zona rural, não*”.

Entretanto, a alta arrecadação municipal e os investimentos nos serviços públicos relatados parecem não terem, ainda, refletidos nos dados oficiais de condição de vida da população. O IDH-M em 2010, por exemplo, foi de 0,667, ocupando o 448^a posição dentre os municípios mineiros. Ainda assim, apresenta uma evolução significativa se comparado a 2000, quando era de 0,521 (PNUD, 2013).

Agricultura familiar e programas públicos municipais

Conforme o atual Secretário Municipal de Agricultura, que ocupa o cargo desde 2007, há aproximadamente 850 produtores rurais no município. Mas, não soube precisar quantos destes seriam agricultores familiares. A produção agrícola é diversificada: frutas, legumes, hortaliças e grãos. Criam gado de leite e de corte.

Criada em 2007, a Secretaria Municipal de Agricultura, dispõe de vinte funcionários, quatro deles técnicos extensionistas, cinco operadores de máquinas, três administrativos. Os demais cuidam do cultivo da Horta Municipal, da manutenção do Pátio de exposições, e da limpeza dos três locais. Para contribuir com a produção agropecuária, a Secretaria executa ações e programas municipais, descritos no quadro 6.

Os produtores familiares fornecedores da merenda escolar da rede municipal de ensino de São Gonçalo, relataram acessar alguns dos programas acima. Uma agricultora familiar que fornece frutas para a merenda possui duas nascentes no Projeto Cercar Para Não Secar e acessa o Patrulha Agrícola. Também fornece para a merenda de João Monlevade. Outro pequeno produtor e fornecedor de banana acessa o Programa Gerando Frutos e comercializa por meio do PAA e do PNAE em João Monlevade – um município de porte populacional médio e de pequena extensão, que segundo relatos é urbanizado e não possui uma área rural significativa, constituindo um importante destino para a produção dos municípios vizinhos. Outro produtor, que fornece informalmente para a alimentação escolar de São Gonçalo, acessa o Patrulha Agrícola e também vende para um sacolão em João Monlevade.

Ação/ programa	Atividade	Quem executa	Como funciona
Patrulha Agrícola	Assistência técnica	Extensionistas municipais	Mediante inscrição, é prestada assistência técnica para a produção de hortaliças e legumes. Também são distribuídos 40 kg de adubo para fertilização do solo, 5 kg de milho e sementes de tomate, cebola, alface, abóbora e beterraba para cultivo de horta.
Gerando Frutos	Assistência técnica	Extensionistas municipais	Programa de incentivo a produção de banana, presta assistência técnica e distribui mudas de bananeiras e adubo. O extensionista contribui para a comercialização através de contatos com intermediários e fabricantes de banana <i>chips</i> .
Balde Cheio (iniciando)	Assistência técnica	Extensionistas municipais, em parceria com a Faculdade Estadual de Minas Gerais (FAEMG).	Capacitação dos bovinocultores, visando melhor manejo do gado para aumentar a produção leiteira.
Diagnóstico de propriedades	Levantamento físico químico do solo	Extensionistas municipais em parceria com uma empresa contratada.	Identificação da composição físico química do solo na propriedade, verificando a necessidade de correção e qual o plantio mais adequado a essas características.
Cercar para Não Secar	Pagamento por prestação de serviço ambiental	Em parceria com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e o Governo Estadual.	Incentivo a proteção das nascentes. Consiste no pagamento anual, de R\$ 900,00 a R\$1.200,00 por nascente, aos produtores que as mantêm cercadas e com mata ciliar preservada.

Quadro 6: Programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Agricultura de S. Gonçalo do R. Abaixo.

Fonte: Elaboração própria.

Dos programas citados no quadro acima, o mais comentado pelos agricultores e moradores é o Gerando Frutos. Segundo o Prefeito Antônio Carlos, o cultivo da banana é incentivado por ser um produto de fácil aceitação e muito consumido pelos brasileiros, principalmente por não ser produzido tradicionalmente na região, e por ter sido demandado nos últimos anos para fabricação de banana *chips*, que “virou moda” local, além de ser um fruto facilmente absorvida pelo Ceasa de Belo Horizonte.

Os extensionistas municipais contribuem para a comercialização da banana. Um deles explica que um fabricante de banana *chips*, por exemplo, entra em contato e informa o preço e a quantidade demandada, aí “*a gente sai catando [as caixas de banana] nas propriedades ‘tem em tal lugar, tem em tal lugar’, depois passa a lista pra ele [comprador], ele faz os cheque e vou deixando com o pessoal [produtores que forneceram banana]*”. Essa comercialização informal, poderia ser realizada através de um grupo formal de agricultores, aponta, “*a gente tá apertando, principalmente os produtores de banana para fazer a associação, porque a gente*

[servidor público] *não pode, mas dá vontade de montar e pôr jeito nesse trem*". Não foi observada uma cultura associativista entre os agricultores. A única associação de agricultores familiares existente é a que fornece para o PNAE, que será comentada adiante.

As ações e programas municipais são importantes por suprirem a carência de assistência técnica da Emater-MG, que teve escritório no município até 2011, quando acabou e não foi renovado o contrato de prestação de serviços. Os agricultores relatam dificuldades em adquirir a DAP desde o fechamento desse escritório. Desde então, não houve nenhuma nova emissão deste documento. Atualmente há 73 DAP's ativas no município (MDA, 2013), renovadas nos últimos dois anos no escritório regional de Guainhaes, que não emite novas DAP's para os agricultores familiares de São Gonçalo do Rio Abaixo. Alega a incapacidade de atender toda a demanda do município e a necessidade de reativar o escritório local, explica um dos extensionistas municipais (Técnico agrícola municipal, em conversa no dia 1º de outubro de 2013).

A Merenda Escolar

A merenda escolar é um assunto tratado com seriedade pela gestão educacional, e conta com um grande aporte de recursos. Não é a toa que o município já ganhou três edições do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda, realizadas nos anos 2009, 2010 e 2013, e possui duas nutricionistas alocadas na Secretaria Municipal de Educação, que acompanham a alimentação e o estado nutricional dos alunos da rede municipal.

As merendeiras comentam que devido à extensão do município, algumas crianças demoram uma hora no transporte da zona rural, onde moram, até a escola na sede; e por isso tomam um lanche antes da primeira aula e novamente se alimentam no horário do recreio. Nas escolas rurais igualmente é servido, logo após a chegada dos alunos, um desjejum, composto por leite e quitanda – os assim chamados biscoitos tradicionais mineiros (pães de queijo, broas, biscoitos de polvilho e sequilhos), produtos caseiros das também chamadas quitandeiras, moradoras da zona rural. Nas escolas urbanas o biscoito mineiro é servido apenas uma vez por semana, às quartas-feiras.

A nutricionista técnica responsável pela merenda desde 2006 em São Gonçalo, comenta que esses biscoitos são comprados desde 2006 de produtoras rurais do município, uma iniciativa implantada na gestão de Nozinho para gerar renda nas comunidades rurais. Até

este ano a compra desses biscoitos foi realizada através de Recibo de Pagamento a Autônomo (RPA). As quitadeiras eram contratadas a partir de sua própria manifestação ao ficarem sabendo informalmente da demanda das escolas. Eram contratadas conforme a Lei Federal nº 8.666/93, que prevê dispensa de licitação para a compra de R\$ 8.000,00 de hortifrutigranjeiros, pão e outros perecíveis. Para maior lisura e publicidade ao processo, a partir de 2014, será realizado credenciamento público para contratação de quitadeiras (Técnica de licitações, em entrevista concedida à pesquisadora em 19 de dezembro de 2013). Em 2013, quatro quitadeiras forneceram biscoitos mineiros para a merenda escolar da rede municipal; o gasto total na compra de quitandas é, em média, R\$ 5.500,00 por mês (Nutricionista em entrevista concedida à pesquisadora em 20 de dezembro de 2013).

Também é mantida pela Secretaria de Agricultura uma Horta Municipal, cuja produção de vegetais e legumes é encaminhada para os equipamentos de assistência social – como a unidade da Associação de Pais e Amigos dos e Excepcionais (APAE) – hospital, escolas e creches. O que contribui para o enriquecimento nutricional da merenda escolar, além dos produtos adquiridos de fornecedores – sejam eles agricultores familiares ou distribuidores e varejistas.

Em 2013, a compra de produtos da agricultura familiar chegou a aproximadamente R\$104. 000,00, ou seja, 86% dos recursos repassados pelo FNDE, que totalizaram R\$ 120.000,00. A complementação municipal para o PNAE foi 3,8 vezes esse valor, conforme dados fornecidos pela nutricionista técnica responsável. A alocação de duas nutricionistas no setor educacional, o montante de recursos investidos, a compra de biscoitos produzidos localmente e a o funcionamento da Horta demonstra o quanto a gestão municipal tem investido na alimentação escolar.

O alto valor complementado pela gestão municipal é um dos fatores que possibilita a surpreendente compra de 86% do valor repassado. As compras de alimentos secos como açúcar, arroz, macarrão, entre outros, são realizadas com o valor da complementação municipal deixando “disponível” o valor repassado pelo governo federal para ser utilizado na compra de produtos da agricultura familiar. Junto com a compra dos biscoitos das quitadeiras, têm contribuído para a geração de renda no meio rural.

O início da compra orientada em S. Gonçalo do R. Abaixo e a Associação do Timirim

Antes da entrada em vigor da Lei Federal nº 11.947/09, os gêneros alimentícios da merenda escolar, salvo os biscoitos mineiros e os cultivados na Horta Municipal, eram comprados de fornecedores varejistas, atacadistas ou distribuidores, principalmente de Belo Horizonte e Contagem, cuja entrega de hortifrúteis era quinzenal. Eram frequentes os problemas com atrasos na entrega e a qualidade dos produtos, comenta a nutricionista. Não havia uma diversificação de produtos – e *“antes a única hortaliça fornecida era o repolho que suportava um maior tempo sem estragar”*, comenta a diretora de uma das escolas municipais (Diretora de uma escola municipal, em conversa no dia 30 de setembro de 2013).

A nutricionista técnica responsável pela merenda escolar, conta que, ao saber da Lei Federal nº 11.947/09 através de um ofício enviado pelo FNDE e por informações do Cecane UFOP, repassou essas informações e uma cópia dessa legislação para a Secretária Municipal de Educação, que as mostrou ao Prefeito na época, Nozinho. Ele, por sua vez, conversou com o Secretário Municipal de Agricultura, dando início a uma articulação intersetorial entre as Secretarias Municipais de Educação e Agricultura.

O poder público municipal, através da Secretaria de Agricultura Municipal entrou em contato com a Associação Comunitária do Timirim, na época a única associação de origem rural institucionalizada no município. Porém, estava inativa. Houve um esforço conjunto do poder público municipal e dos agricultores familiares para reativá-la para fornecer ao PNAE. *“Fizemos reuniões com eles, da associação, para que vissem que não era uma coisa que a gente queria tirar, mas que vinha de uma lei federal, e eles entenderam. Até se organizarem demorou um pouquinho, mas depois deslanchou”*. No início os agricultores tinham receio de comercializar com a Prefeitura, apenas 8 deles se inscreveram para participar do PNAE em 2010 (Nutricionista em entrevista concedida à pesquisadora em 20 de dezembro de 2013).

A Associação Comunitária da Comunidade do Timirim – como era denominada até 2011, a atual Associação dos Produtores da Agricultura Familiar da Comunidade do Timirim – fundada em 1999, tinha como finalidade *“unir a comunidade para reivindicar benefícios para a Timirim e promover festas para ajudar o progresso local”*. Nessa época eram aproximadamente 30 associados.

Em agosto de 2009, ocorreu uma reunião para reativar a Associação, objetivando torná-la fornecedora do PNAE. A gestão municipal arcou com os custos e com profissionais

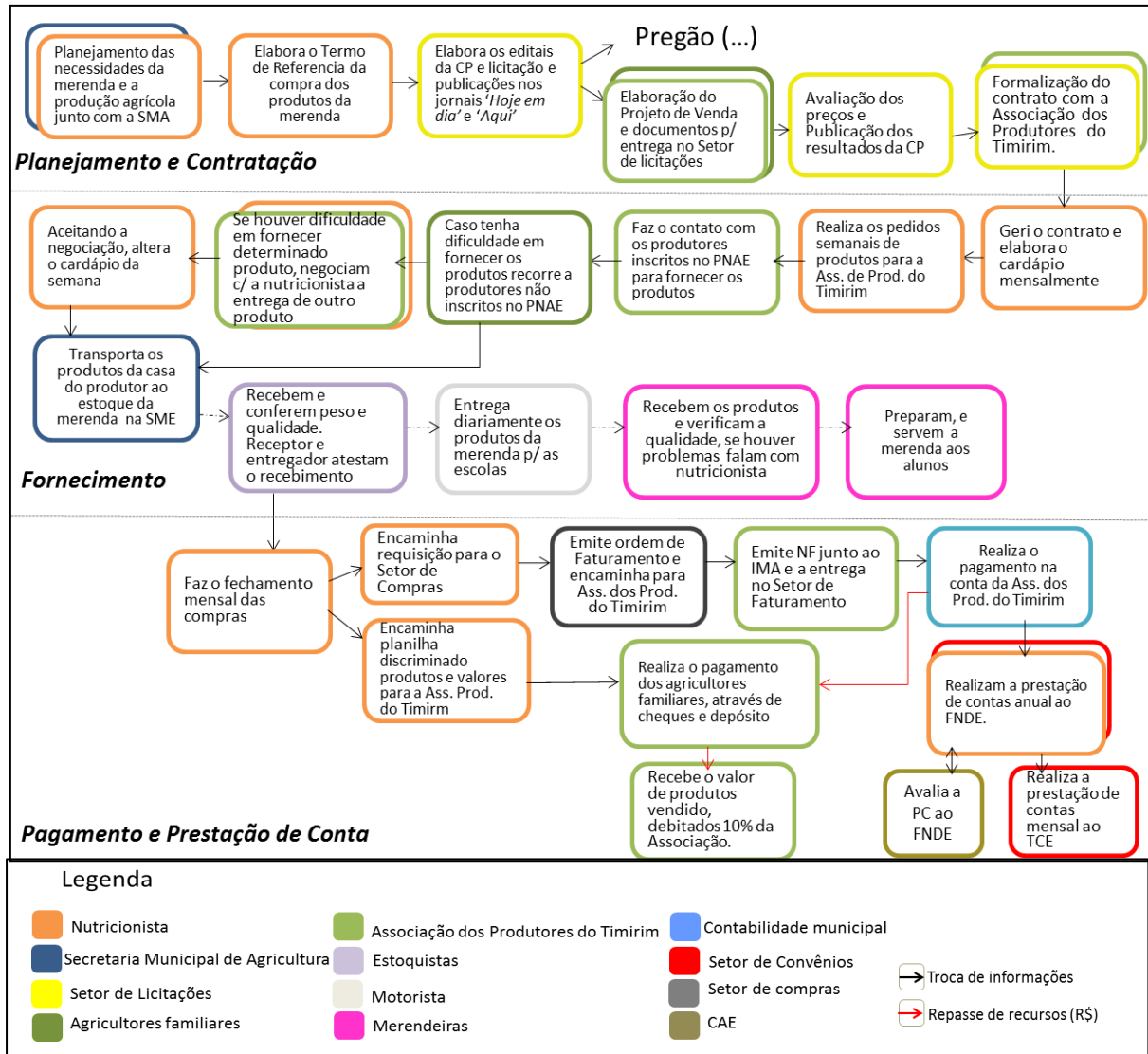
para auxiliar nos processos burocráticos. Em outra reunião em 2010, foi acordado que a contribuição dos associados seria de R\$ 2,50 mensais por família e 3% do valor total dos produtos comercializados através do PNAE, recolhidos conforme os meses de fornecimento de cada agricultor.

A secretária da Associação dos Produtores conta que está nesta função desde 2009, quando foi indicada pelos associados devido à sua atuação no Sindicato dos Trabalhadores Rurais na época. Ela é servidora na Secretaria Municipal de Agricultura, e quem guarda todos os documentos da Associação, que atualmente não possui uma sede própria. Desde a implementação da compra orientada até hoje, apenas a Associação dos Produtores e Agricultura Familiar do Timirim forneceu para a merenda escolar. Participam da Associação agricultores de todo o município, não só da Comunidade do Timirim, e somam, no total, 42 associados.

A associação comercializa somente com o PNAE, e apenas 16 dos associados participaram desse Programa em 2013, fornecendo gêneros alimentícios em parte dos meses, conforme a safra e sua produção. Para começar a fornecer para o PNAE através da Associação, o agricultor deve ser aceito na reunião ordinária mensal, ser morador do município e ter DAP. Todavia, nem todos os produtores interessados possuem esse documento.

Processo de compras

Em 2013, nos três municípios visitados – São Gonçalo, Orizânia e Capitão Enéas – a Chamada Pública (CP) foi realizada uma vez no ano, as entregas dos produtos da agricultura familiar semanais, o pagamento mensal e a prestação de contas feitas anualmente. A fim de tornar mais didática as considerações sobre as ações, negociações do processo de implementação da compra orientada, dividimos a explanação em cinco etapas principais: **planejamento, contratação, fornecimento, pagamento e prestação de contas**, conforme fluxograma 1.



Fluxograma 1 – Processo de operacionalização da compra orientada em São Gonçalo do Rio Abaixo

Fonte: Elaboração própria

O **planejamento** começa no início do ano. A secretária da Associação do Timirim e também servidora pública na Secretaria Municipal de Agricultura, conversa com produtores associados, através de contato telefônico e dos técnicos agrícolas em visitas, para saber o que será produzido. A lista de produtos é encaminhada para a nutricionista, que verifica os produtos mapeados e as necessidades do cardápio. No final de 2012, esta profissional encaminhou a lista com os vegetais utilizados no cardápio para secretária da Associação, que verificou com os associados a possibilidade de produzi-los. Assim, em 2013, os agricultores “*não tinham chuchu, nem pepino, nem brócolis e eles passaram a produzir. Abacate eles já produziam e a gente passou a comprar, mas é bem sazonal*”, diz a nutricionista.

Quando a estimativa de produção dos agricultores familiares não é suficiente para atender toda a demanda, a quantidade faltante é licitada através do Pregão Presencial, com uma especificação diferente. Por exemplo, o feijão, um dos itens consumidos diariamente, é comprado o tipo carioca dos agricultores familiares. Como só é fornecido durante sua safra, nos demais meses é servido na merenda escolar o feijão roxinho ou o preto, licitados via Pregão.

Dando início à etapa de **contratação**, os gêneros alimentícios produzidos pelos agricultores familiares compõem o Termo de Referência da Chamada Pública, e os demais o Termo de Referência do Pregão Presencial. Esses Termos são elaborados pela nutricionista, e encaminhados para o Setor de Licitações, que elabora os respectivos editais e os instrumentos convocatórios nos jornais de circulação regional. Estes, segundo Resolução FNDE nº 38/09, devem permanecer abertos para o recebimento de propostas por pelo menos 20 dias.

A Associação dos Produtores do Timirim, em consonância com os agricultores familiares interessados em fornecer para o PNAE, estabelece o preços dos produtos, a partir da média de três cotações levantadas no comércio local e em municípios vizinhos. Essa cotação é feita no início do ano, fora da safra de algumas frutas e legumes, o que favorece o preço desses produtos. O valor estipulado no início do ano tenderá a ser acima da média do preço no período de safra. O contrário ocorre com os produtos que no momento da Chamada Pública estão em época de safra.

Uma agricultora, fornecedora de laranjas e mexericas, comenta que os preços do PNAE são muito bons. Antes ela vendia o cento da laranja a R\$ 10,00, e através do Programa comercializou R\$ 2,13 o quilo. *“Quando os compradores [atravessadores] vêm aqui me aborrecer, eu falo: - já tá tudo encomendado pra merenda. Se não, eu deixo no pé [laranjeira]”*, diz sobre a colheita das frutas que ela realiza sozinha e sobre a baixa remuneração paga pelos atravessadores há alguns anos.

A Associação apresenta o Projeto de Venda, juntamente com os documentos necessários, ao Setor de Licitações, que verifica adequação dos preços e homologa os resultados da CP, publicando-os nos jornais de circulação regional. Os vencedores do Pregão Presencial, em 2013, foram fornecedores de Belo Horizonte e de Contagem, distantes 67 km e 102 km, respectivamente, de São Gonçalo do Rio Abaixo.

Após publicação dos resultados da Chamada Pública, é firmado contrato entre a Associação do Timirim e a Secretaria Municipal de Educação, contrato gerido pela nutricionista responsável técnica. É ela quem elabora mensalmente o cardápio e inicia a etapa de **fornecimento**, realizando os pedidos de entrega semanal de produtos para os agricultores familiares e quinzenal para os demais fornecedores.

O pedido é feito à secretária da Associação dos Produtores do Timirim, que solicita aos agricultores apenas uma semana antes, para não correr o risco de anteciparem demais a colheita, prejudicando a qualidade dos alimentos. Ela faz o contato com os agricultores familiares e informa os produtos, as quantidades e o dia em que o extensionista municipal fará a coleta, levando os produtos para o estoque da merenda na Secretaria Municipal de Educação. Isso normalmente é feito nas segundas e terças feiras, dias estipulados para o recebimento dos vegetais.

Quando algum produto é fornecido por mais de um agricultor inscrito no PNAE, ocorre um revezamento entre os produtores. Ela explica:

“Ligo para um produtor. Igual o que a gente buscou essa semana, ele já não vai ter para a semana que vem, então a gente tem que procurar o outro. Nós temos quatro [fornecedores de banana], um (...) tem o comércio vasto já. Ele não depende mais da Prefeitura. Vendendo a banana fora ele ganha mais. Quando a gente vê que os outros estão sem banana, aí a gente liga para ele. Mas, a gente prioriza assim: o produtor que tem menor renda, se tiver banana para o mês todo a gente vai pegar somente com ele, entendeu? Para poder ajudar ele ter uma renda maior. Essa regra é informal e a gente vai gerenciando, as vezes tem produtor que a gente acha que não tá precisando e de repente a gente tem que dar um socorro para ele.”
(Secretária da Associação, em entrevista concedida a pesquisadora em 02 de outubro de 2013).

Obviamente, essa escolha depende de o agricultor priorizado ter como fornecer a quantidade de produtos demandadas naquele momento. Caso não tenha a quantidade necessária, é realizado o contato com outro agricultor. Se os agricultores familiares inscritos no PNAE tiverem algum problema em fornecer os itens ou as quantidades demandadas recorrem a outros agricultores familiares associados. Se ainda assim persistir alguma dificuldade no fornecimento, a secretária da Associação conversa com a nutricionista: “Às vezes eu ligo e digo: - Ó, teve este problema. Bora adaptar?” Se a nutricionista concordar com a mudança de produto, é feita adequação do cardápio.

Há uma rotina de fornecimento e distribuição da merenda estabelecida, que não ocorre somente em São Gonçalo, mas, também foi observada nos demais municípios visitados, com dia de entrega no estoque da merenda e distribuição às escolas. Em São Gonçalo, o recebimento dos produtos secos, entregues quinzenalmente por fornecedores de Belo Horizonte e Contagem, é feito na segunda-feira. Na terça-feira a entrega de produtos da agricultura familiar, feita semanalmente. Os produtos chegam e são distribuídos para as escolas, controlando o estoque da merenda.

Os estoquistas da merenda recebem os produtos, verificam o peso e a qualidade, e atestam com o extensionista a sua entrega. Produtos impróprios ao consumo são descartados e o peso descontado. Depois disso, são entregues por um motorista da Prefeitura. Nas escolas, as merendeiras os recebem, preparam e servem a merenda aos alunos. Elas comentam que *“a qualidade é ótima, vem tudo arrumadim e fresquim”*, (...) *“a beterraba que veio da horta municipal é docinha”* (...), *“os produtos são de boa qualidade. Às vezes vem com um pouco de terrinha, mas é só lavar que sai. Já houve casos da banana chegar verde, por não ter dado tempo de amadurecer”* (Merendeiras da rede municipal de ensino, em conversa com a autora em 30 de setembro de 2013)

A nutricionista realiza mensalmente o fechamento das compras, controlando quais produtos e quantidades foram entregues. Passa-se à etapa de **pagamento**. Ela encaminha as requisições para o Setor de Compras e uma planilha com todos os produtos, respectivos valores e quantidades entregues por produtores para a Associação dos Produtores do Timirim. O Setor de Compras libera a Ordem de Faturamento e encaminha para essa Associação, que emite a Nota Fiscal (NF) junto ao Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA). Quando recebe a NF, o Setor de Faturamento realiza o pagamento na conta bancária da Associação.

A partir da planilha enviada pela nutricionista, é debitado os 3% do valor como contribuição à Associação e realiza o pagamento dos produtores na conta bancária ou através de cheques, que são retirados pelos agricultores na Secretaria Municipal de Agricultura. Em alguns casos entregues pelo próprio técnico extensionista que semanalmente retira os produtos da merenda. Fica clara a confiança (Subiratis *et al*, 2008) entre alguns agricultores e o técnico extensionista, percebida durante o dia em que o acompanhei na visita de campo no município. *“Às vezes o produtor nem está lá na hora e o técnico vai lá e pega, é aquele trem tranquilo, sabe?!”*, diz a Secretária da Associação dos Produtores ao falar da relação de confiança entre eles. Em todas as visitas às propriedades dos produtores, eles e o extensionista conversaram

sobre a produção, como o modo e período de corte da banana, adubação e programas públicos – como o Diagnóstico das Propriedades. Também foi observada uma conversa inicial sobre a possibilidade de comercialização via PAA, que poderá ser implementado no município em 2014.

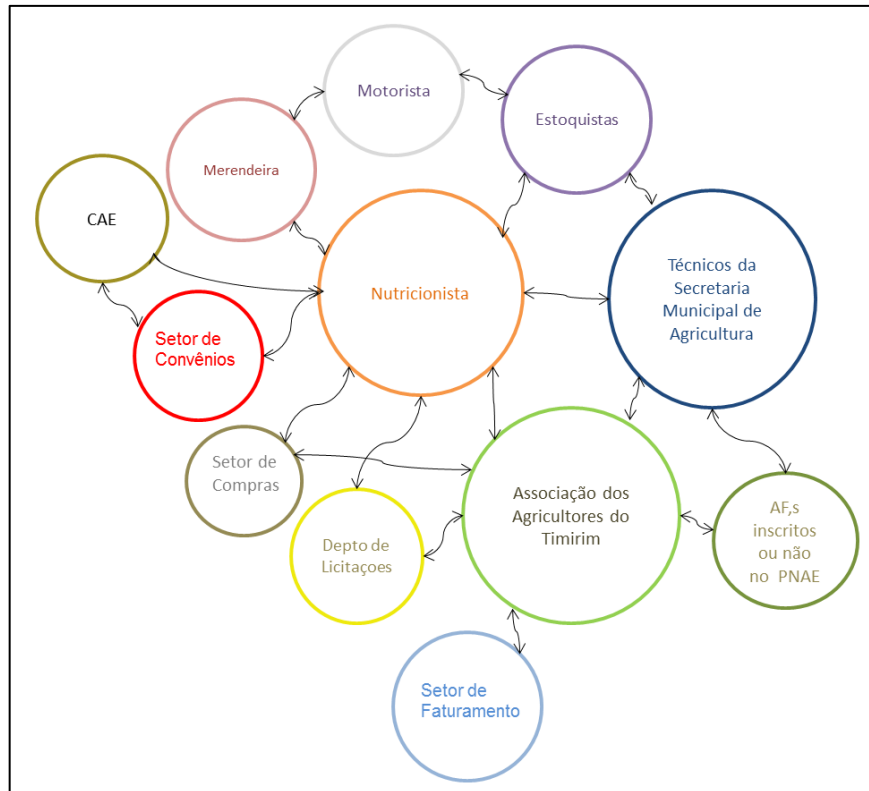
A cada dois meses o contador do município, que trabalha no Setor de Convênios, presta conta de todas as receitas do município ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), inclusive dos recursos repassados pelo governo federal para a alimentação escolar, via PNAE. E uma vez por ano ele e a nutricionista realizam a prestação de conta específica do Programa ao FNDE, que é avaliada pelo CAE.

A interação entre os atores no cotidiano da compra orientada

Para ilustrar a interação entre os atores apresenta-se o esquema 4. Os círculos maiores representam atores-chaves que são aqueles que tomam decisões e/ou realizam diversas ações no processo conectando outros atores. Já os círculos menores representam os atores secundários, que são aqueles que aparecem no processo com menor frequência e/ou possuem pouca representatividade em conectar os demais atores e na tomada de decisão.

Em São Gonçalo do Rio Abaixo, no cotidiano da compra orientada os agricultores familiares não possuem contato direto com a nutricionista, estoquistas, tesouraria ou contabilidade municipal, todo o processo é intermediado pela secretária da Associação do Timirim e técnicos extensionistas municipais.

A compra da agricultura familiar é protagonizada pela nutricionista e por técnicos da Secretaria Municipal de Agricultura. O fato da secretária da Associação dos Agricultores Familiares do Timirim também ser supervisora de serviços gerais nesta Secretaria, faz com que muitas vezes haja confusão de entendimento, se ela realiza uma determinada atividade na compra orientada, no âmbito da Secretaria Municipal de Agricultura ou pela Associação. A relação de proximidade entre ela e a nutricionista constitui-se um importante elo entre os setores educação e agricultura.



*As cores fazem referência aos atores descritos no fluxograma anterior.

Esquema 4: Interação entre os atores na compra orientada, em S. Gonçalo do R. Abaixo.

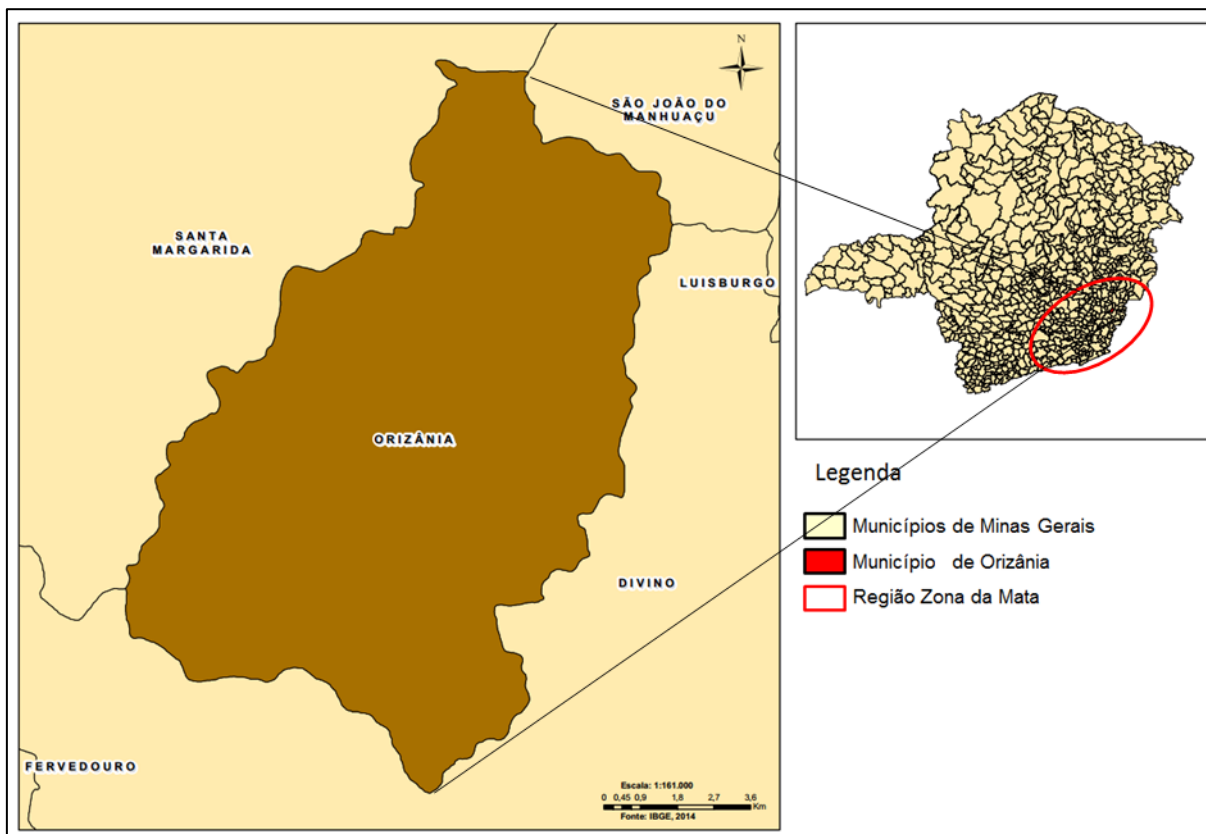
Fonte: Elaboração própria.

Outro ator importante é o extensionista, por ser quem mantém contato mais próximo com os agricultores, seja nas visitas técnicas ou ao fazer o transporte da produção e levá-la para o estoque da merenda, e por muitas vezes ser o “carteiro dos cheques de pagamento”, isto é, frequentemente ele entrega os cheques de pagamento aos agricultores familiares, com o consentimento deles e da secretária da Associação dos Agricultores do Timirim. O que demonstra uma estreita relação de confiança entre ele e os agricultores. Tanto a secretária da Associação/servidora da Secretaria Municipal de Agricultura e o extensionista são os atores que intermediam a relação dos agricultores familiares com a gestão municipal, seja a educacional como a administração geral.

4.3 Orizânia

Orizânia é um jovem município localizado na Zona da Mata de Minas Gerais, vizinho de São João do Manhuaçu, Divino e Santa Margarida (vide mapa 3), e a uma distância de 320 km da capital mineira. Com uma área de 121,8 km² e 7.717 habitantes é o menor município

dentre os analisados nesta pesquisa, tanto em termos populacionais quanto em extensão geográfica. É, entretanto, o que possui maior densidade demográfica, 59,8 hab/km² (IBGE, 2013) e apresenta o menor IDH-M, 0,562 (PNUD, 2013).



Mapa 3: Localização do município de Orizânia

Fonte: Elaboração própria

A terra do arroz, hoje terra do café

A região da Zona da Mata de Minas Gerais é uma das maiores produtoras de café do estado. Nos dias da visita de campo a Orizânia, parte dos cafezais estava na época da florada, produzindo um bonito efeito alviverde na paisagem – com a mescla do branco das flores do café com o verde de suas folhas – deste e de municípios vizinhos, também produtores de café. Por outro lado, o nome do município lembra que o local já foi considerado “terra do arroz”, por ali predominar o cultivo desse cereal – *Oryza-stiva*, seu nome científico e por isso Orizânia. Tal denominação é atribuída ao lugar em 1943, na época era distrito do município de Divino, do qual se emancipou em 1995. Instalou-se como município em 1997 (IBGE, 2013b). Moradores explicam que o cultivo do arroz foi predominante em Orizânia até o final da década de 80, quando começaram as primeiras plantações de café.

A atividade agrícola, determinante para o nome do município, também o é para a economia local, dependente da monocultura cafeeira. A atividade econômica do município é pequena; em 2010 o PIB municipal totalizou R\$ 35,35 milhões e o PIB *per capita* R\$ 4.839,92. Embora dados do IBGE (2013b) referentes a 2010, demonstrem que 68% do valor adicionado são atribuídos aos serviços e 22% à agropecuária, segundo moradores grande parte das famílias é dependente socioeconomicamente da cafeicultura. O extensionista local da Emater-MG estima que dos 7.717 habitantes do município, cerca de “cinco mil vivem estritamente da agricultura, e 95% deles são pequenos agricultores”. Agricultores familiares ressaltam “em Orizânia o que predomina é o café” e “todo mundo tem uma lavoura de café; é muito difícil ter um aqui que não tem uns pézin de café”.

Nem tudo são flores: os efeitos associados à monocultura cafeeira

Para além da beleza paisagística, nem tudo são flores. Os efeitos sociais, econômicos e culturais associados à predominância dessa cultura no município são observados a partir de relatos dos próprios orizanenses. O diretor de uma das escolas municipais, nascido e morador de Orizânia, explica:

“Na época de colheita do café é a época que todo mundo tem dinheiro. E ajunta todo mundo, é adolescente, aposentado, todo mundo quer trabalhar (...) na época da colheita a diária é R\$ 50,00. Mas, trabalhando por produção fazem até R\$200,00 por dia; se tiverem a máquina [derriçadeira, utilizada para colher o café] (...) recebem R\$ 10,00 pelo balaio de café colhido, dependendo tiram 20, 25 balaio por dia (...) chegam a faturar R\$ 1.000,00, R\$ 1.250,00 por semana (...) pagam R\$ 1.000,00 na derriçadeira e o resto [das semanas de trabalho] eles ganham dinheiro”.

A colheita de café dura em média três a quatro meses do ano, entre meados de maio até setembro, período esse em que mais circula dinheiro no município. “Eles [trabalhadores rurais] trabalham na época da colheita e coloca o de comer dentro de casa para o ano todo (...) o bruto que é arroz, feijão, açúcar, óleo.” (Vice-presidente da Associação dos Trabalhadores Rurais de Orizânia). A remuneração em um pequeno período do ano associado ao baixo custo de vida contribui para um efeito cultural: “(...) quem tem a sua casinha, a água e luz é baratin, então você tendo o arroz e o feijão para passar o ano, você vive e espera a outra colheita” (Diretor de uma das escolas municipais em entrevista concedida à pesquisadora em 08 de outubro de 2013).

“O serviço do café é tanto, que quando eles estão de folga eles não querem mexer com hortaliça não, porque hortaliça não tem folga, sábado, domingo, entendeu?! E quando chega a folga do café, eles plantam milho ou feijão. Então eles não têm tempo, não” (Vice-presidente da Associação dos Trabalhadores Rurais de Orizânia em entrevista concedida à pesquisadora em 09 de outubro de 2013).

Embora os agricultores realizem outros cultivos de menor representatividade – como milho e feijão, produzidos principalmente para o próprio consumo, e leite, vendido para uma Cooperativa de Carangola, cidade vizinha – eles não costumam diversificar a produção com hortaliças, frutas, verduras e legumes para comercializar. Produtos estes demandados pela alimentação escolar.

Segundo Célio, técnico da Emater-MG no local, *a cafeicultura é uma cultura muito perversa, (...) apresenta picos de rentabilidade, que o cara planta café até pertin de casa e não faz uma cultura de ter uma maior sustentabilidade (...) o café é tido como principal fonte de renda (...) seja a um preço bom ou ruim, há facilidade em vender o café*. Todo o café produzido no município é comercializado através de três atravessadores, e recentemente também por uma Cooperativa de comercialização de café, que começou a funcionar em 2013. Essa facilidade é outro atrativo para a produção cafeeira e para a dedicação total dos produtores, não favorecendo outras culturas agrícolas. Isso foi mais verdadeiro, nas três últimas safras, que foram de alta rentabilidade. Cada saca de 60 quilos de café foi vendida a R\$ 600,00, explicam agricultores familiares cafeeiros.

Além da remuneração proveniente do trabalho em outras propriedades, os pequenos agricultores também plantam café para comercialização, colhido em parceria com vizinhos e amigos. Entretanto, em *“Orizânia também têm aqueles agricultores que são micro agricultores, que possuem uma propriedade rural muito pequenininha e possuem mais sustentabilidade financeira na prestação de serviço como trabalhador rural ou boia fria, apesar de não ter carteira assinada, nem nada. E há pouquíssimos agricultores que vivem só de subsistência”* diz um morador e diretor de uma das escolas municipais, revelando a precariedade econômica de alguns pequenos produtores.

Quanto à assistência técnica, o próprio extensionista da Emater, o único no município, relata não ter disponibilidade de prestar assistência para outros tipos de cultivos. O trabalho desenvolvido por esta agência estatal não tem, assim, possibilitado uma mudança de atitude nos agricultores.

“A demanda de extensão rural é muito alta na região de cafeicultura. Então muitas vezes as pessoas só demandam assistência para horticultura mesmo, só na época que o café está muito barato. Quando não tá barato, a gente não tem tempo pra fazer outra coisa e tem que trabalhar na cafeicultura, sou um só para uma população de 5 mil pessoas na zona rural.”

Segundo técnico de planejamento da Emater-MG (em entrevista a autora em 16 de outubro), os escritórios locais desta agência são orientados a trabalhar conforme a demanda local. Nos casos em que a produção local é orientada para apenas uma cultura, incentiva-se a agregação de valor e alternativas de comercialização. Não incentiva-se a diversificação de cultivos, devido às resistências, *“o produtor não vai deixar de plantar café, que ele sabe e tá acostumado, para plantar tomate, por exemplo (...) respeita-se o que já é da região”*.

Ainda que fortemente orientado para a cafeicultura, diferentes moradores afirmam que, o escritório local da Emater-MG tem contribuído mais significativamente com cafeicultores estruturados e desenvolvidos do que com os menores e mais frágeis. *“A Emater ajuda o produtor rural rico”; “a Emater ajuda o produtor rico a comprar secador (...) mas, se precisar de Pronafinho não sai não (...) o negócio é coisa grande”*.

A safra de 2013 foi grande em produtividade, conseqüentemente gerou uma baixa nos preços do café se comparada às anteriores. *“Tem gente que ‘panhou’ muita quantidade de café e o preço não ajudou (...)” “(...) cada saca tá saindo ao preço de R\$ 200,00, R\$ 250,00. Três, dois anos atrás o preço foi uns R\$600,00”*, comenta dois agricultores familiares. Para atingir tal produção, os agricultores recorreram a empréstimos, dentre eles o Pronaf. *“Todo mundo se programou para vender muito café (...) essa baixa do café arreventou com o povo aqui (...) na realidade o pessoal se endividou porque não contava com essa queda (...)”*, diz um agricultor familiar.

Outro efeito negativo, relatado por profissionais da educação e comum em municípios de monocultura cafeeira, é a evasão escolar nos períodos de colheita e a conseqüente defasagem entre a idade e a série dos alunos.

“ Os alunos acabam evadindo, principalmente os do noturno (...) trabalhar na colheita é bem pesado. Então, a pessoa vai lá, sai de madrugada [de casa] porque tem que sair bem cedim. O caminhão tá passando às 6h00 para às 7h00 deixar o pessoal na lavoura. Então, alguns têm que levantar mais cedo para fazer o almoço e preparar as coisas. Alguns alunos – e eu já passei por isso também, trabalhei na colheita – só chega [em casa] depois das 18h. A gente abre a exceção: pode vir no segundo período, porque esse aluno trabalha. Mas, é muito cansativo, esse aluno chegou em casa, tomou

um banho, se ele não tiver muito ânimo ele não vem, não. No segundo período o ônibus escolar que vem da zona rural já passou, e eles vêm de moto. Tanto é que a evasão é maior no ensino fundamental do que no médio (...) o fundamental vai gerando esse problema porque vão ficando os alunos. No ano que vem matricula de novo, quando dá o período da colheita, ele torna a sair e vai ficando [na mesma série]. (Diretor de uma das escolas municipais)

Diante da evasão escolar que ocorre todos os anos, a Secretária Municipal de Educação declara “*a gente precisa respeitar a necessidade financeira do aluno e a realidade do município. E por isso adequar a nossa carga horária*”; e tem procurado alternativas para amenizar a situação. Além da flexibilização do calendário de provas, devido ao período de colheita do café, o órgão em parceria com o Conselho Tutelar, exige que os pais de alunos menores assinem um termo de compromisso, responsabilizando-se sobre a frequência do filho às aulas até o fim do ano letivo, com tempo hábil para realizar as atividades necessárias a um bom rendimento escolar. Segundo um diretor de escola da rede municipal, “*a maioria dos alunos que os pais assinaram este termo estão permanecendo (...) mas alguns ainda acabam saindo*”. Outra medida para tratar a defasagem entre a série dos alunos e a idade, foi a implantação de turmas de Educação de Jovens e Adultos (EJA): “*com isso o ensino fundamental noturno vai diminuindo*”. Tentaram alterar o calendário de aulas, concentrando os recessos e férias em julho, para que os alunos tivessem esse mês disponível, mas, tiveram problemas com professores que lecionam em escolas de outras redes de ensino.

Difícil delimitar o que é causa e o que é consequência entre a monocultura cafeeira e o contexto socioeconômico e cultural do município, já que são elementos conectados tornando difícil essa discriminação. É neste cenário que se constrói em Orizânia a implementação do PNAE. Outro elemento importante que compõe o modo como o Programa é implementado, é o contexto político local e os recursos disponíveis, apresentados a seguir.

A gestão municipal na pequena Orizânia: os recursos disponíveis e a merenda escolar

Orizânia é um jovem município, tem apenas 17 anos de existência. Em 1997, tomou posse o primeiro prefeito, que se reelegeu. Depois dele veio Ébio José Vitor (PPS), que foi vereador em Divino, um município vizinho, venceu a eleição em 2004 e foi reeleito em 2008. Em 2012, fez seu sucessor, Ederaldo de Sousa Almeida (PPS), conhecido como Creca. Há

uma continuidade, portanto, na gestão municipal nos últimos 9 anos, e os mesmos gestores e técnicos permanecem envolvidos no processo de implementação do PNAE nos dois últimos e no atual mandato.

Os recursos disponíveis pela gestão municipal de Orizânia são poucos. Em 2011, a arrecadação própria, ou seja, os tributos recolhidos pelo município, equivaleu a 0,04% da sua participação no Fundo de Participação do Município (FPM). Demonstrando o quanto o município é dependente das transferências intergovernamentais. A receita municipal proveniente de arrecadação própria e de repasse intergovernamentais somou, neste mesmo ano, R\$ 12,5 milhões.

Sobre a infraestrutura disponível, toda a gestão municipal está distribuída em seis Secretarias Municipais – Educação; Saúde; Assistência Social; Fazenda; Transporte; e Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, a última instituída recentemente e ainda inativa. Com exceção da Secretaria Municipal de Saúde, que fica no hospital municipal, e a Vigilância Sanitária, instituída em 2013 e, que funciona numa sala junto a Funasa, as demais secretarias e departamentos funcionam no prédio central da Prefeitura, cada qual em uma sala. O que é característico de pequenos municípios com pouco volume de recursos.

A rede municipal de ensino atende 1.683 alunos, segundo dados do Censo Escolar 2012 (MEC, 2013), distribuídos em oito escolas municipais, sete delas na zona rural. A Escola Municipal Dr. Xenofonte Mercadante que fica na sede, atende ao ensino fundamental e é a única a atender o médio, no município. Lá também está localizado o estoque municipal da merenda escolar. As escolas rurais são pequenas, com duas salas, uma cozinha e uma área interna para as crianças se alimentarem, com mesas e cadeiras. Há uma sala multiseriada da rede municipal que funciona em uma escola estadual, que recebe da Prefeitura a quantidade de gêneros alimentícios equivalente ao número de alunos dessa sala. Para servir um mesmo cardápio a todos os alunos dessa escola, esses alimentos são preparados com os demais recebidos da rede estadual.

A merenda escolar é um assunto tratado com carinho pela gestão municipal de educação. Pelo contexto socioeconômico e pelo consumo restrito a alguns alimentos por grande parte da população, em um longo período do ano, a gestão municipal de educação atribui grande *“importância à qualidade da merenda, porque ao menos as crianças estão com a alimentação garantida”*.

“Há um tempo era professora na sede, aqui, e a gente tinha casos e casos de crianças que desmaiavam (...), porque passavam a semana com arroz e macarrão. Era comum dor de cabeça, desmaio (...). Levávamos para o posto de saúde e quando a criança voltava [do desmaio] perguntávamos se ela tinha comido alguma coisa, e ela dizia: nada (...) Se uma criança estiver bem alimentada ela vai ter condição de aprender melhor (...) e depois que melhorou a qualidade da merenda não houve mais casos de crianças com desmaio” (Secretária Municipal de Educação em entrevista concedida à pesquisadora em 07 de outubro de 2013).

O cardápio da merenda é variado: pela manhã, antes da aula, os alunos tomam leite com biscoito; no intervalo dos três turnos – matutino, vespertino e noturno – é servido uma refeição com arroz, feijão, um tipo de carne, diluída em uma massa (macarrão, farofa, angu...) ou com legumes, e uma salada de vegetais cozidos ou crus (Nutricionista, em entrevista). Conversando com alunos e alunas em diferentes horários de intervalo na E.M. Dr. Xenofonte Mercadante, dizem gostar muito da merenda. Alguns preferiam não se servirem com legumes, visivelmente não havia desperdício, o que sugere que eles realmente apreciavam o alimento servido.

A compra local de produtos para a merenda escolar: um processo conflituoso e negociado

Antes da Lei Federal nº 11.947/09, todos os gêneros alimentícios para a merenda escolar já eram comprados localmente, de comerciantes do município. Essa foi uma iniciativa implantada nos primeiros anos da gestão do Prefeito Ébio, que informa que a compra dos produtos para merenda é orientada aos comerciantes locais, a partir da exigência de entregas semanais, objetivando desestimular possíveis fornecedores de outras cidades. A pequena quantidade de produtos fornecida torna a logística inviável para fornecedores externos ao município (Ex-prefeito de Orizânia em entrevista concedida à pesquisadora em 10 de outubro de 2013).

Assim, todos os fornecedores da merenda escolar e de materiais de limpeza são locais, permitindo que os recursos utilizados para essa compra sejam revertidos para a economia do próprio município. É uma iniciativa louvável e desejável por contribuir com benefícios a partir da retenção de recursos que movimentam a economia local. Entretanto, dois grupos de fornecedores entram em conflito – os do mercado local e os agricultores familiares. A nutricionista responsável técnica pela merenda, comenta:

“Por mais que a gente tenha de um lado os agricultores de um município pequeno, (...) tem a sua necessidade de renda, e a gente tem a obrigatoriedade dos 30%, eu enquanto nutricionista enxergo sem nenhum obstáculo que a escolha de um alimento vindo da agricultura familiar é a melhor escolha. Também consigo visualizar a preocupação da Prefeitura de tirar itens, né, produtos que estão dentro da licitação de mercado e transportar isso para a Chamada Pública, porque automaticamente comerciantes locais que conseguem concorrer a um preço melhor e vêm ganhando a licitação dentro do município e tem também a sua renda muito embasada dentro no município. Porque em Orizânia ou você é cafeicultor, ou você é servidor público ou você é vendedor para a Prefeitura. Não tem mais nada que mobilize a cidade (...) Desde quando a gente teve a compra da agricultura familiar uma das maiores dificuldades financeiras foi justamente essa, foi esbarrar em tirar, porque o fornecedor de mercado entende que você tá tirando, um produto da renda dele e colocando na de outro. (...) E as condições de sobrevivência aqui dependem disso”. (Nutricionista em entrevista concedida à pesquisadora em 09 de outubro de 2013).

Por ser um município, em que o poder de compra da população não é estável ao longo do ano e sendo a Prefeitura a grande compradora, estabelece-se, explicitamente, o conflito de interesses entre os comerciantes locais, que já forneciam para a merenda escolar, e os agricultores familiares, fornecedores a partir da implementação da compra orientada, conforme Lei Federal nº 11.947/09, que disputam o mesmo recurso.

Em 2009, a nutricionista técnica responsável pela alimentação escolar, fazia uma especialização no Cecane-UFOP, e nessa instituição obteve informações que contribuíram para implementar a lei. *“No início a compra era feita de um grupo de mulheres que produzem doces e verduras, os produtos eram comprados individualmente (...) e teve dificuldade com o pagamento. A nutricionista procurou o Sindicato dos Produtores Rurais de Orizânia, que procurou a associação já existente, mas a compra não deu certo e foi criada uma nova associação para comercializar com o PNAE”* (Líder do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e da Associação dos Produtores Rurais de Orizânia, em entrevista concedida à pesquisadora em 08 de outubro de 2013). Segundo a nutricionista, havia na época apenas uma Associação de cafeicultores, cujo estatuto social não contemplava a comercialização de outros produtos. Com isso foi criada, a partir do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Orizânia, a Associação dos Produtores Rurais de Orizânia para fornecer especificamente para o PNAE. Essas duas organizações – Sindicato e Associação – funcionam no mesmo imóvel e são dirigidos pelas mesmas lideranças, que comentam que no início os agricultores não possuíam diversidade de cultivos e tiveram dificuldades com a

produção de alguns gêneros do cardápio, bem como com a documentação necessária para o funcionamento da Associação.

A articulação inicial foi protagonizada pela nutricionista e pelos agricultores, diretamente. O próprio extensionista da Emater reconhece: *“não vou mentir não, eu participei muito pouco [da implementação do PNAE]; no início fiz um levantamento da demanda, e era muito pouca a disponibilidade dos produtos dentro do cardápio da nutricionista, que foi quem conversou diretamente com os produtores; e eles passaram a produzir conforme o que ela pedia”*. Isso mostra como a participação dos atores pode variar. Não depende apenas de sua presença no município e sim de seus interesses e prioridades se relacionarem (ou não) aos objetivos do Programa.

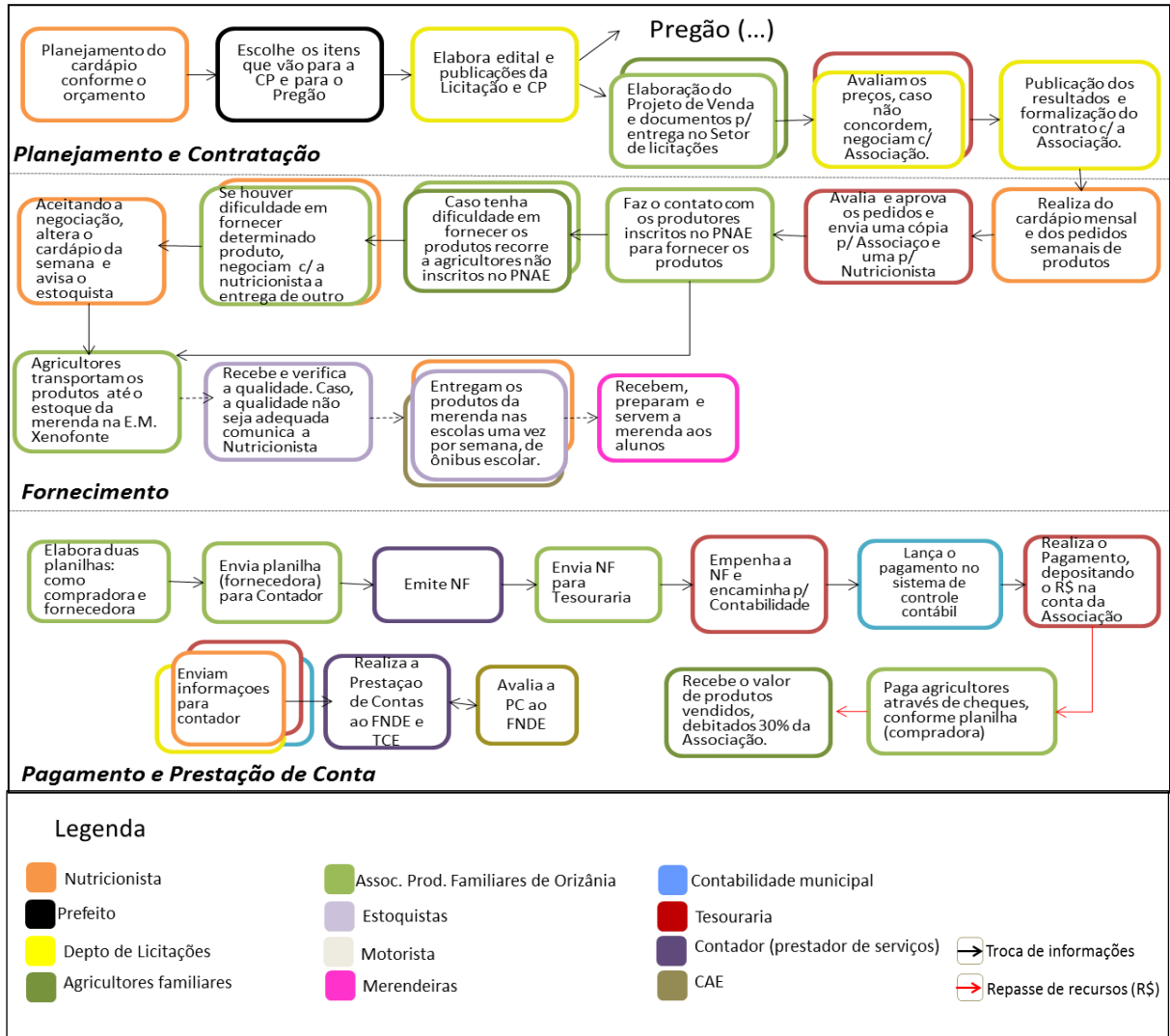
Outro exemplo de articulação da nutricionista com os agricultores familiares foi o curso de piscicultura, que incluía desde a construção do tanque de criação ao filetagem do pescado. Ocorreu no final de 2011 e início de 2012, em parceria com a Universidade Federal de Viçosa, como uma iniciativa para incluir o peixe no cardápio da merenda através da compra da agricultura familiar. Participaram do curso seis produtores familiares de Orizânia, entre outros de municípios vizinhos. Entretanto, devido às exigências sanitárias requeridas e à recente instituição da Vigilância Sanitária Municipal, que não está organizada o suficiente para este tipo de apoio aos produtores, o filé de peixe da agricultura familiar não pode ser incluído no cardápio da merenda.

Para não desestimular o único piscicultor do município que ainda mantém a produção de peixe, na esperança de fornecer para a merenda escolar,

“a gente fez um combinado com esse agricultor que já tinha o peixe para escoar. O que eu tive que combinar com ele: não desiste do peixe, a gente vai continuar batalhando pelo selo de inspeção municipal e vai repassar alguns itens de mercado para você. E com isso a agente conseguiu colocar feijão preto e mandioca, itens que não tinha antes para o lado dele [agricultores familiares]. Então isso ajudou bastante nessa situação de decepção de não poder comprar.” (Nutricionista, em entrevista).

Através do fluxograma 2, é possível observar as ações que envolvem o processo de compra orientada. Essa ilustração tem como objetivo apresentar as etapas e ações do processo de implementação da compra orientada, que não serão detalhadas para além da ilustração neste momento. Importante é observar que as diferentes cores expressam a participação de diferentes atores no processo. Da gestão municipal: nutricionista, Prefeito, setor de compras,

tesoureiro, estoquista da merenda, motorista de ônibus escolar, merendeiras, setor de contabilidade e contador (prestador de serviço). E da agricultura familiar: agricultores familiares, Associação de Produtores e contador.



Fluxograma 2: Processo de operacionalização da compra orientada em Orizânia
 Fonte: Elaboração própria.

A negociação em torno do gasto público está presente desde a etapa de **planejamento**, na qual a nutricionista e o Setor de Compras e Tesouraria expressam interesses diferentes, a primeira em manter a qualidade do alimento servido aos alunos e os últimos em reduzir os gastos com a alimentação escolar.

“Na verdade tudo começa com o cardápio, a gente elabora o cardápio pra ver o que vai ser servido, qual vai ser o planejamento diante do orçamento (...) O Setor de Compras diz para mim se eu vou poder manter o nível ou não. E graças a Deus eu sempre bato o pé e a gente consegue manter o nível (...) eu sempre coloco que diante dos municípios vizinhos é um nível de

cardápio mais elevado, mas é o mínimo que a legislação prevê”
(Nutricionista, em entrevista).

Ela utiliza a legislação como um recurso (Subirats *et al*, 2008) para convencer o pregoeiro e o tesoureiro, que são os profissionais que trabalham juntos no Setor de Compras e Tesouraria. Outro momento importante, já na etapa de **contratação**, é a separação dos produtos que irão compor o Termo de Referência da CP e o Termo de Referência do Pregão, decisão em última instância tomada pelo Prefeito. Ele pondera a compra dos comerciantes locais e a compra de produtos da agricultura familiar, com 30% dos recursos repassados pelo governo federal. Em 2013, foram utilizados 30,5% dos recursos repassados na compra orientada, segundo a Secretaria Municipal de Educação.

Uma atividade que só foi observada em Orizânia, no cotidiano do **fornecimento**, é a aprovação pelo tesoureiro dos pedidos semanais realizados pela nutricionista. Ele explica que é para verificar os preços dos produtos. No meio do ano de 2013, a Tesouraria do município solicitou a Associação dos Produtores que baixasse os preços das hortaliças em 50% e 10% para bolos e doces, a serem fornecidos para a merenda, nos meses restantes. Para atender a esse pedido, os agricultores deixaram de entregar os produtos nas escolas e passaram a entregar no estoque da merenda, na tentativa de diminuir o custo com transporte e não sofrer grandes prejuízos com essa queda nos preços. O Tesoureiro explica que os preços estavam acima do mercado, e que a tentativa dele é baixar os gastos municipais. É grande a assimetria de poder nas negociações entre a Associação dos Produtores Familiares de Orizânia e a Prefeitura. Considerando que esta última é que possui o recurso econômico (Subirats *et al*, 2008).

Os 13 agricultores beneficiados em 2013 entregam, individualmente, os produtos em sacos ou caixas com as quantidades separadas por cada escola, às segundas-feiras, no estoque da merenda, que é um cômodo da maior escola da rede municipal, E.M. Xenofonte Mercadante, localizada na sede do município. O Diretor dessa escola explica que é combinado com os agricultores e demais fornecedores, dia específico e horário de entrega dos gêneros alimentícios que não seja próximo ao horário de intervalo das aulas, evitando assim que tenha tráfego de veículos no interior da escola enquanto há uma maior movimentação de alunos no pátio. Evitando assim que possa causar algum acidente com os alunos. E essa medida parece estar dando certo. Podendo ser uma alternativa para outros municípios pequenos que não possuem espaço físico específico para implantar um estoque da merenda.

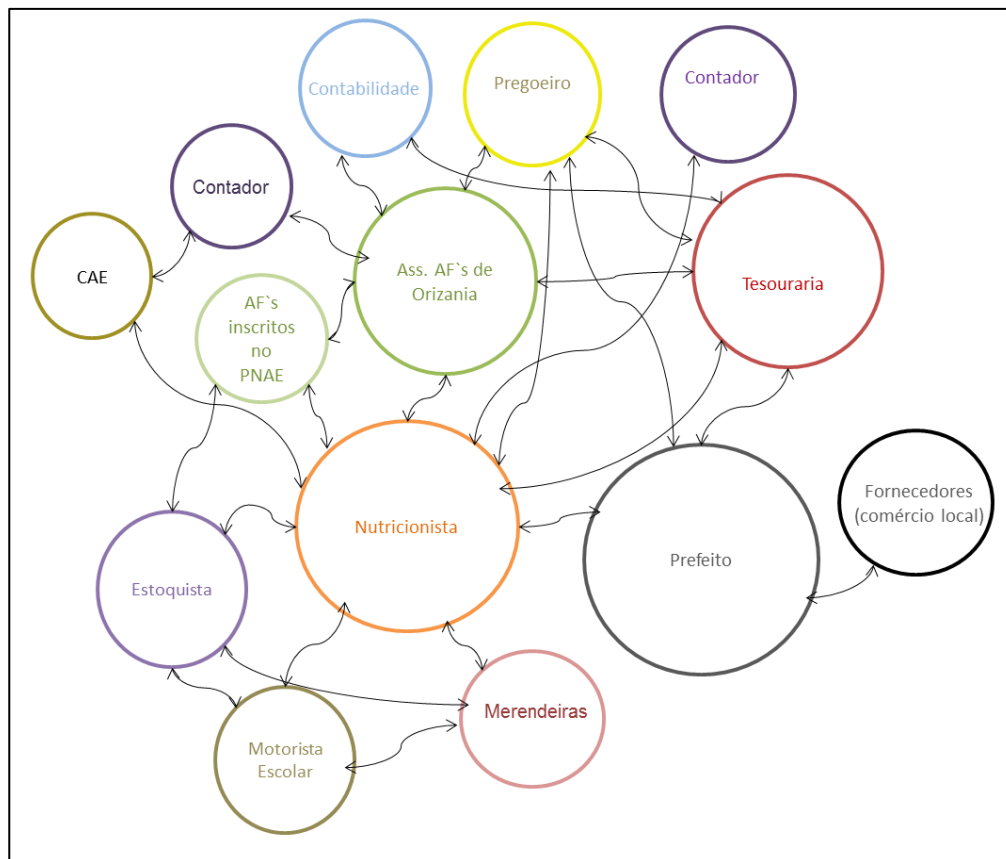
A entrega nas escolas é realizada na quarta-feira, em um dos ônibus escolares. Não dispõe de um veículo específico para essa finalidade. Como são poucas as escolas e o município não é muito extenso, a entrega é realizada pela manhã, entre os horários de entrada e saída de turno para não atrapalhar o transporte dos alunos. O estoquista da merenda, diz: “*É corrido!*”. A nutricionista com frequência o acompanha na entrega dos produtos da merenda nas escolas, e nessa ocasião conversa com as merendeiras e as orienta no que for preciso, acompanhando de perto o trabalho dessas profissionais e a qualidade da alimentação servida.

O processo para **pagamento** é intermediado pela Associação de Produtores, que realiza os procedimentos necessários com o auxílio de um contador. O pagamento aos agricultores é feito em cheque, debitados os 20% de contribuição para a Associação dos Produtores Familiares de Orizânia, utilizados para custear despesas administrativas, dentre elas a da nota-fiscal e do contador. Entre os municípios analisados, essa é a maior porcentagem cobrada pela Associação fornecedora do PNAE. Somada ao pedido de redução dos preços em 50%, pode ser um forte fator de desestímulo à participação dos agricultores familiares e redução do efeito potencial em suas rendas.

As **prestações de contas** ao TCU e ao FNDE são realizadas por um contador, prestador de serviço para a Prefeitura Municipal de Orizânia, a partir das informações fornecidas pela nutricionista, pregoeiro, tesoureiro e auxiliar da contabilidade da gestão municipal. A prestação de contas é apreciada pelo CAE.

Interação entre os atores

Diferentemente de São Gonçalo do Rio Abaixo, onde a gestão municipal dispõe de recursos econômicos, humanos e infraestrutura consideráveis e há a presença de um órgão estatal do setor agricultura atuante na compra orientada e outros programas de apoio ao agricultor familiar. Em Orizânia, esses recursos são escassos, e a Emater-MG local está fortemente orientada para a cafeicultura e a não há ações contínuas da gestão municipal de apoio ao pequeno produtor. Todavia, a gestão municipal realiza a compra orientada, a partir das conexões entre os atores ilustradas no esquema 5.



*As cores fazem referência aos atores descritos no fluxograma anterior.

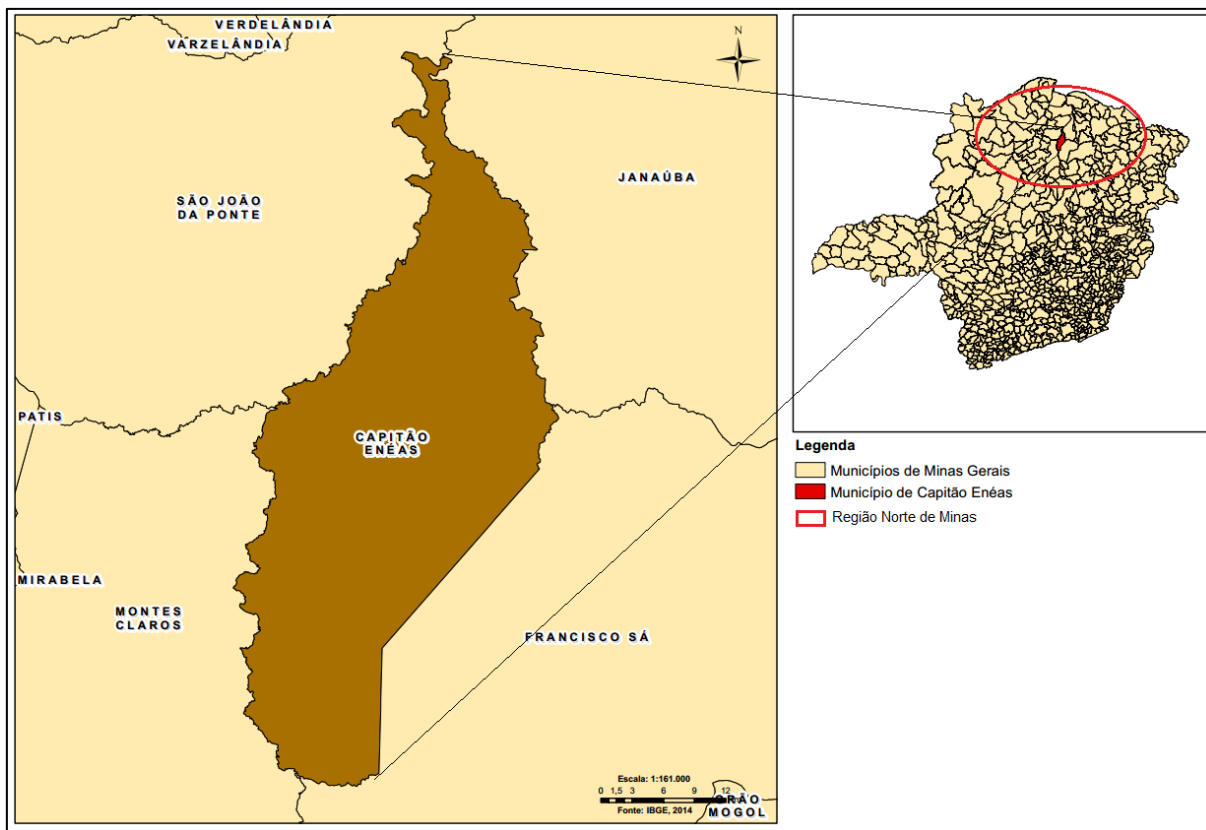
Esquema 5: Interação entre os atores na compra orientada, em Orizânia.

Fonte: Elaboração própria

As ações são realizadas principalmente através da relação entre a nutricionista e a Associação de Produtores Familiares de Orizânia. Há fortes interferências do Tesoureiro Municipal ao longo do processo, com o intento de controlar os gastos financeiros, já que os recursos econômicos são escassos. Nesse sentido, o Prefeito também influencia a compra orientada, ao balancear entre a compra de produtos da agricultura familiar e de produtos dos comerciantes locais, que também dependem financeiramente das compras institucionais.

4.4 Capitão Enéas

Na quarta e última semana de visita de campo, chego a Capitão Enéas, município do Norte de Minas Gerais, uma das regiões mais pobres do estado, ao lado do Vale do Jequitinhonha. A sede do município fica a 471 km de Belo Horizonte, e a 64 km de Montes Claros – cidade considerada a capital do norte mineiro –, município vizinho de Capitão Enéas, assim como São João da Ponte, Francisco Sá e Janaúba, conforme mapa 4.



Mapa 4: Localização do município de Capitão Enéas

Fonte: Elaboração própria

O Norte de Minas e o Vale do Jequitinhonha são regiões onde estão localizados os municípios mineiros com maior risco de seca. Capitão Enéas, que faz parte do Semiárido Brasileiro desde 2005⁹, possui um índice pluviométrico de 600 a 1200 mm/ano (Capitão Enéas, 2011), concentrado em “*três meses de chuva e nove meses de seca*”, segundo Secretário Municipal de Agricultura e agricultor familiar. A ausência de chuva por um longo período do ano constituiu uma das maiores dificuldades dos 14.897 habitantes do município (IBGE, 2013). A condição de seca e suas dificuldades estiveram muito presentes nas conversas com os moradores, relatadas adiante. Antes, é necessário pontuar o contexto econômico, e delinear o contexto político municipal marcante.

No tocante ao contexto econômico, o PIB municipal somou, em 2011, R\$ 196,15 milhões e o PIB *per capita* R\$ 13.726,72. O setor agropecuário contribuiu com 17% do valor adicionado, o que é expressivo, embora os setores de serviços e o industrial tenham contribuído 40% e 43%, respectivamente. As principais indústrias localizadas no município

⁹ Conforme a nova delimitação do Semiárido definida pela Portaria nº 89, do Ministério de Integração Nacional, de 16 de março de 2005.

são: uma metalúrgica do Grupo Rima e a Marluvas que produz equipamentos de proteção individual.

A política na Capitão: do Capitão aos dias atuais

A história da cidade é atrelada à trajetória de seu benemérito Capitão Enéas Mineiro de Sousa, natural da Paraíba, que se fixou na região para a construção de uma ferrovia, e tornou-se Prefeito de Francisco Sá (1946 – 1950) e Montes Claros (1951 – 1955). Nessa época, o Capitão Enéas montou a Fazenda Burarama, expropriando agricultores que viviam no local. Em 1962, a Fazenda foi emancipada de Francisco de Sá, ficando sob o controle do interventor Jacinto Teixeira da Silva até 1963, quando Capitão Enéas tornou-se Prefeito da cidade. Até então era chamada de Burarama de Minas. Em 1965, com a sua morte, o município passa a ser chamado de Capitão Enéas, em sua homenagem.

Historicamente, o município permaneceu sob o controle político dessas duas famílias tradicionais – os Mineiro de Sousa e os Teixeira. Esse é o relato de moradores da cidade, comprovado em uma das paredes do prédio da Prefeitura, onde uma sequência de quadros mostra os nomes de prefeitos anteriores. Esses sobrenomes se intercalam com outros poucos.

Para os capitão-eneenses (gentílico local) com quem conversei, dois dos prefeitos anteriores são mais notórios. Diz uma moradora: “*Prefeito bom para o município foi o Dique*”, como é conhecido Djalma Matos de Abreu (PTB), que ficou no cargo entre os anos 1997 e 2000. Dique é lembrado por ter realizado obras na cidade, como o atual prédio da Prefeitura, a Rodoviária, o Estádio Municipal, e asfaltado avenidas e ruas principais. O último Prefeito, Reinaldo Landulfo Teixeira (PTB), ganhou a edição VII do Prêmio Prefeito Empreendedor do Sebrae no item compras públicas, reconhecido por ter incentivado o comércio local e por seu carisma. Todavia, segundo o Presidente do Sindicato, “*a última gestão não era boa para o produtor rural (...) teve coisa que a gente precisava do apoio da prefeitura e eles não deram; da cisterna calçadão mesmo, a gente precisava de uma parceria da prefeitura para escavar [uso de tratores da Prefeitura] (...) ele arrumou para duas pessoas que eram mais chegadas, mas o resto teve que escavar no braço, e aí nós fizemos um mutirão*”.

Na última eleição o candidato da situação perdeu por uma diferença de 3 pontos percentuais para o atual Prefeito Cesar Emílio (PT). Não houve processo de transição entre as duas gestões. Em entrevista, a Secretária Municipal de Finanças e ex-professora da rede

municipal de ensino, salienta que o motivo foi prejudicar o início dos trabalhos da gestão do Prefeito Cesar Emílio que não possui ligação com as duas famílias tradicionais que se alternam no poder. Relata também que, ao assumir a pasta no início de 2013, não encontrou nenhum arquivo digital nem documento impresso que comprovasse as transações financeiras realizadas pela gestão anterior: *“era como se o setor de finanças nunca tivesse funcionado. Não havia nada no sistema”* (Capitão Enéas, 2013).

Além disso, comenta que as finanças públicas foram deixadas em péssimo estado, com contas em atraso com as concessionárias de água, energia elétrica e telefonia. Devido ao não recolhimento do INSS dos servidores na última gestão, as certidões negativas de débito estavam bloqueadas. Assim, alguns programas e recursos, como o de ementas parlamentares, não estavam sendo acessados pela gestão municipal. Em 2012, as receitas tributárias municipais somaram apenas R\$ 121.896,27, equivalente a 1,2% do FPM, que foi de R\$ 9.76 milhões nesse mesmo ano. O que demonstra o quanto a administração municipal é dependente das transferências intergovernamentais. A receita total do município, somando as próprias e as transferências federais e estaduais, no referido exercício, foi de R\$ 23,53 milhões. Só os salários e encargos sociais de servidores e contratados representaram um terço deste valor. Revelando a difícil situação financeira de Capitão Enéas.

Embora o município esteja geograficamente distante da capital do estado e, por isso, talvez, pouco influencie o poder decisório estadual, a rede de contatos estabelecidas pelo atual prefeito, que já foi gestor federal, contribui para que o município acesse alguns recursos federais. *“O prefeito foi chefe de gabinete do Fernando Pimentel [nomeado, em 2011, Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior¹⁰], por isso tem contatos em Brasília e acaba conseguindo que alguns recursos cheguem. E, por ser do mesmo partido tem mais facilidade de conseguir as coisas”*. (Secretária Municipal de Finanças, em entrevista concedida à pesquisadora em 23 de outubro de 2013).

A relação com a esfera federal também fica clara no discurso da gestão municipal em um informativo trimestral, que ressalta o trabalho realizado em seis meses de gestão do atual Prefeito. Nele é citada a implementação, pelo município, de programas federais.

“A Secretaria de Desenvolvimento Social, em parceria com o Inbra, Ministério de Desenvolvimento Agrário (...) realizou no início de junho o segundo mutirão de documentação” “O Programa do Governo Federal Mais Educação, lançado pela Prefeitura de Capitão Enéas, prioriza uma educação continuada de tempo integral (...)” (Capitão Enéas, 2013).

¹⁰ Fonte: <<http://www.fernandopimentel.com.br/biografia/>>. Acesso em: 01mar14.

Até o nome do “*Programa Municipal de Aceleração do Crescimento (PMAC), responsável pela realização de obras (...)*” (Capitão Enéas, 2013), o slogan “*Capitão Enéas uma cidade de todos*” e o logotipo da Prefeitura são similares ao da última gestão do governo federal. Índícios que mostram uma identificação política com a gestão federal, que atualmente são do mesmo partido.

Além dos desafios financeiros, toda a equipe da gestão municipal foi mudada. Cargos de confiança e alguns técnicos como nutricionista, técnico da Vigilância Sanitária Municipal, pregoeiros e de serviços básicos como limpeza e estoquistas foram ocupados por outras pessoas. São funcionários receosos em falar de assuntos que remetem às gestões anteriores. Percebe-se que a equipe atual está em fase de adaptação e de aprendizado sobre a gestão da “máquina pública”.

Agricultores familiares: Como (e se) produzem e comercializam no convívio com a seca?

O Secretário Municipal de Agricultura estima que há no município, aproximadamente, 400 estabelecimentos familiares, de um total de 421 estabelecimentos agropecuários, segundo dados do último Censo Agropecuário (IBGE, 2006). Muito provavelmente o número de agricultores familiares seja superior ao dobro do número de estabelecimentos, tendo em vista que só de DAP's ativas há 832 (MDA, 2012). Muitos dos agricultores são meeiros, isto é, produzem na propriedade de outros, através de uma relação estabelecida formal ou informalmente, devendo repassar metade de sua produção para o proprietário da terra (Secretário Municipal de Agricultura). Um agricultor meeiro ao ser questionado sobre a facilidade em conseguir a DAP, diz:

“Com ajeito os produtores que são meeiros conseguem a DAP. Se a gente tiver uma boa amizade com o pessoal que tem a terra e tem coração, porque tem isso também, a gente arruma. A gente fica muito bravo com isso [submissão aos proprietários]. Ser meeiro não é um bom negócio, não. Mas [plantar] é o que a gente sabe fazer e gosta, viu, minha filha? E não pode parar, se não a gente morre antes da hora, então tem que estar movimentando.” (Agricultor familiar, idoso e presidente de uma associação comunitária, em conversa com a pesquisadora em 22 de outubro de 2013).

Pela falta de acesso à terra, os agricultores familiares meeiros permanecem em uma relação assimétrica de poder com aqueles que são proprietários. Tornam-se dependentes deles

para conseguir produzir. Outro grande problema para a produção na agricultura familiar é a dificuldade de acesso à água.

“O ano passado mesmo nós não tiramos nada, então estamos passando por situação difícil pra tá tocando a roça neste ano (...) ano passado não deu certo foi por causa de chuva, a sequeira aí foi geral. O norte de Minas esse ano não choveu nada canto nenhum, aí a gente tá passando por uma situação difícil, sofrida” (Agricultor familiar, em conversa com a pesquisadora em 22 de outubro de 2013).

Essa fala retrata um efeito cumulativo de dificuldade de produção e de sobrevivência provocado por longos períodos de estiagem. Quanto mais severa em um ano, a seca torna a situação dos produtores um tanto mais crítica na safra posterior, pois não há recursos necessários ao plantio. Daí a importância de programas públicos de transferência de renda e de distribuição de recursos para os pequenos agricultores afetados pela seca. *“Ó, quando a gente tá nessa situação de seca brava aqui, o que salva é Bolsa Família, Garantia Safra [será explicado a seguir] e aposentadoria”*, comenta um agricultor familiar (em conversa com a pesquisadora em 22 de outubro de 2013).

A produção familiar é diversificada: gado de leite e de corte, hortaliças, frutas, legumes e cereais (milho e sorgo). No entanto, a produção está condicionada à incidência de chuva, ao acesso aos bens naturais, como água e terra, e às tecnologias sociais de produção e irrigação, como mandala¹¹, PAIS¹², cisternas¹³ e até mesmo pivô¹⁴ – implantadas em poucas propriedades. E conseqüentemente, restringem as opções de renda dos agricultores familiares.

“a maioria dos agricultores não tem sistema de irrigação (...) os produtores com mais dificuldades, retiram água do poço manualmente e molham a produção, 90% dos pequenos produtores do município estão nessa condição. (...) produzem milho, porque feijão é mais para quem tem irrigação (...) hortaliça tem, mas é com o PAIS, alguns que tem irrigação própria conseguem ter o ano inteiro” (Secretário Municipal de Agricultura e agricultor familiar, em entrevista concedida no dia 21 de outubro de 2013).

Essas tecnologias sociais constituem meios de convivência com o semiárido. Alternativas de melhor manejo e armazenamento de recursos hídricos e de produção agrícola,

¹¹ O Sistema Mandala é uma forma de produção de alimentos, onde o plantio é feito em forma de círculos concêntricos, permitindo assim quebrar o vento e repelir insetos. Realizado em vários canteiros em torno de uma única fonte de água para irrigação, distribuída uniformemente para plantações diferentes, permite um melhor aproveitamento da água e do solo.

¹² A Produção Agroecológica, Integrada e Sustentável (PAIS) é um sistema de produção agroecológica, que combina a criação de galinhas, cultivo em hortas e compostagem.

¹³ A cisterna é um reservatório para a captação de água da chuva, onde a água que escorre do telhado da casa é captada através de calhas e cai direto na cisterna, onde é armazenada.

¹⁴ Pivô central de irrigação é um sistema de agricultura irrigada, no qual uma estrutura suspensa ligada por tubulação irriga o plantio, através de jatos de água circulares.

fundamentais para o modo de produção e sobrevivência dos agricultores familiares no cenário de seca que vivenciam – maiores informações sobre essas tecnologias e ações públicas que fomentam sua implantação no contexto brasileiro vide Costa (2013). Entretanto, o pequeno número de agricultores do município com acesso a essas tecnologias, torna a produção da agricultura familiar muito vulnerável ao longo do prolongado períodos de estiagem que vem passando o município.

Não só há a falta de água para a produção, mas também para consumo humano na zona rural, havendo a necessidade de recorrer a carros-pipa – do Exército e contratados (Secretário Municipal de Agricultura). Nos assentamentos do município a carência de recursos pode ser ainda maior, segundo a moradora de um deles *“tem falta de água, não tem energia elétrica nas casas só na área social (...) tem poço que dá água, mas a vazão é pouca, dá só pra consumo, tem dia que falta. Temos tirado a renda da produção de leite (...) e ainda do sogro, milho, mandioca e outras lavouras para consumo”*.

A produção dos agricultores é comercializada na feira livre do município, nos supermercados locais, nas próprias comunidades e através do PAA e PNAE. Alguns agricultores, que possuem um meio de transporte, também negociam com comércios e na Central de Abastecimento do Norte de Minas (Ceanorte), em Montes Claros. A Secretaria Municipal de Agricultura coordena a feira livre semanal do município, que funciona há aproximadamente 10 anos, onde são disponibilizadas 20 barracas, cada uma pode ser ocupada por dois agricultores. Também, há os que comercializam com os produtos dispostos no capô e porta malas de seus veículos. Devido à dificuldade de transporte dos agricultores, é disponibilizado um ônibus para buscar os produtores nas comunidades rurais para comercializar na feira (Secretário Municipal de Agricultura). A comercialização nesta feira não é tão significativa, aos olhos de alguns agricultores: *“na feirinha não é muito não, mas é o que tem pra tá interagindo e tem o Banco de Alimentos, que entrega para a Conab”*, através do PAA (Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e do CMDRS).

Segundo o Secretário Municipal de Agricultura, o PAA é implementado no município há uns 10 anos. As entregas são realizadas no Banco de Alimentos da cidade, e são distribuídos para a merenda das escolas e para as famílias atendidas pela assistência social. Todos os produtores com quem conversei comercializam, ou comercializaram em algum momento, através do PAA. Comentam que a vantagem desse programa, é que fornecem quanto e quando produzem. No *“PAA, quando tiver a gente entrega. No caso do PNAE, a criança come todo dia, e para manter tem que ser produtor irrigado”*. Sobre compensar

vender o queijo em Montes Claros, uma agricultora assentada diz: “*é uma coisa bem artesanal, não é uma coisa de calcular mesmo os preços disso, não. Tem pessoas que tem parente em Montes Claros, vão pra lá e já leva o queijo. Não é uma coisa de pagar um transporte para ir lá pra fazer isso. Mas, na Conab [através do PAA] o preço compensa, sai a R\$10,00; lá no mercado a gente vende a R\$8,00, R\$ 9,00 a unidade*”.

O PAA constitui um importante meio de comercialização dos agricultores familiares de Capitão Enéas. Mas, eles não têm comercializado com frequência através do programa por causa da “*demora no pagamento (...); entregamos de março a setembro mais ou menos, e não recebemos 10% do que foi entregue (...); as pessoas falam que é porque as pessoas da Conab responsáveis por essa parte do pagamento das notas, aqui da região, são poucas. É uma para dar conta de muitos projetos, então isso acaba demorando. Mas, [essa justificativa] não se é tão convincente*”, ressalta a mesma agricultora.

Por ser um município extenso, com 971,58 km² e com estradas vicinais mal conservadas, o transporte da sede para as comunidades rurais representa outra dificuldade para escoar a produção. Não só para o transporte de mercadorias, também para o de pessoas. Há uma linha de ônibus que faz este trajeto. Passa nas primeiras comunidades às 6h00, e retorna às 13h00 e 15h00. Conversando com uma agricultora familiar e moradora de uma das comunidades rurais mais distantes, ouço que saiu de casa às 5h30 para conseguir estar às 8h30 na reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Outra agricultora, que mora em um assentamento a 30 km da sede do município, leva uma hora para chegar em casa, e atribui isso às más condições da estrada de terra.

Agricultura familiar e CMDRS: o ‘Planta ou não planta?’ selecionando os beneficiários de programas públicos

Além da coordenação da feira municipal, a Secretaria Municipal de Agricultura tem contribuído para a implementação de programas estaduais e federais, principalmente os relacionados à infraestrutura para convivência com a seca. Exemplos: construção de pequenas barragens e sistema simplificados de poços tubulares com recursos federais e em parceria com o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Idene) – uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas – e com a Fundação Rural Minas – entidade pública ligada a Secretaria de Estado de Agricultura Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais. Referem-se a projetos de

engenharia e execução de obras de infraestrutura no meio rural (Secretário Municipal de Agricultura).

A seleção dos beneficiados de alguns programas e políticas passa pelo CMDRS, que funciona desde 2006. Há representantes de 23 associações comunitárias de Capitão Enéas, através de seus presidentes e suplentes, membros do Conselho, que se reúnem mensalmente. Discute-se sobre a distribuição das pequenas barragens, citadas acima, conforme necessidade, carência de infraestrutura e condições físicas para a construção nas comunidades. Segundo o Secretário Municipal da Agricultura, durante as reuniões ordinárias do CMDRS também se delibera sobre a concessão de DAP para os agricultores, a fim de assegurar que esse documento seja realmente emitido em nome de um pequeno produtor rural do município.

Participando como ouvinte de uma reunião extraordinária do CMDRS, observei processos interessantes de participação e seleção de beneficiários de programas públicos, que ali chegam. Nessa reunião estavam presentes cerca de 30 pessoas, entre membros presidentes e suplentes de associações – 50% mulheres –, Secretário Municipal de Agricultura e outros representantes do poder público municipal, além de técnicos da Emater local. A pauta principal foi a pré-seleção dos beneficiários do programa federal Garantia Safra, que remunera agricultores que perderam parte de sua produção agrícola devido à seca. Essa remuneração é realizada em quatro parcelas mensais de R\$ 140,00 e uma de R\$ 155,00, mediante inscrição, pagamento de R\$ 12,75 e após o Governo Federal considerar perda de safra (Técnica social da Emater local).

Havia uma lista de 400 agricultores interessados em participar do Garantia Safra, que foram pré-inscritos na Emater local ou indicados pelas associações comunitárias. Apenas 320 poderiam ser pré-selecionados pelo CMDRS. Durante a reunião ordinária todos foram nomeados em voz alta e acompanhados do nome do cônjuge (se houvesse, para ajudar na identificação da pessoa), na seguinte pergunta: “*fulano marido de fulana, planta?*”. Em seguida, o presidente ou suplente da associação comunitária da qual a pessoa fazia parte, e conhecidos ali presente, respondiam: “planta” ou “não”. Se dissessem “planta”, sem haver quem se opusesse, o nome estava selecionado. Caso dissessem “não”, já expunham alguma justificativa para a não aprovação. As justificativas eram variadas, dentre elas o não exercer atividade agrícola. Também não eram aprovadas as pessoas que residiam em outro município, mesmo que plantassem em Capitão Enéas; ou que atualmente tinham outra ocupação e não passavam a maior parte do tempo trabalhando na roça. A finalidade era aprovar nomes de agricultores que realmente dependiam economicamente do plantio cultivado na corrente safra,

e que por isso estariam vulneráveis a sofrer perda com a seca. Entretanto, a aprovação do agricultor ou agricultora também dependia da argumentação daqueles que os conheciam, seja para o “planta” ou para o “não planta” – isto é, aprovação ou reprovação – e a sensibilização causada nos demais. Como o caso de uma senhora com um filho com necessidades especiais, aprovado mediante rápida votação do tipo “*quem é a favor levanta a mão (...) agora quem é contra*”, mesmo que alguns agricultores sugerissem que o caso deveria ser discutido pela Assistência Social, e não no CMDRS.

Também foi discutido o processo de distribuição de sementes e pintainhos (ou pintinhos) do Programa Minas Sem Fome, um programa estadual executado em parceria com a Emater-MG, que visa melhorar o estado nutricional das famílias e a geração de renda a partir do excedente produzido. Foi acordado que as associações que tiveram produtores beneficiados na primeira fase do Programa não teriam produtores beneficiados na segunda fase, como forma de não concentrar os beneficiados em algumas comunidades do município. É através do CMDRS que é pedido e negociado o uso dos tratores da Secretaria Municipal de Agricultura, solicitados para implantação de pequenas infraestruturas para o convívio com a seca.

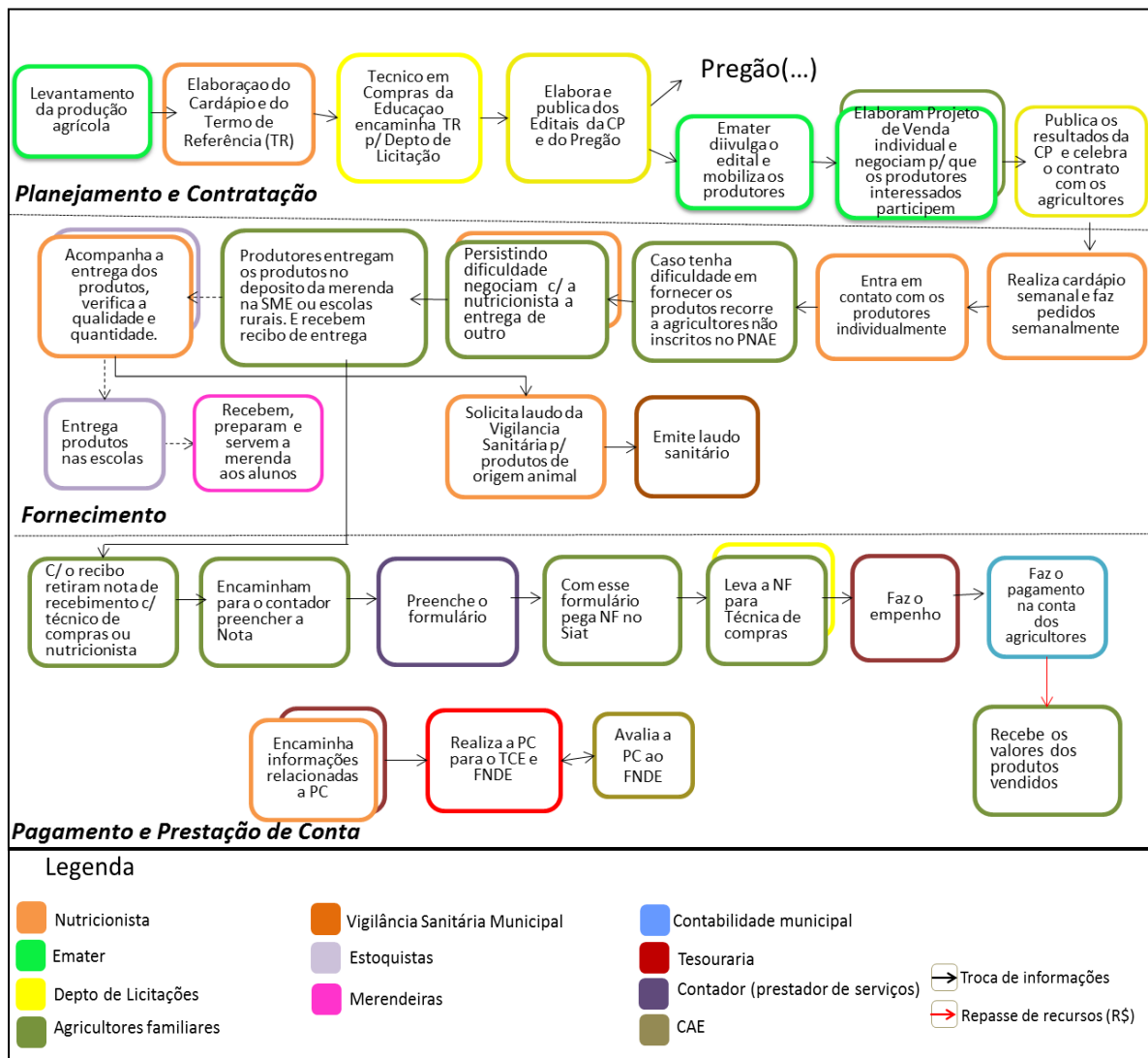
O CMDRS é um importante espaço de discussão e negociação das demandas e programas que chegam a Capitão Enéas. Os agricultores veem a participação nesse Conselho como uma oportunidade de ter acesso aos recursos e à informação. Como o primeiro passo é constituir uma associação comunitária para poder ser representada, explana um dos agricultores “*a gente tá implantando uma associação, pra ter mais conhecimento, pra conseguir mais coisa: uma sementinha, uma assistência técnica (...); a gente vai ficando mais instruído nas histórias*”.

Alimentação escolar e a compra orientada

Diante do contexto municipal de Capitão Enéas – a atual equipe de técnicos e gestores está em seu primeiro ano de gestão municipal, e portanto em fase de adaptação e aprendizado, dispõe de poucos recursos; as dificuldade de produção vividas pelos agricultores familiares e alternativas de comercialização – o processo de compras orientada mostra-se bem diferente do de São Gonçalo do Rio Abaixo e Orizânia. Ainda que as ações sejam, na sua maioria, as mesmas, o modo de executá-las é diferente, também pelos atores presentes: nutricionista, estoquista da merenda, merendeiras, Setor de Licitações, Tesouraria, Contabilidade, técnicos

da Vigilância Sanitária Municipal e técnicos da Emater, agricultores familiares e contador (prestador de serviços aos agricultores).

Nas conversas com a nutricionista, técnica de compras da Educação e agricultores familiares sobre a Chamada Pública, eles logo diziam: “*quem faz a Chamada Pública (CP) é a Emater*”, mesmo que também fizessem parte desse processo, conforme fluxograma 3. Talvez os técnicos da gestão municipal se sintam pouco a vontade para falar nesse primeiro ano de participação deles no processo de compras. Também por terem sido, os técnicos da Emater os únicos que participaram desde o início da compra orientada, que começou a ser implementada em 2011 no município. Além disso, é a Emater que informa os agricultores sobre a CP – “*quanto a preço, a forma de pagamento, com relação aos produtos manipulados e os in natura e da necessidade de terem um contador*” dados necessários para as questões mais burocráticas (Técnica da Emater de Capitão Enéas).



Fluxograma 3: Processo de operacionalização da compra orientada em Capitão Enéas

Fonte: Elaboração própria.

A participação dos extensionistas da Emater-MG é um fator positivo diante da descontinuidade municipal. Esse ator chave, ajuda a manter o vínculo entre a agricultura familiar e a merenda escolar, na medida em que informa aos agricultores as regras de participação. Igualmente, tem importante papel nas etapas de **planejamento e contratação** da compra orientada.

“No final de ano a gente faz um encontro de planejamento para o próximo ano com base no que foi comercializado no ano passado, porque não muda muito o cardápio. A gente faz a reunião com todos que participaram e com novatos que queiram participar, para avaliar e planejar a próxima produção e participação no projeto. E isso ajudou muito eles confiarem mais no projeto”... “Na verdade sabemos de todos os agricultores que têm determinados produtos, aí na época da Chamada ela pega o telefone, liga para os agricultores (...). Além da fixação de edital em vários pontos, ainda tem o contato direto. Aí eles vêm e pegam o edital traz os preços deles e aí depois quem ganha entra no projetinho. De menor preço” (Técnico extensionista do escritório local da Emater-MG).

Mesmo com esse levantamento agrícola, todos os produtos comercializados via CP também são licitados. Essa medida visa prevenir problemas de fornecimento de agricultores familiares. Ainda que já tenha ocorrido o exato oposto: um dos fornecedores de feijão, de Belo Horizonte, teve problema para fornecer, solicitaram o produto aos agricultores, que o entregaram.

Embora existam 27 associações comunitárias no município, nenhuma delas possui DAP jurídica. A compra, então, é feita através de grupos informais, como descrito no Projeto de Venda, mas na realidade é realizada por agricultores familiares individualmente. Em uma conversa com dois agricultores fornecedores do PNAE, um deles explica: *“foi feito um acordo na Emater, pra eu não concorrer com você e eu colocar um preço e você outro. Eles pegaram o preço de mercado e colocaram no projeto. E dividiu o projeto para todos os agricultores”*. A técnica de compras da educação comenta:

“eles [técnicos da Emater local] fazem o cadastro dos produtores, cadastram os preços que é um preço padrão. Então, por exemplo: se eu estou precisando de 1.000 quilos de laranja, e compareceu dez fornecedores, esses 1.000 quilos serão divididos entre eles. Mas se apareceu um fornecedor, esses 1.000 quilos são fornecidos por este um. Então, de acordo com a quantidade de produtores que aparece na Chamada Pública - realizada pela Emater - e o tipo de produtos que os produtores têm condições de fornecer, é dividido igualmente entre

eles, por um preço tabelado”. (Técnica de compras da Educação em entrevista concedida à pesquisadora em 22 de outubro de 2013)

Esses entendimentos e a descrição de como ocorreu a participação dos agricultores é diferente dos descritos acima por técnicos da Emater, em que vence o agricultor que tiver um menor preço. Com a forma de contratação praticada em 2013, foram 37 os agricultores que forneceram para a merenda escolar. No cotidiano do **fornecimento**, a nutricionista realiza o cardápio semanal e liga para os agricultores, individualmente, solicitando a entrega de determinados produtos e as respectivas quantidades. Como a compra é realizada individualmente, o contato feito com cada produtor demanda tempo e paciência por parte da nutricionista, que está no cargo há 8 meses.

“Tem uns que reclamam que tá inscrito, mas não fornecem. Aqueles que vão me procurando, a minha memória vai ficando mais alerta. Eles que são os comerciantes, eles é que tem que me procurar para vender, porque além dessa parte eu também faço a parte burocrática. Eu separo a merenda e mexo no cardápio.”(Nutricionista em entrevista concedida à pesquisadora em 21 de outubro de 2013)

Caso os agricultores tenham dificuldade em entregar um produto ou a quantidade solicitada, são feitas alterações no cardápio, assim como ocorre em São Gonçalo do Rio Abaixo e Orizânia. Os produtores fornecem na segunda-feira gêneros alimentícios secos, na terça-feira as verduras e produtos de origem animal, as entregas são realizadas no depósito da merenda que fica na Secretária Municipal de Educação ou nas escolas rurais às terças feiras, conforme a quantidade e por estarem mais próximas a residências dos produtores.

Dos municípios visitados, apenas Capitão Enéas compra carne animal da agricultura familiar. Em conversa com um dos agricultores que fornece frango caipira, ele me explica que um dia antes da entrega faz o abate dos frangos em casa, depena, tira as vísceras e os congela, com os miúdos e pés separados; e frisa “*esse trem dá trabalho demais*”. Conta, por isso, com a ajuda de outra pessoa para fazer esse trabalho. Ele vende o frango caipira a R\$ 10,00 o quilo, enquanto no PAA é R\$ 8,50. Na ocasião, esse agricultor forneceu apenas 32 quilos dos 40 quilos solicitados. A nutricionista ficou visivelmente irritada e preocupada com o fornecimento da quantidade necessária para cada escola.

Ao receber os produtos, a nutricionista verifica visualmente problemas com a qualidade do produto, como cor, firmeza e a limpeza dos frangos. Caso avalie que a qualidade dos produtos é adequada, solicita à Vigilância Sanitária Municipal a emissão de um laudo

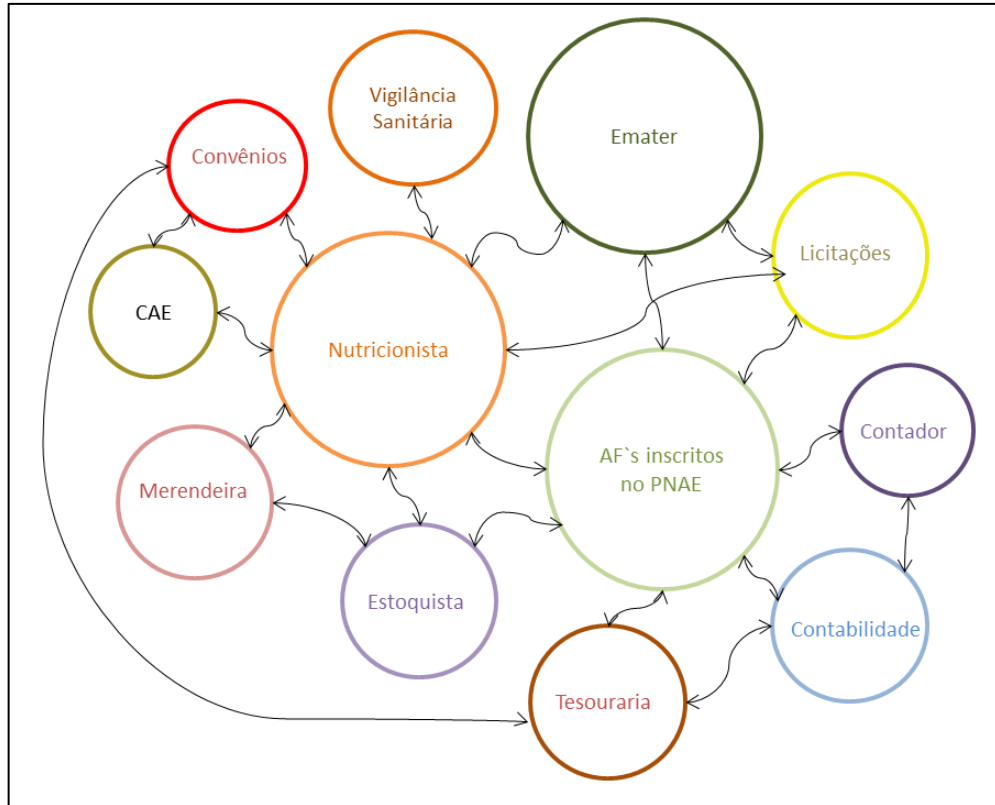
sanitário. Em caso de dúvidas, solicita aos técnicos da Emater uma segunda opinião, por julgar que eles conhecem melhor os critérios. Os próprios técnicos da Emater assumem que “*não é aquela vigilância, mas a gente percebe pelo aspecto, cor e firmeza pra gente liberar o produto*”. Acrescentam que é a melhor forma de proceder, já que os agricultores não possuem selo de inspeção sanitária.

Sem a organização de um grupo para participarem da compra orientada, os agricultores realizam individualmente as atividades relacionadas à etapa de **pagamento**. Contam com a ajuda de um contador, normalmente o mesmo que atende sua associação comunitária. Relatam não ter problemas com o prazo de pagamento. Normalmente recebem até o dia 10 seguinte à entrega do produto e se dizem satisfeitos com o preço. Em 2013, a compra orientada atingiu 28,4% dos recursos repassados.

A **prestação de contas** ao TEC e ao FNDE, é realizada por uma técnica do Setor de Convênios, com as informações encaminhadas pela nutricionista e pela Tesouraria. Assim como nos demais municípios descritos, o CAE aprecia a prestação de contas a ser enviada para o FNDE.

Interação entre os atores

Em Capitão Enéas, o fato da compra ser individualizada traz contornos bem diferentes ao processo (vide esquema 6), principalmente porque as atividades que são realizadas na etapa de fornecimento são desenvolvidas diretamente entre a nutricionista e os agricultores. Diferentemente dos casos de São Gonçalo do Rio Abaixo e Orizânia, onde são intermediadas pelas Associações de Produtores. Ou seja, do ponto de vista de processo, pela compra não ser realizada através de um grupo formal, ela demanda mais atenção e trabalho da nutricionista e dos agricultores familiares. Por outro lado, apresenta uma maior articulação entre esses atores e maior aprendizado para os agricultores, de maneira individual, que passam a realizar atividades burocráticas relacionadas à etapa de pagamento.



*As cores fazem referência aos atores descritos no fluxograma anterior.

Esquema 6: Interação entre os atores na compra orientada, em Capitão Enéas

Fonte: Elaboração própria

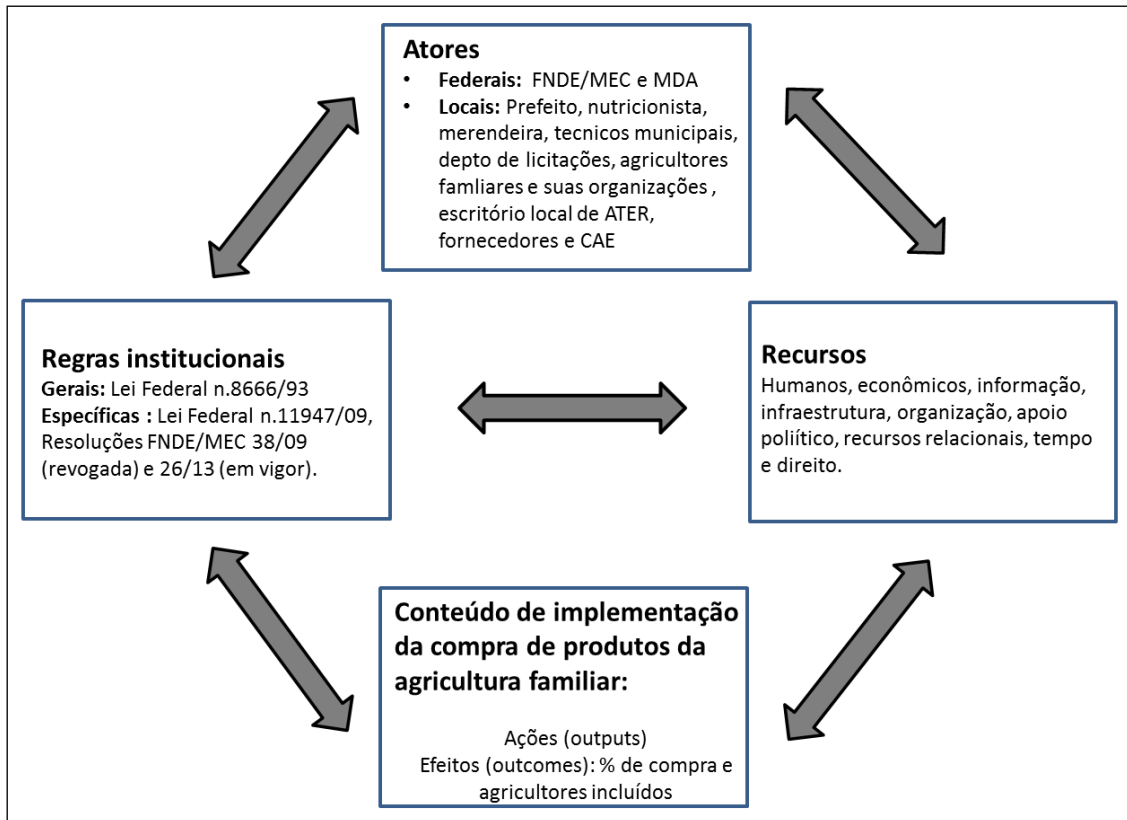
Extensionistas locais da Emater-MG realizam um importante papel de articulação dos agricultores principalmente na etapa de planejamento e contratação, contribuindo com informações e ajudando os agricultores a elaborarem o projeto de venda, constituindo-se em um dos atores chave do processo. O que pode favorecer a implementação da compra orientada em momentos de descontinuidade política no município. Além de auxiliarem a nutricionista (que também é uma atriz chave), caso seja necessário, na verificação aparente da qualidade dos alimentos de origem animal.

**CAPÍTULO 5: DISCUTINDO A PRÁTICA DA COMPRA
ORIENTADA**

Começamos esta discussão relembando uma consideração importante: a lógica do processo de compra orientada, como solução para os problemas de comercialização dos agricultores familiares, intervém numa lógica mais ampla do PNAE, e ambas passam a existir. A lógica mais ampla, relacionada à finalidade do Programa é o atendimento das necessidades nutricionais dos alunos. Junto a ela está a compra de gêneros alimentícios, através de processos licitatórios, conforme estabelecidos pela Lei Federal nº 8.666/93 – norma estruturante da aquisição de bens e serviços da administração pública direta e indireta no país. Por outro lado, a lógica da compra orientada, que é mais recente, é a aquisição de produtos da agricultura familiar, a partir da Chamada Pública, um procedimento mais simples, conforme estabelecido pela Lei Federal nº 11.947/09.

Subirats *et al* (2008:182) lembram que alguns atores sociais possuem posições relativamente independentes de um programa ou ação em particular, dado que estão organizados em função de regras institucionais gerais. Por isso deve-se levar em conta que há um modo de agir, estabelecido pela Lei Federal nº 8.666/93, que permanece com a operacionalização da compra orientada. E, ainda, conforme os mesmo autores analisam, a institucionalização de uma nova lei pode modificar a rede de ação existente e introduzir novos atores. Portanto, é importante atentar para as modificações ocorridas a partir da institucionalização da compra de produtos do agricultor familiar, através da Lei Federal nº 11.947/09, incluindo a inserção de novas atividades e novos atores ao processo de execução do PNAE.

Para analisar o processo de operacionalização da compra orientada foi utilizado o modelo de análise de políticas públicas proposto por Subirats *et al* (2008:47), composto pelo que esses autores denominam de quatro chaves de análise – atores, regras institucionais, recursos e conteúdo da política pública –, conforme apresentado anteriormente. O conteúdo de cada uma das chaves foi adaptado ao PNAE e à compra orientada, conforme esquema 7.



Esquema 7: Chaves de análise da compra orientada

Fonte: Elaboração própria, inspirado em Subirats *et al* (2008).

Para análise de como os atores interagem entre si nesse processo, a partir das regras estabelecidas e dos recursos disponíveis – lembrando que as suas relações e ações não são totalmente determinadas pelos dois últimos itens –, estruturamos esta discussão em quatro partes. Na primeira (1) ponderamos sobre a compra orientada, a partir do olhar da relação intergovernamental. Buscamos compreender, nos municípios em questão, o processo de interação entre os atores dos níveis municipal e federal, identificado através da perspectiva de ecologia organizacional (Trist, 1976), conforme apontado no subcapítulo 2.3, a fim de identificar quais são as possíveis influências do governo federal para que os municípios a execute. Logo após, (2) discutimos sobre os recursos disponíveis pela gestão dos três municípios e, na terceira parte, (3) analisarmos a relação entre os atores locais, suas ações (*outputs*) e negociações ao longo do processo de implementação. Finalmente, (4) identificamos os principais desafios em cada um dos municípios visitados, e tecemos considerações sobre os efeitos (*outcomes*) do ponto de vista normativo e de inclusão dos agricultores familiares, sugerindo alguns elementos considerados chave para a gestão e análise da compra orientada em municípios de pequeno porte.

5.1 Relação intergovernamental entre os atores do nível federal e municipal

A existência da Lei Federal nº 11.947/09 como regra a ser cumprida na utilização de recursos repassados aos entes subnacionais, obrigando-os a realizarem a compra orientada, é um dos principais fatores para que ela seja implementada nos municípios analisados. Questionados os atores sobre o porquê realizam essa compra, respondiam “*porque tem a lei...*” fazendo menção a essa norma, e complementando com outras motivações: uma alimentação escolar mais saudável, para ajudar na economia do município e para o desenvolvimento dos agricultores familiares. Apesar de não ser prevista na referida lei nem nas resoluções algum tipo de sanção específica aos municípios que não a realizam. Por meio da análise da atuação dos órgãos de controle institucional, até 2013, sugere-se que não há um modo de agir que vise punir os municípios que não realizam a compra orientada. A citada lei permite que essa compra seja realizada, e as resoluções orientam como ela deve ser operacionalizada, havendo assim um caráter de incentivo a sua realização, e não punitivo àqueles que não a realizam.

Para além do incentivo legal, do ponto de vista de repasse de recursos (no sentido mais amplo apontado por Subirats *et al*, 2008) os municípios foram informados desta nova prática através de ofícios destinados às Secretarias Municipais de Educação, especificamente às nutricionistas. Com relação à disseminação de informações sobre como realizá-la, o Cecane-UFOP teve um papel de destaque, por ter realizado cursos de formação para as nutricionistas técnicas responsáveis pela alimentação escolar dos municípios mineiros. Estratégia essa relacionada ao FNDE/MEC e que tem sido proveitosa, conforme relato das nutricionistas.

Por outro lado, nenhum dos municípios visitados conhecia o Projeto Nutre Minas, que foi identificado como estratégia do MDA para a implementação da compra orientada. Também não houve nenhum repasse de recurso econômico adicional para que pudesse ser criada alguma nova estrutura ou contratação de pessoal para lidar com esta nova prática de aquisição de produtos para a alimentação escolar. Portanto, as informações através do Cecane-UFOP foram os únicos recursos transferidos pelo governo federal aos municípios para implementação da compra orientada.

O Governo do Estado de Minas implementa o Programa Cultivar, Nutrir e Educar, estruturado como um programa orientador, que integra as Secretarias de Estado de Educação; de Saúde; e de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Este programa tem como objetivo

“garantir o direito humano à alimentação saudável, adequada e solidária, contemplando o binômio Educação-Alimentação para os alunos das escolas públicas estaduais de educação básica, potencializando a alimentação escolar, fortalecendo a agricultura familiar e promovendo a educação alimentar e nutricional” (Minas Gerais, 2012). Todavia, têm sido priorizados municípios de médio porte (Superintendente de Agricultura Familiar da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais – SEAPA-MG, em entrevista concedida a pesquisadora em 18 de outubro de 2014), não contemplando os pequenos municípios, foco desta pesquisa.

5.2 Os principais recursos da gestão municipal

Os recursos disponíveis pela gestão do município ocupam um lugar de destaque na discussão sobre a implementação do PNAE, por serem importantes para a tomada de decisão de empreender (ou não) esforços na compra orientada, e meios de viabilizar as ações necessárias. Sobretudo, os recursos econômicos, humanos, apoio político e infraestrutura.

Conforme parecem sugerir as experiências analisadas, a disponibilidade de recurso econômico é um fator determinante para o município implementar ou não a compra orientada. Porque, conforme comentam as nutricionistas, os recursos repassados pelo FNDE não são suficiente para oferecer uma alimentação que inclua os itens secos de primeira necessidade (açúcar, sal, arroz, macarrão, farinhas, café em pó e feijão) e hortifrutigranjeiros, que são tradicionalmente produzidos pelos agricultores familiares. Portanto, o valor complementado pelo município, possibilita a compra dos itens de primeira necessidade, permitindo que parte do valor repassado pelo FNDE seja utilizada na compra de legumes, verduras, hortaliças e grãos da agricultura familiar. Podendo assim, atingir ou ultrapassar o valor proporcional aos 30%, repassados pelo governo federal. No caso de São Gonçalo do Rio Abaixo a complementação municipal 3,8 vezes superior ao valor repassado pelo FNDE permitiu a utilização, em 2013, de 86% desse último valor na compra de produtos da agricultura familiar. Portanto, há fortes indícios de que a atividade econômica e a arrecadação municipal influenciam diretamente na compra orientada do ponto de vista da aquisição.

Por outro lado, o apoio político à agricultura familiar também apareceu como um determinante para que este município chegasse a tal resultado. Quando este recurso é dado a outros fornecedores – como no caso de Orizânia, onde toda a compra de produtos para a

merenda é feita localmente – há pressões políticas desses atores que comercializam via pregão. No caso desse último município, a complementação municipal foi 2,4 vezes o valor repassado pelo FNDE, e a compra orientada representou 30,46%. Embora seja um caso positivo por alcançarem a meta imposta pelo governo federal, há um potencial econômico de compra bem superior ao aproveitado.

Ainda, a disponibilidade desses recursos (econômicos e apoio político) também auxilia a compra orientada do ponto de vista de produção, através da execução de programas – municipais, estaduais e federais relacionados à agricultura familiar e ao pequeno produtor rural –, que contribuem na produção e beneficiamento dos produtos. Dessa forma é pertinente afirmar, que tais recursos colaboram, assim, para aumentar a capacidade produtiva e organizacional dos pequenos produtores.

Nos três casos, a infraestrutura (bens patrimoniais) disponível para a implementação do PNAE era: uma unidade de estocagem municipal da merenda (uma sala de aproximadamente 25 m² e de fácil acesso a automóveis), localizado no prédio da Secretaria Municipal da Educação ou na Escola Municipal de maior porte; e o transporte deste estoque até todas as escolas da rede municipal, realizado pela Prefeitura. Estruturas simples que já eram disponíveis antes da entrada em vigor da Lei Federal nº 11.947/09; e que parecem ser indispensáveis para a implementação da compra orientada nos municípios visitados.

Quanto à capacidade técnica da equipe de servidores municipais, ou seja, a burocracia, foram observados três perfis diferentes. No caso do município cuja gestão possui um grande volume de recursos econômicos, a burocracia possui alta qualificação técnica e é concursada. Em outro, a burocracia é pouco qualificada tecnicamente, mas por haver continuidade política que mantém a mesma equipe e por operacionalizarem a compra desde 2010, adquiriram conhecimento prático sobre a sua execução. No terceiro município, devido à descontinuidade política, os gestores e técnicos contratados estão em fase de adaptação e aprendizado sobre os procedimentos e critérios. O fato de haver nesse último caso, a permanência dos técnicos da Emater-MG – participantes desde o início da implementação da compra orientada – e vínculos de confiança entre eles e os agricultores, contribui por estabelecer um elo entre a agricultura familiar e a Secretaria Municipal de Educação nas fases iniciais de operacionalização do processo de compras (etapas de planejamento e contratação). Logo, observa-se nos três casos que, embora suas burocracias possuam perfis bem diferentes, em todos eles houve a implementação da compra orientada, a partir do uso dos demais recursos disponíveis.

5.3 A relação entre os atores no nível local

Para analisar o fluxo das ações seguidas em cada município optou-se por não presumir qualquer conjunto de regras formais dadas pelas normas e orientações, e, ao contrário anotar as sequências que foram identificadas pelos entrevistados na prática vigente. A razão para esta escolha foi evitar qualquer constrangimento que poderia ser criado se fosse, por exemplo, utilizado um “*check list*” com aspectos de auditoria. Constrangimento este que poderia fazer as pessoas se sentissem desconfortáveis por usar outras práticas ou levá-las a não comentar a prática em uso. Interessante, entretanto, foi observar que as atividades e as sequências são muito parecidas (vide quadro 7). As sequências se alteram, apenas, com a ocorrência de ações específicas em um determinado município, como por exemplo, a aprovação do pedido de compras pelo Tesoureiro Municipal em Orizânia, e a solicitação e emissão de laudo sanitário em Capitão Enéas.

O Plano de Ação (na perspectiva de Subirats, 2008) da compra orientada estabelecido pelo governo federal não se trata, explicitamente, de um único documento. Os critérios e orientações de como realizar o processo de compras estão difusos entre a Lei Federal nº 11.947/09; Resoluções CD/FNDE 38/09 (revogada) e 26/13 (em vigor). Sendo necessário um esforço de unificação das informações. No quadro 7 comparamos as atividades realizadas nos três municípios e as previstas nas leis e resoluções, a partir dos atores responsáveis por executá-las

Quadro 7: As ações práticas e as ações normativas

(continua)

	Atividades	Leis e Resoluções	São Gonçalo do Rio Abaixo	Orizânia	Capitão Enéas
Planejamento	Levantamento da produção agrícola	Entidades do Sibraer, Sindicatos rurais, entidades credenciadas pelo MDA	1 Secretaria Municipal de Agricultura/ Assoc. de Produtores	1 Assoc. dos Produtores	1 Técnicos da Emater-MG
	Planejamento da merenda e elaboração do Cardápio Anual	Nutricionista	2 Nutricionista	2 Nutricionista	2 Nutricionista
	Escolha dos itens que irão p/ a CP e Pregão ou Registro de Preço	Não previsto	3 Nutricionista	3 Prefeito	3 Nutricionista

Contratação Anual	Elaboração do Termo de Referência da CP e Licitação	Entidade executora	4	Nutricionista	4	Nutricionista	4	Nutricionista e técnica de compra da SEM
	Elaboração do edital e publicação da CP	Entidade executora	5	Técnico do Setor de Licitações	5	Técnico do Setor de Licitações	5	Técnico do Setor de Licitações
	Mobilização dos agricultores em caso de compra de grupo informal	Entidades do Sibraer, Sindicatos rurais, entidades credenciadas pelo MDA		-		-		Técnicos da Emater-MG
	Elaboração do Projeto de Venda	Agricultores e Entidades do Sibraer, Sindicatos rurais, entidades credenciadas pelo MDA	6	Assoc. de Produtores	6	Assoc. de Produtores	7	Técnicos da Emater-MG e agricultores familiares
	Avaliação dos preços	Entidade executora	7	Técnico do Setor de Licitações	7	Setor de Compras e Tesouraria	8	Técnico do Setor de Licitações
	Homologação e publicação dos resultados da CP	Entidade executora	8	Técnico do Setor de Licitações	8	Técnico do Setor de Licitações	9	Técnico do Setor de Licitações
	Formalização do contrato	Entidade executora	9	Assoc. de Produtores e Técnico do Setor de Licitações	9	Assoc. de Produtores e Técnico do Setor de Licitações	10	Produtores e Técnico do Setor de Licitações
Fornecimento Semanal	Realização do cardápio mensal / semanal	Não prevista	10	Nutricionista	10	Nutricionista	11	Nutricionista
	Realização dos pedidos semanais de produtos agrícolas	Não prevista	11	Nutricionista	11	Nutricionista	12	Nutricionista
	Aprovação dos pedidos semanais de produtos agrícolas	Não prevista		-	12	Tesoureiro municipal		-
	Entra em contato com os produtores individualmente	Não prevista	12	Assoc. de Produtores	13	Assoc. de Produtores	13	Nutricionista
	Possíveis negociações de alteração no cardápio	Não prevista	13	Assoc. dos Produtores e nutricionista	14	Assoc. dos Produtores e nutricionista	14	Agricultores familiares e nutricionista
	Transporte até o estoque da merenda	Não prevista	14	Sec. Mun. de Agricultura	15	Agricultores familiares	15	Agricultores familiares
	Solicitação de laudo da Vigilância Sanitária -VS	Os agricultores deveriam ter selo de inspeção sanitária		-		-	16	Nutricionista
	Emissão de laudo técnico sanitário			-		-	17	Técnico da VS
	Recebimento dos gêneros alimentícios	Não prevista	15	Estoquistas	16	Estoquistas	18	Estoquista e nutricionista
	Transporte até as escolas	Não prevista	16	Motorista da Sec. Municipal de Educação	17	Estoquistas, nutricionistas e motorista escolar	19	Motorista da merenda
	Recebimento dos gêneros alimentícios na escola	Não prevista	17	Merendeiras	18	Merendeiras	20	Merendeiras
	Preparação a alimentação	Não prevista	18	Merendeiras	19	Merendeiras	21	Merendeiras

Pagamento Mensal	Emissão do recibo de entrega	Não prevista	19	-	20	Estoquistas	-
	Encaminha informações para emissão de ordem de fornecimento	Não prevista	20	Nutricionista	21	Assoc. de Produtores	Nutricionista
	Emissão de ordem de fornecimento/faturamento	Não prevista	21	Setor de faturamento	22	Tesouraria	Técnica de compras da SEM
	Emissão de Nota Fiscal	Não prevista	22	Assoc. de Produtores junto ao IMA	23	Assoc. de Produtores ao Contador	Agricultores junto ao Contador e Siat
	Pagamento ao grupo formal	Entidade executora	23	Tesouraria e contabilidade (dep. bancário)	24	Tesouraria e contabilidade (dep. bancário)	-
	Pagamento aos agricultores familiares	Entidade executora	24	Assoc. de produtores	25	Assoc. dos produtores	Tesouraria e contabilidade (dep. bancário)
PC	Presta conta ao TCE	Entidade executora	25	Contador do Setor de Convênios	26	Contador (prestador de serviço)	Técnica do Setor de Convênios
	Presta conta ao FNDE	Entidade executora	26	Nutricionista e técnico do Setor de Convênios	27	Contador (prestador de serviço)	Técnica do Setor de Convênios
	Avalia a PC ao FNDE	CAE	27	CAE	28	CAE	CAE

Fonte: Elaboração própria.

Através do quadro acima, podemos observar que variáveis foram as participações dos atores, ou seja, “quem faz o que”, como também suas influências no processo. O que alerta para o fato de não haver um protocolo rígido, mas um protocolo flexível (ou *menos selectivo*, nas palavras de Subirats *et al*, 2008). A legislação e as normas designam o ator (organização ou um conjunto de organizações) que deverá desenvolver a ação e não especificamente o ator (indivíduo), exceto no caso da nutricionista, que possui atividades específicas. No caso da entidade executora, por exemplo, a alimentação pode ser municipalizada, escolarizada ou terceirizada. Por se tratar nos três casos de municipalização da alimentação escolar, os atores que realizam são departamentos da gestão geral municipal (setor de licitações, tesouraria, contabilidade ...). Já para as atividades desenvolvidas por representações da agricultura familiar, abre-se a possibilidade de serem realizadas por diversos atores. Isso porque esses tendem a ser mais variados, conforme podemos observar no Diagrama 1.

As atividades executadas com menor frequência são próprias do processo de compra e fornecimento da merenda escolar (por exemplo, o planejamento anual do cardápio anual, elaboração do termo de referência, publicação dos editais e resultados e prestação de conta) anterior à compra orientada, e que não se alteraram. As atividades cotidianas, em sua maioria

não são previstas nas normas. Também não estão previstas as atividades de apoio (transporte e emissão de nota fiscal) à agricultura familiar, por isso o pedido da Presidente Dilma descrito na Introdução, sendo essas atividades diferenciais nos municípios.

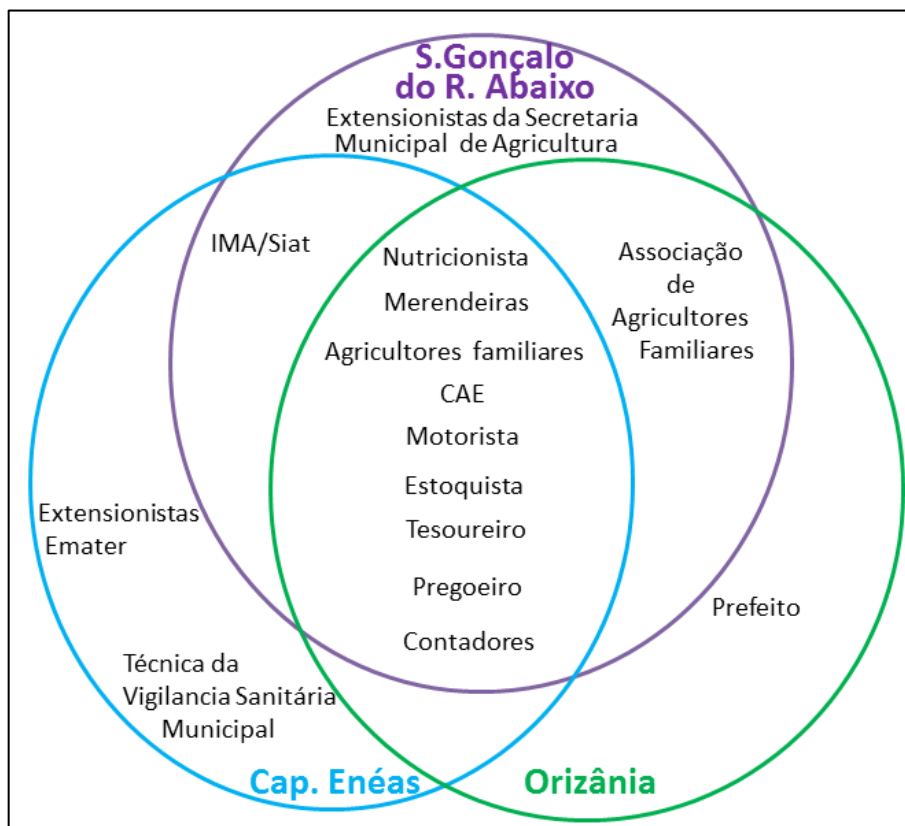


Diagrama 1: Os atores atuantes na compra orientada
Fonte: Elaboração própria

Ressaltamos que os atores estabelecem relações diferentes entre si (vide esquemas 4, 5 e 6 no capítulo anterior), variando de um município para o outro, conforme os recursos disponíveis – informação, pessoal, infraestrutura, apoio político, organização e dinheiro –, preferências, interesses e o contexto, no qual estão inseridos. Apesar dessa interação supor algum interesse em comum entre as partes, foi observado que há conflitos, provenientes de interesses diferentes e relações de poder desiguais. Há na interação dos atores locais, sobretudo os atores-chave, uma interface social, na perspectiva de Long (1999) uma *interface como lugar de conflito, incompatibilidade e negociação*. Ou seja, um ponto de encontro dos diferentes interesses do setor de educação e da agricultura familiar, recordando os diferentes sentidos atribuídos pelo MEC/FNDE e pelo MDA à compra orientada, conforme apontado no subcapítulo 2.2. Nesta interface social, as incompatibilidades das visões ministeriais e os conflitos locais são negociados e traduzidos pelos atores-chave, para que a compra orientada aconteça efetivamente.

Os atores-chave são aqueles que conectam outros atores e/ou tomam decisões (nem sempre explícitas) ao longo do processo cotidiano de operacionalização (vide quadro 8). Há negociações entre a nutricionista e o setor que controla o orçamento municipal para definir o recurso municipal previsto para a compra de produtos da merenda escolar, observado em um dos casos. Um momento de negociação, comum nos três casos, é a escolha dos gêneros alimentícios que serão adquiridos via Chamada Pública e outras modalidades de licitação regidas pela Lei Federal nº 8.666/93. Mesmo havendo conversas entre a nutricionista e as associações de produtores ou extensionistas para realizar o cardápio a partir da produção local, há conflito nos três municípios. Os agricultores argumentam que poderiam fornecer itens comprados via pregão de outros fornecedores, sejam eles locais ou de outras cidades. Essa decisão caberia, do ponto de vista técnico, à nutricionista. Mas pode ser estabelecida por razões políticas, como pelo Prefeito, com o propósito de balancear os benefícios da compra local para os produtores familiares e comerciantes locais, como ocorreu em um dos municípios analisados.

Etapa	Momentos de negociação e decisão	Atores-chave que tomam a decisão		
		São Gonçalo do Rio Abaixo	Orizânia	Capitão Enéas
Decisão política	Implementar ou não a compra orientada.	Prefeito	Prefeito	Prefeito
Planejamento	Seleção dos produtos que serão fornecidos pela Chamada Pública e no Pregão	Nutricionista, a partir do levantamento agrícola feito por técnicos da SAM e Associação dos Produtores do Timirim.	Prefeito	Nutricionista, a partir das informações levantadas por técnicos da Emater-MG.
Contratação	Seleção dos agricultores familiares que entrarão na Chamada Pública	Associação, a partir dos agricultores associados.	Associação, a partir dos agricultores associados.	Emater-MG, a partir dos agricultores que estão em contato com esta instituição.
Fornecimento	Seleção do agricultor familiar que fornecerá em uma determinada semana	Associação, a partir dos agricultores inscritos no PNAE ou em casos emergenciais os não inscritos no PNAE.	Líderes da Associação, a partir dos agricultores inscritos no PNAE ou em casos emergenciais os não inscritos no PNAE.	Nutricionista, a partir dos agricultores inscritos no PNAE.
	Alterações no cardápio da merenda	Nutricionista, a partir de conversa com Associação dos agricultores.	Nutricionista, a partir de conversa com Associação dos agricultores.	Nutricionista, a partir de conversa com agricultores.

Quadro 8: Momentos de negociações, decisões e atores-chave.

Fonte: Elaboração própria

Por outro lado, as associações de produtores e o escritório local da Emater-MG também constituem um espaço de negociação, onde é decidido qual agricultor fornecerá determinado produto e o valor comercializado, a partir, respectivamente, da elaboração do Projeto de Venda e o levantamento dos preços de mercado. Antes disso, o próprio valor da contribuição dado à associação dos produtos, pode influenciar na remuneração final dos agricultores. No fornecimento semanal, a nutricionista realiza os pedidos de fornecimento de produtos e, com certa frequência, há negociação de possíveis alterações conforme a produção dos agricultores. Assim como, a possibilidade de outro agricultor não inscrito no PNAE fornecer – “efeito carona”, que discutiremos a seguir. Essas negociações estão presentes até o momento da entrega dos produtos.

Essas decisões são importantes não só do ponto de vista das interações entre os atores, mas principalmente porque elas influenciam nos resultados do programa, determinando, em parte, quais são os agricultores incluídos e potencialmente fortalecidos pela compra da agricultura familiar. Em outras palavras, esses atores-chave definem no dia-a-dia “quem fornece mais”, “quem fornece menos” e “quem não fornece” para a alimentação escolar.

As associações de produtores rurais exercem um papel importante na articulação entre os agricultores e o setor educação, não só por intermediar essa relação, mas, pelas negociações e decisões tomadas neste entremeio. Entretanto, observa-se que o papel desempenhado por estas organizações tem-se resumido a operacionalização do PNAE. Tanto a Associação de Produtores do Timirim, em São Gonçalo, que foi reativada para a comercialização via esse Programa, quanto a Associação dos Produtores Familiares de Orizânia que foi criada com essa finalidade, exercem atividades relacionadas principalmente à compra orientada. Não havendo outros canais de comercialização coletiva e/ou atividades mais amplas relacionadas à problemática da agricultura familiar nesses municípios.

O papel do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) não foi representativo ao ponto de intervir na compra de alimentos. Embora em um dos casos tivesse representantes dos agricultores familiares entre seus membros no mandato iniciado em 2013, pareceu ser muito cedo para observar atuação desses representantes. Em todos os municípios analisados, o CAE tem ocupado um lugar secundário na compra orientada, apenas avaliando a prestação de conta do PNAE ao FNDE.

As nutricionistas e seus diferentes papéis

Conforme observamos nos achados, a nutricionista é um ator central na compra orientada. Diferentes autores têm ressaltado o importante papel desta profissional de segurança alimentar e nutricional para a compra de produtos da agricultura familiar, ao conectar os interesses da agricultura familiar ao do setor educação (Santos, 2013; Froehlich, 2010). Concordando com tal afirmação, o interessante aqui é elucidar similaridades e diferenças na atuação dessas profissionais inseridas em contextos municipais distintos. Durante as visitas aos três casos, pudemos acompanhar as nutricionistas responsáveis técnicas pela alimentação escolar no desenvolvimento de suas atividades cotidianas. Que, diga-se de passagem, envolvem uma série de ações para além da compra orientada e até mesmo do PNAE.

As rotinas de trabalho são bem diferentes. Uma delas, a nutricionista A, é pós-graduada em Alimentação do Educando pelo Cecane-UFOP e concursada há oito anos neste cargo. Reside em município vizinho, onde trabalha como nutricionista clínica. Por isso, trabalha presencialmente dois dias da semana no município em questão, além de sempre estar disponível pelo celular. Podendo contar com o apoio da Secretária Municipal de Educação, para resolver possíveis eventualidades em sua ausência e dois estoquistas para o trabalho do dia-a-dia no recebimento e na distribuição dos produtos. Nesses dois dias possui uma rotina intensa de trabalho, que inclui: pedido de produtos da merenda; realização do cardápio; atendimento como nutricionista clínica no hospital municipal; e realização de projetos de reeducação alimentar e atividade física para a população. É uma incentivadora da agricultura familiar no município, possuindo uma boa relação com os agricultores fornecedores da merenda, e uma relação direta com alguns deles.

No outro município, a nutricionista B também é concursada, atua há oito anos como nutricionista responsável técnica pela merenda escolar, e é esporadicamente monitora no Cecane-UFOP. É também “braço direito” da Secretária Municipal de Educação. Filha de pequenos pecuaristas capixabas demonstra ter sensibilidade à causa da agricultura familiar e à compra orientada. O contexto institucional da Secretaria Municipal de Educação é bem peculiar por dispor consideravelmente de recursos econômicos e humanos para desenvolver as atividades. Só no estoque da merenda trabalham três funcionários na função de estoquistas, que também exercem outras atividades para além do recebimento, controle, separação e

distribuição dos alimentos e materiais que ali chegam. No dia-a-dia da operacionalização, a nutricionista B não possui contato direto com produtores, essa relação é intermediada pela secretária da Associação e técnicos extensionistas municipais. Em visitas às escolas, percebe-se a boa relação que ela tem com as merendeiras, diretoras e auxiliares de limpeza, que, em alguns momentos, a cobram gêneros alimentícios e materiais de limpeza que precisam ser repostos. Ela aproveita as idas às escolas para também orientar as merendeiras quanto ao preparo de alimentos e formas de armazenagem de produtos.

Embora essas nutricionistas, A e B, tomem decisões importantes e atuem como articuladoras do processo da compra orientada, a terceira – a nutricionista C – interage diretamente com os agricultores familiares fornecedores no cotidiano do fornecimento. Ela começou a atuar como nutricionista técnica responsável pela merenda em 2013, e estava há oito meses nesta função no momento da visita de campo. Pelo pouco tempo em exercício, está em fase de aprendizado com relação às questões burocráticas envolvidas na compra de produtos para a merenda escolar. Pela compra ser individual, ela lida com os 37 agricultores separadamente, além dos outros fornecedores da alimentação escolar. Isso lhe demanda muito tempo e atenção. A sua relação com os agricultores nem sempre é tão tranquila. Às vezes, há pequenos atritos entre ela e alguns agricultores que não têm respeitado a rotina estabelecida de entrega, peso e prazos. Além de atuar como "fiscal sanitária" ao analisar a qualidade dos alimentos de origem animal e solicitar a emissão de laudo sanitário destes produtos a Vigilância Sanitária Municipal.

Do ponto de vista da interação entre os atores, poderíamos imaginar uma linha graduada com os níveis de interação entre as nutricionistas e os agricultores familiares fornecedores do PNAE. Nessa linha, a nutricionista C estaria localizada no extremo, em que a relação cotidiana com os agricultores fornecedores é realizada diretamente com cada um deles, coincidindo com a ideia de burocrata de nível de rua (*street level bureaucrat*), desenvolvida por Lipsky (1980). Em um nível mediano, estaria a nutricionista A, por possuir uma relação direta com alguns agricultores e com outros através de outro ator – a Associação de Produtores. Já a nutricionista B estaria na ponta da linha de menor interação, tendo em vista que todo o processo de relação entre ela e os agricultores é exercido através da Associação dos Produtores e técnicos da Secretaria de Agricultura Municipal, que possuem um maior vínculo com os pequenos produtores. Contudo, verifica-se que os recursos disponíveis, a participação de outros atores sociais e o desenvolvimento produtivo e

organizacional da agricultura familiar influenciam a atuação desta profissional no exercício de suas atividades relacionadas à compra orientada.

Os entendimentos que circulam sobre as normas

Diferentes entendimentos sobre as normas e orientações que regem a compra orientada foram identificados. Esses entendimentos não serão descritos citando o município onde foram observados, por não haver a intenção de localizá-los em um determinado contexto. Mas, pontuá-los como diferentes modos de interpretação em circulação.

Circula entre alguns técnicos dos departamentos de licitações (ou compras) e convênios, o questionamento sobre a Chamada Pública ser ou não uma nova modalidade de licitação, por ela não constar na Lei Federal nº 8.666/93 – norma fortemente solidificada no entendimento destes técnicos e no seu agir cotidiano. Isso faz com que eles fiquem receosos com a maneira de operacionalizar os processos burocráticos, acreditando que se for uma modalidade de licitação deveriam ser mais criteriosos no momento da compra de produtos da agricultura familiar.

Nos municípios onde a compra é realizada através de grupo formal, foi comum os agricultores familiares relacionarem a participação no PNAE, apenas, através de associação que já é fornecedora. O que fortalece o papel dessa determinada associação e restringe o potencial de participação de outros agricultores não associados, de outros grupos formais ou informais e inibe a participação individual, embora, esta última possibilidade tenha ficado explícita apenas recentemente, na Resolução/CD/FNDE nº 26/13, que entrou em vigor em junho de 2013.

Foi associado a esta Resolução o entendimento de que a compra orientada de agricultores individuais seja realizada com base em um preço limite, pré-estipulado pelo departamento de licitações conforme cotações locais e regionais. A partir desse valor, os agricultores concorreriam individualmente entre si para oferecer os produtos a um menor preço. Essa interpretação (que até a finalização desta dissertação não havia se tornado uma prática) sem a devida negociação dos preços entre os agricultores interessados em fornecer para a merenda, poderia gerar uma concorrência perversa entre os mesmos. Diminui-se assim o seu potencial de inclusão e fortalecimento, à medida que restrinja a participação para apenas

um pequeno grupo seletivo de agricultores e/ou os forcem a baixar o preço ao ponto de torná-los desfavoráveis.

Outro ponto é que, por ser prioritária, mas não exclusiva, a compra de agricultores familiares residentes no mesmo município da Prefeitura compradora (Brasil, 2009), circula entre pessoas que não possuem envolvimento direto com a implementação do PNAE, o entendimento de que é proibida a compra de produtos de agricultores familiares de outros municípios. Esses diferentes entendimentos das normas do PNAE expressos pelos atores sociais podem influenciar no modo como o Programa é operacionalizado, já que é sabido que os atores agem conforme as informações, referenciais e entendimentos que possuem.

Agricultores familiares “pegando carona” como fornecedores informais do PNAE

Nos três municípios foram constatados casos de agricultores familiares, não inscritos no PNAE, fornecendo pontualmente para a merenda escolar. Desta forma, estariam “pegando carona” como fornecedores do Programa. Esses agricultores fornecem quando os agricultores inscritos não possuem quantidade de produtos suficientes para atender a demanda da alimentação escolar, em uma determinada semana. Outros motivos também foram identificados: a não emissão da DAP no município impossibilita que o agricultor seja um fornecedor do Programa; receio por parte dos agricultores em assumir um compromisso formal de fornecimento, por se dedicarem a maior parte do tempo a cultivos de produtos que não estão dentre os consumidos na merenda escolar; e dificuldades produtivas devido à seca.

As associações têm priorizado “dar carona” aos agricultores associados e/ou àqueles que possuem um contato muito próximo a algum agricultor inscrito. Portanto, este agricultor que “pega carona” se beneficia por fazer parte da rede de relações mais próxima daqueles que são fornecedores formais do PNAE. Todavia, não avançamos em verificar a relação entre os atores que “dão carona” e os agricultores que “pegam carona”, no que se refere à submissão, valores praticados e forma de pagamento. Em outras palavras, não foi possível levantar argumentos suficientes para qualificar ou não essa carona como “solidária”.

5.4 Desafios, elementos-chave e efeitos

Os principais desafios para a implementação da compra de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar nos municípios analisados estão relatados no quadro 9. Esses desafios podem ser conjunturais ou mais duráveis e/ou sazonais, como é o caso de estiagem mais severa em municípios do Semiárido Brasileiro, caso de Capitão Enéas.

São Gonçalo do Rio Abaixo	Orizânia	Capitão Enéas
<ul style="list-style-type: none"> • Escritório local da Emater-MG inativo, impossibilita a emissão de novas DAP's. • Ampliação do acesso de outros agricultores familiares como fornecedores. • Ausência de Vigilância Sanitária Municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Predomínio da cafeicultura e falta de diversificação de cultivos. • Escritório local da Emater-MG orientado para a cafeicultura. • Indisponibilidade de recursos econômicos. • Vigilância Sanitária Municipal não está organizada para dar o apoio necessário aos agricultores. • Ampliação do acesso de outros agricultores familiares como fornecedores. • Conflito de interesses com fornecedores locais que possuem peso político. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade de produção devido à estiagem. • Dificuldade de acesso à água, terra e tecnologias sociais de convívio com a seca e de produção. • Indisponibilidade de recursos econômicos. • Recursos humanos da gestão municipal em fase de adaptação. • Dificuldade no transporte de produtos. • Vigilância Sanitária Municipal não está organizada para dar o apoio necessário aos agricultores e para controle sanitário dos alimentos fornecidos.

Quadro 9 – Desafios nos municípios analisados.

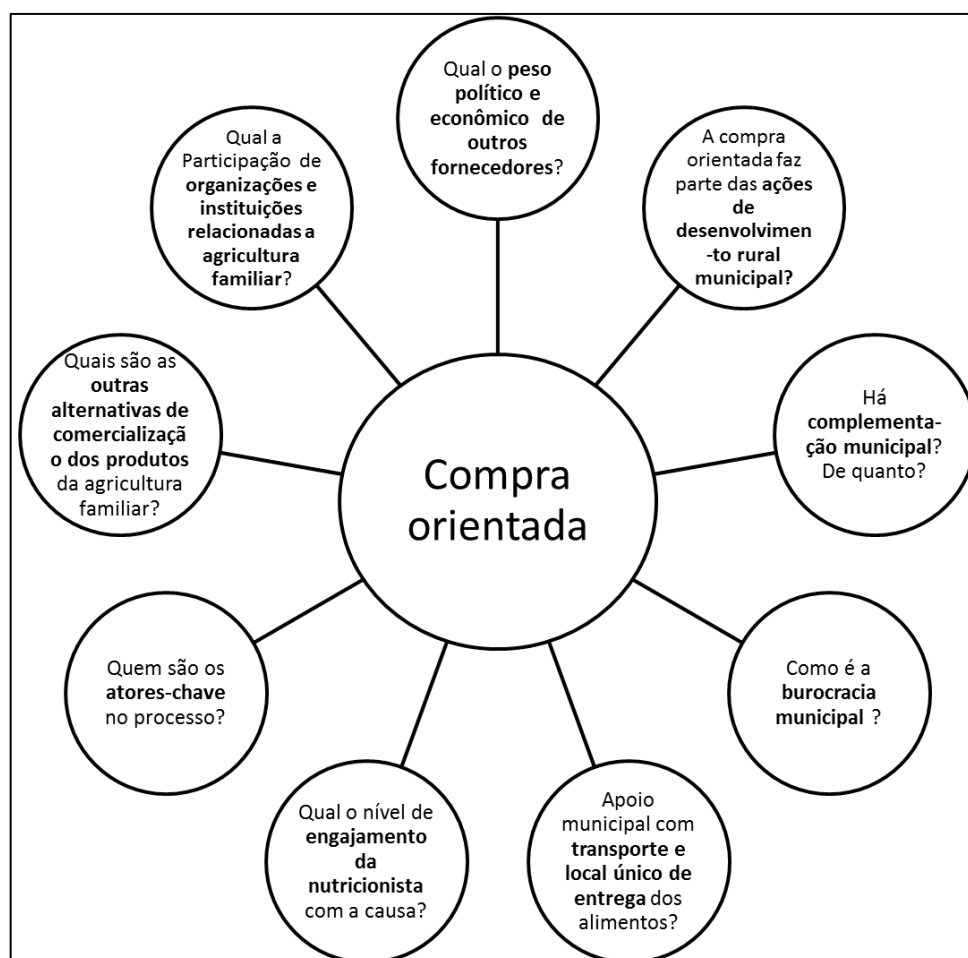
Fonte: Elaboração própria.

Em São Gonçalo do Rio Abaixo, o principal desafio é reativar o escritório local da Emater-MG para que os agricultores que possuem a DAP e estão interessados em ser fornecedores da alimentação escolar possam participar da Chamada Pública. Podendo assim ampliar o número de agricultores participantes, seja através da associação já participante, através de outra ou individualmente.

Já em Orizânia, o predomínio da produção de café desfavorece a diversificação de cultivos, que poderiam ser fornecidos para a merenda escolar. Revelando a dificuldade de cumprimento da Lei Federal nº 11.947/09 nos municípios em que essa produção predomina. Somam a esse contexto o fato dos recursos econômicos serem escassos e o conflito de interesse entre os agricultores e os comerciantes locais, que disputam explicitamente o poder de compra do mercado institucional.

A falta de acesso à água, terra e tecnologias sociais para irrigação e produção pela maioria dos pequenos produtores rurais, constitui os principais desafios em Capitão Enéas. Possivelmente tal desafio é comum em muitos outros municípios do Semiárido Brasileiro, que vem passando por uma forte estiagem nos últimos anos. Além das dificuldades de produção está a difícil situação financeira do município e a adaptação da nova equipe de servidores e contratados, no primeiro ano da nova gestão política, eleita nas eleições municipais de 2012.

Devido à complexidade em taxar os fatores como “mais” ou “menos” importantes de serem considerados no sucesso ou insucesso da compra orientada, haja vista a diversidade social, econômica, política, cultural dos municípios brasileiros (Bichir, 2011; Tapajós & Quiroga, 2010) identificamos a partir da chave de análise de políticas públicas de Subirats *et al* (2008), alguns elementos-chaves apresentados no esquema sob a forma de questões, para compreensão da implementação da compra orientada e seus efeitos em municípios de pequeno porte.



Esquema 8: Elementos-chave de análise da compra orientada

Fonte: Elaboração própria

Um resumo comparativo dos casos, a partir desses elementos-chave, está disponível no apêndice B. Esses elementos variaram consideravelmente nos municípios analisados. Portanto, são apontados como pontos de atenção na análise e gestão da compra orientada, independente do município em questão. Considera-se que os desafios da compra orientada são diferentes de um município para o outro.

Esses elementos influenciam nos efeitos do Programa. Embora não seja o objetivo desta pesquisa avaliar os resultados da compra orientada, julgamos importante pontuar alguns achados relacionados aos efeitos de sua implementação. Os efeitos da compra orientada foram focados do ponto de vista de inclusão do agricultor familiar como fornecedor de compras públicas, sendo dois os aspectos apontados: (a) atingimento da meta de 30% dos recursos repassados pelo governo federal e (b) quantos e quais agricultores familiares são fornecedores.

a) Atingindo a meta federal

Do ponto de vista normativo a implementação pode ser considerada bem sucedida ao atingir a utilização de 30% dos recursos econômicos, repassados pelo governo federal, na compra de produtos da agricultura familiar (Brasil, 2009). Dos três municípios visitados apenas um – Capitão Enéas – não atingiu essa porcentagem, mas, chegou muito perto, ao comprar 28,5% deste valor, em 2013. Não se trata nesta dissertação de categorizar o sucesso ou o insucesso da implementação, a partir de um número tão específico – 30%. Mas, chamar a atenção para os desafios e os elementos-chave citados acima, que influenciam nos resultados da implementação do Programa. São Gonçalo do Rio Abaixo e Orizânia atingiram a utilização de 86% e 30,5%, respectivamente dos recursos repassados pelo governo federal.

b) Quantos e quais são os agricultores familiares incluídos?

A capacidade de suporte de participação dos agricultores familiares na compra orientada, em pequenos municípios, é, em parte, pré-estabelecida conforme o número de alunos na rede e a etapa de ensino, dados que determinam o valor repassado pelo governo federal. Nos municípios de pequeno porte, sobretudo os caracteristicamente rurais, a proporção de agricultores familiares em relação ao número de alunos é maior do que em municípios de médio e grande porte. A cota máxima de participação – R\$ 20.000,00

agricultor/ano – também representa outro fator limitante. Considerando os valores repassados pelo FNDE, a porcentagem atingida, o valor utilizado na compra orientada e a cota de participação, os potenciais mínimos de inclusão dos agricultores familiares são estabelecidos por município, conforme tabela 1.

Tabela 1 – Potencial quantitativo de inclusão dos agricultores como fornecedores, em 2013.

	Valor repassado pelo FNDE (R\$)	Compra orientada (%)	Compra orientada (R\$)	Potencial mínimo de agricultores incluídos*	Nº real de agricultores fornecedores	Valor médio recebido por agricultor/ano (R\$)
S. Gonçalo do R. Abaixo	120.000,00	86%	103.200,00	5,16	16	6.450,00
Orizânia	116.260,59	30,5%	35.412,98	1,77	13	2.724,08
Capitão Enéas	189.000,00	28,4%	53.581,50	2,68	37	1.448,15

*Calculado a partir do valor utilizado na compra orientada e a cota de participação de R\$ 20 mil.

Fonte: Elaboração própria

Importante ressaltar que o número de agricultores incluídos tem sido superior ao potencial mínimo. O valor médio da remuneração do agricultor por ano apresentado na tabela é apenas uma simplificação, visto que a divisão do valor da compra orientada não é igual entre eles. Isso porque ela depende da quantidade de determinado produto demandada pela merenda, da produção do próprio agricultor (tipo de produto, safra e capacidade produtiva), e das “pequenas” decisões tomadas pelos atores-chave durante o fornecimento. A remuneração final também dependerá dos impostos reincidentes sobre os produtos e das contribuições aos grupos formais.

A tabela 1 demonstra o quanto o mercado institucional do PNAE é restrito nos pequenos municípios, se comparado à quantidade de agricultores familiares presentes. Durante as visitas às propriedades e conversas com os agricultores familiares fornecedores do PNAE, foi perceptível que se tratavam de agricultores que atualmente são estruturados e diferenciados em relação a outros agricultores mais frágeis, presentes no mesmo município. Em São Gonçalo, são assistidos por algum programa municipal, comercializam através de outros meios, como Ceasa, mercados de cidades vizinhas e produtores de bananas *chips*, e até mesmo pelo PNAE com outros municípios. Em Orizânia, os agricultores também comercializam com outros municípios pelo PNAE. Em Capitão Enéas, são produtores que possuem irrigação e capacidade produtiva superior aos demais. Do ponto de vista de exclusão

e inclusão social (Brugué *et al*, 2002), esses agricultores possuem capacidade produtiva e laços sociais com outros atores que contribui para a sua inclusão sócio econômica.

Nutricionistas, extensionistas e representantes das associações relatam que há pouca rotatividade entre os agricultores familiares participantes. Isso faz com que os mesmos agricultores tenham sido fornecedores para a merenda escolar ao longo dos anos. Não estamos criticando a pertinência e importância de incentivar agricultores mais estruturados produtivamente, que talvez tenham sido, em algum momento, mais frágeis e tenham elevado sua condição com a participação no programa. Podendo ser o Programa, visto desse ângulo, uma via importante na construção de capacidades individuais. O que queremos ressaltar é a maneira como o PNAE está sendo implementado nos casos analisados, tendendo a manter os mesmos agricultores participantes. Isto é, está fortalecendo os produtores mais estruturados, sem que outros mais frágeis possam também ser incluídos. Por exemplo, não foi observado nenhum caso de agricultores assentados fornecendo para a merenda escolar. Portanto, a implementação do PNAE em pequenos municípios tem um potencial reduzido de inclusão de agricultores familiares como fornecedores de compras públicas.

Ao analisar o potencial de contribuição da compra de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar ao desenvolvimento local concomitante a diminuição da desigualdade econômica, Santos (2013:93) a categoriza como uma estratégia de *desenvolvimento local fortemente desconcentrador* de renda, considerando que “*as prefeituras deixam de comprar de grandes empresas, favorecendo os pequenos produtores locais*”. Deste ponto de vista, a implementação do Programa nos municípios de pequeno porte analisados tem representado um grande avanço, principalmente em Capitão Enéas e São Gonçalo do Rio Abaixo, nos quais os demais fornecedores de gêneros alimentícios da merenda escolar, em 2013, foram empresas distribuidoras da Região Metropolitana de Belo Horizonte e supermercados de médio porte. Entretanto, para que haja uma efetiva inclusão de grupos mais frágeis socioeconomicamente, ainda há um longo percurso a ser percorrido.

Para diminuir a desigualdade econômica dentro desse grupo social, precisamos avançar na discussão de quais são os agricultores que possuem oportunidade de acesso às políticas públicas e quais os que não a possuem. As próprias normas do PNAE restringem o acesso dos agricultores ao mercado institucional da alimentação escolar, na medida em que exigem condições sanitárias, documentos específicos, algum grau de associativismo, entre outros critérios, haja vista que alguns desses critérios são importantes para manter a qualidade da alimentação servida aos alunos da rede pública de ensino do país. A análise dos casos

corroborar com a percepção de que a operacionalização da compra orientada, em maior ou menor grau, não tem contribuído, ainda que com toda a flexibilização, para que grupos mais frágeis produtiva e economicamente sejam incluídos nesse mercado institucional.

Retornando aos argumentos, expressos nos *sites* ministeriais e nos documentos oficiais do PNAE (cartilhas e manuais), legislações e resoluções. A Lei Federal nº 11.947/09 e a Resolução FNDE 38/09 (revogada pela Resolução FNDE 26/13) em nenhum momento fazem referência explícita ao desenvolvimento local. Por outro lado, apontam que o Programa tem como diretriz o apoio ao desenvolvimento sustentável, a partir da aquisição dos produtos diversificados e produzidos localmente, adquiridos preferencialmente dos agricultores e empreendedores familiares rurais.

O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; (art. 2º da Lei Federal 11.947/09 e art.3º da Resolução FNDE 38/09).

Todavia, na Resolução FNDE 26/13, mais recente, são mencionadas claramente as potencialidades de contribuição do PNAE ao desenvolvimento local a partir da aquisição de produtos da agricultura familiar. Ao citar no preâmbulo “*CONSIDERANDO o fortalecimento da Agricultura Familiar e sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico local*” e, em um dos seus últimos artigos, “*As aquisições realizadas no âmbito do PNAE visam contribuir para o desenvolvimento local e sustentável, conforme a Lei nº 11.947/2009*” (art. 69). Observadas essas nuances, o desenvolvimento local tem sido retratado com maior ênfase nos textos mais recentes das normas do Programa.

Mas, a que estão se referindo ao falar de desenvolvimento local? Na tentativa de esclarecer essa pergunta junto à questão sobre o que é segurança alimentar e nutricional, o ‘Manual de instruções operacionais para nutricionistas (...)’ (Vasconcelos *et al*, 2012) expõem as contribuições para o desenvolvimento regional e a melhoria das condições produtivas e econômicas dos agricultores, e da alimentação dos alunos, a partir do consumo de alimentos tradicionais locais e agroecológicos:

*“O que é Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento Local?
(...)”*

Para a agricultura familiar, o fornecimento de sua produção para a alimentação escolar proporciona o desenvolvimento econômico regional, a valorização dos produtores familiares, viabiliza a continuidade da produção

familiar por meio da garantia de venda dos gêneros produzidos, incentiva à organização, cooperação e formalização, aumento da renda e diminuição do êxodo rural, além de possibilitar a aproximação dos produtores e consumidores.

Para a alimentação escolar, a compra de alimentos da agricultura familiar traz a preservação das tradições alimentares locais e da produção com baixo impacto ambiental, desde que sejam produtos agroecológicos; relacionamento direto com o produtor; e, a integração da agricultura familiar com a educação.

(...)” (Vasconcelos et al, 2012: 28 e 29).

Argumentos similares há nos documentos e nas páginas do *site* do MDA, que são enfáticos no desenvolvimento local e dos agricultores familiares, e melhoria das condições de vida no meio rural.

Para quem produz alimentos, a iniciativa contribui para que a agricultura familiar se organize cada vez mais e qualifique suas ações comerciais.

Para quem adquire esses produtos, o resultado desse avanço é mais qualidade da alimentação a ser servida, manutenção e apropriação de hábitos alimentares saudáveis e maior desenvolvimento local de forma sustentável (site do MDA e Cartilha: O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar, p.4).

Do ponto de vista da produção, essa conexão é mais uma alternativa:

- *no combate à pobreza rural;*
- *na garantia da segurança alimentar;*
- *na geração de renda e agregação de valor;*
- *na sustentabilidade do modelo de desenvolvimento. (Ibidem, p.5).*

Mais oportunidades para quem produz e fornece alimentos

Do ponto de vista de quem produz, a nova Lei abre mais um mercado, o da Alimentação Escolar, no qual a agricultura familiar pode atuar como fornecedor. O resultado de todo esse potencial de mercado poderá ser:

- *Mais desenvolvimento local;*
- *Aumento do dinamismo na economia local e desconcentração da renda regional;*
- *Estímulo ao consumo de produtos orgânicos/agroecológicos na alimentação escolar, disseminando sistemas de produção de menor impacto ambiental.*
- *Segurança e garantia de comercialização para o mercado institucional (Ibidem, p.7).*

Combate à pobreza rural, geração de renda, segurança alimentar, produtos mais saudáveis e produzidos com menor impacto, desenvolvimento local são os argumentos que o governo federal – do ponto de vista dos anseios da agricultura familiar – tem utilizado para que seja implementada a compra orientada.

Ao discorrer sobre *Qual o tipo de desenvolvimento regional e local para quem?* – uma questão pertinente para o momento –, Pike *et al* (2007:1258) argumentam que as definições de desenvolvimento local e regional são dependentes do contexto, não havendo um acordo ou conceitos homogêneos sobre o que é desenvolvimento de ou para localidades e regiões. Cada lugar tem suas próprias histórias, legados, instituições e outras características que o distingue, transmite *path dependencies*, e formata seus ativos econômicos, trajetórias, perspectivas sociais, preocupações ambientais, política e cultura. Tais particularidades podem ser compartilhadas e diferenciadas de um lugar para o outro, e podem ser materialmente e simbolicamente importantes para definir o desenvolvimento regional e local. Mas, esses autores ressaltam que os modelos de desenvolvimento não podem ser desenvolvidos sem que sejam levados em conta princípios e valores fundamentais como a democracia, equidade, internacionalismo, justiça e solidariedade.

Nos municípios visitados a compra orientada não era a estratégia de desenvolvimento local, e foi perceptível que ela foi apropriada como parte das ações municipal de desenvolvimento social e econômico que estavam em curso antes da imposição federal feita legalmente. Principalmente em São Gonçalo do Rio Abaixo e Orizânia, onde essas ações de desenvolvimento foram explícitas durante a visita de campo.

Cada um dos municípios possui contexto econômico, político, social e cultural específico. Além do início da exploração de minério pela Vale e da instalação de distritos industriais na última década, houve em São Gonçalo do Rio Abaixo a implementação de programas e ações pelo governo municipal direcionadas aos produtores rurais, relacionados à produção, concessão de mudas e insumos agrícolas, assistência técnica e apoio a comercialização informal. Nesse sentido, a compra orientada se tornou uma importante alternativa de comercialização para parte dos agricultores familiares – associados e beneficiados por esses programas e ações municipais.

Já em Orizânia, a compra de produtos para a merenda escolar vem sendo realizada localmente por meio de pequenos comerciantes e agricultores familiares. Diante da dependência socioeconômica da cafeicultura, a abertura deste mercado institucional tem propiciado a alguns produtores e produtoras familiares diversificarem sua produção com hortifrútiis, doces e bolos, o que tem contribuído para ampliação da renda das famílias beneficiadas. A estratégia de orientação da compra institucional favoreceu mais os pequenos

comerciantes, que contam com essa renda desde meados de 2005, que assim passaram a ter um maior poder político junto ao poder público municipal.

Nesses dois municípios, o momento político favorável em 2013, com a vitória da situação nas eleições municipais, e a continuidade das ações empreendidas nos dois últimos mandatos transpareceram quais ações o poder público estava pondo em prática em termos de desenvolvimento econômico e social. Porém, em Capitão Enéas, que no momento da visita de campo passava por um momento político pouco favorável e gestores e técnicos estavam em fase de adaptação, essas questões não foram declaradas abertamente pelo poder público municipal. Mas, a partir da conversa com agricultores, representantes da sociedade civil e órgãos estatais relacionados à agricultura familiar e da reunião do CMDRS, constatamos que as iniciativas de desenvolvimento da zona rural discutida por esses atores têm sido a busca por programas federais e estaduais que minimizem os efeitos da seca. A negociação de quem são os beneficiados desses programas no CMDRS parece contribuir para que agricultores mais frágeis possam participar desses programas. Embora a operacionalização da compra de produtos da agricultura familiar, permita nesse município que um maior número de agricultores tenham informações sobre o PNAE, através do CMDRS, das associações comunitárias e do contato com os extensionistas da Emater-MG, ainda deve-se prestar atenção às vozes dos excluídos do Programa:

“a gente sempre sonha, né?! [em participar do PNAE]. (...) o interesse da gente é que a gente dê um passo a mais. Agora para isso falta orientação, falta condição. Um trem que é o meu sonho, (...) é uma propriedade pra gente manter um grupo trabalhando em cima, pra manter uma horta comunitária (...) pra ter uma folha pra vender (...)” (agricultor familiar que não fornece para o PNAE, em conversa no dia 22 de outubro de 2013).

“Não forneço para o PNAE por falta de água para ter produção no ano e não tenho irrigação e preciso também de tela para cercar o cultivo” (agricultora familiar que não fornece para o PNAE, em conversa no dia 22 de outubro de 2013).

“Não temos condição de fornecer para o PNAE, por questão de produção” (agricultora familiar assentada que não fornece para o PNAE, em conversa no dia 22 de outubro de 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desta pesquisa, que teve como finalidade compreender a prática da compra de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar – que chamamos de compra orientada – no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), podemos fazer algumas considerações sobre o que aprendemos até aqui.

A execução de políticas e programas públicos tem sido discutida de muitos lugares. Nesta dissertação, o PNAE foi discutido do ponto de vista da gestão pública local, através do enfoque teórico de implementação, considerando os diferentes discursos de órgãos do governo federal sobre o Programa (Spink, 2013) e o fato de que diferentes atores, não só os estatais, agem publicamente no tratamento de problemas públicos (Spink & Silva, no prelo), como são as dificuldades de comercialização dos pequenos produtores rurais. Conforme observamos, o modelo de análise de implementação utilizado (Subirats *et al*, 2008) não dá conta sozinho da compreensão sobre a prática do Programa, por isso não nos detemos, apenas, a ele. Procuramos discutir sobre os achados da pesquisa e que originalmente não estão previstos no modelo, como os entendimentos dos atores a cerca da política pública, no caso o PNAE. Recorremos à ideia de interface social como um *lugar de conflito, incompatibilidade e negociação* (Long, 1999), para entendermos a execução da compra orientada.

Conforme a análise das informações dos sites do Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), o PNAE não constitui um programa de destaque para o MEC. Ao FNDE cabem as preocupações com os procedimentos administrativos e financeiros na operacionalização do Programa, por ser esta autarquia responsável pelo repasse de recursos aos governos subnacionais e, portanto, sua preocupação está centrada no uso adequado desses recursos. Por outro lado, o MDA, interessado na comercialização dos produtos produzidos pela agricultura familiar para a merenda escolar, preocupa-se em apontar como essa compra pode ser realizada e quais os benefícios socioeconômicos para o município e para os pequenos produtores. Esses diferentes interesses demonstrados por estes órgãos são conectados pelo setor de Segurança Alimentar e Nutricional, que constitui fundamentalmente a finalidade do Programa. O discurso de sustentabilidade também foi muito presente nos documentos públicos relacionados ao PNAE, apontando as contribuições da agricultura familiar a um modo de desenvolvimento ambientalmente adequado, socialmente justo e economicamente viável.

Atentando para a finalidade do PNAE, que é atender às demandas nutricionais dos alunos da rede pública de ensino, a compra orientada é apenas uma atividade meio. Sua

imposição pelo governo federal possui um caráter de incentivo para que o poder público municipal promova a inclusão e o fortalecimento dos agricultores familiares, na medida em que possibilita a compra de produtos via Chamada Pública. O Programa não tem, assim, o intuito de punir os municípios que não realizam a compra orientada. Mesmo porque, isso poderia implicar em prejuízos aos seus beneficiários finais, alunos e alunas da rede pública de ensino, cujos interesses devem ser preservados. Embora sanções não sejam previstas, nas falas dos atores sociais nos municípios visitados é perceptível que a existência da Lei Federal nº 11.947/09 é um fator importante para que empreendam esforços em realizar a compra orientada.

O PNAE e a referida legislação representam, majoritariamente, avanços importantes para a Segurança Alimentar e Nutricional. Ainda nesse sentido, destaque deve ser dado ao debate promovido no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que envolveu a participação de diversos atores para a construção desse marco legal. Assim como, a atuação do Cecane-UFOP junto às nutricionistas. Nos municípios analisados, o fato dessas profissionais terem participado de capacitações e estarem envolvidas em outras atividades nessa instituição, contribuiu para adquirirem informação sobre as regras e os procedimentos que condicionam compra orientada e a para troca de experiência com nutricionistas de outros municípios. Com isso, a atuação do Cecane-UFOP se mostrou uma estratégia que tem apresentado bons resultados.

Por outro lado, o do setor de agricultura familiar, a assistência técnica e extensão rural (ATER) é um serviço público importante para a implementação da compra orientada e outros programas públicos direcionados aos pequenos produtores. Mas, com atuação frágil nos municípios analisados. Em um deles, o escritório da Emater-MG está inativo; em outro, não tem sido capaz de contribuir para um quadro de menor dependência da monocultura cafeeira, assim como, no terceiro município, não há capacidade de atendimento a todos os produtores. Deste modo, os serviços de ATER permanecem como um elo desafiador e necessário para uma melhor inclusão e fortalecimentos dos agricultores familiares.

A formulação de programas públicos federais direcionados para agricultura familiar deve considerar que, em municípios de pequeno porte, pode não haver a presença de órgãos ou departamentos públicos relacionados a esse setor (agência de assistência técnica e extensão rural, secretaria ou departamento municipal de agricultura) ou que, quando existem, não estejam presentes no cotidiano dos pequenos produtores. E, o fato de outros atores atuarem publicamente (sindicatos, associações, cooperativas, coletivos, grupos informais...) nesta

temática, o que varia de município para município. Por isso, as regras federais que fixam as competências e a natureza das interações entre os atores, e as regras que fixam as condutas individuais (conforme Subirats *et al*, 2008), ou seja, as orientações do tipo “quem realiza o que”, devem ser flexíveis. Em outras palavras, os “protocolos” não podem ser rígidos.

A participação de diferentes atores sociais no processo de implementação implica reconhecer que a execução tenderá a ser complexa, na medida em que diferentes interesses deverão ser negociados para que o Programa possa ser operacionalizado. Os atores chave se encarregarão de traduzir as normas e negociar os interesses para que ações sejam colocadas em prática, dentro das possibilidades em termos de recursos e expectativas. No caso do PNAE, observamos que esses atores são os prefeitos, nutricionistas, associações de agricultores familiares e extensionistas municipais e estaduais, que são importantes também por determinarem, em parte, no cotidiano das ações, quais agricultores terão oportunidade de fornecer para a alimentação escolar.

Diante da heterogeneidade dos municípios brasileiros, os desafios da implementação de programas públicos federais naqueles de pequeno porte podem decorrer da carência de recurso e da dependência financeira do governo federal. Há que se listar também a maior vulnerabilidade social, restrições na oferta de serviços públicos essenciais (como saúde, educação, assistência social) e maiores níveis de pobreza (Tapajós & Quiroga, 2010). No caso da compra de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar, alguns estudos e relatos (Trinches, 2010; Froehlich, 2010; Fome Zero, 2011 e 2012; Santos, 2013) identificam dificuldades na execução dessa prática. Como observado, os desafios podem ser muitos e diferem consideravelmente de um município para outro, logo não há como delimitar com exatidão quais seriam aqueles a serem observados em todos os locais. Portanto, sugerimos alguns elementos chave, como pontos de atenção na análise e gestão da compra orientada no âmbito do PNAE, conforme lista abaixo.

1. Complementação municipal dos recursos repassados pelo FNDE;
2. Experiência e capacidade técnica da burocracia municipal;
3. Apoio municipal com transporte e unidade de estoque da merenda;
4. Engajamento da(o) nutricionista técnica(o) responsável pela alimentação escolar;
5. Atores chave no processo de operacionalização da compra orientada;
6. Ações de desenvolvimento rural;

7. Alternativas de comercialização da agricultura familiar;
8. Presença e atuação de organizações e instituições públicas relacionadas à agricultura familiar;
9. Apoio político aos agricultores familiares; e
10. Apoio político aos outros fornecedores;

Em termos práticos, os recursos disponíveis pelos atores sociais são determinantes (Subirats *et al* 2008). Para o poder público municipal, importam, sobretudo, os recursos econômicos, humanos, apoio político e infraestrutura (bens patrimoniais). Do ponto de vista da aquisição, a disponibilidade e uso do recurso econômico do município para a complementação determinam se os produtos da agricultura familiar poderão ser adquiridos, pois os recursos federais repassados são insuficientes para a compra de produtos secos e hortifrutigranjeiros, estes os tradicionalmente produzidos pelos agricultores. De outro ponto de vista, o da produção, o recurso econômico e o apoio político aos pequenos produtores definem o desenvolvimento de ações e programas direcionados à agricultura familiar. Além da presença de outros atores sociais (como agência estadual de extensão rural, sindicatos, associações e grupos informais) que também podem atuar nesta temática.

A burocracia municipal importa por serem os profissionais que executam parte das ações envolvidas no processo. Dois elementos devem ser considerados: a experiência e a qualificação técnica dos profissionais envolvidos. Já a infraestrutura municipal presente, nos três casos, foi simples, ou seja, a existência de um local único de entrega e o apoio no transporte e distribuição dos produtos. Isso parece essencial para que a compra orientada seja colocada em prática.

Para os agricultores familiares, a participação em grupos formais, os vínculos com outros atores envolvidos no processo (por exemplo, extensionistas, agricultor familiar fornecedor e nutricionista), a informação sobre a Chamada Pública, a confiança dos demais atores e a capacidade produtiva são recursos importantes. O peso político desse grupo social e dos demais fornecedores junto ao poder público municipal também importa, já que a aquisição de produtos para a administração pública pode ser (e frequentemente é) um processo mais político do que técnico.

A capacidade produtiva dos agricultores familiares não foi analisada separadamente, por avaliarmos que esses agricultores estão em diferentes níveis de desenvolvimento

socioeconômico, produtivo e organizacional (Veiga, 2007; Abramovay, 2007). Portanto, consideramos que a capacidade produtiva é algo a ser construído, principalmente nos grupos mais frágeis, e que programas e ações públicas têm muito a contribuir nesse processo. Todavia, pelo PNAE ser um programa restrito, tem atingido apenas uma parte dos pequenos agricultores, sendo desejável que ações públicas e outros programas públicos sejam operacionalizados, com destaque para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para beneficiar grupos mais fragilizados, conforme observamos em um dos municípios.

No debate sobre as contribuições do PNAE para a melhoria das condições de vida no meio rural, para o desenvolvimento local e dos agricultores familiares, é preciso ponderar os limites do programa em municípios de pequeno porte (que representam 70,7% dos municípios do país), onde o número de agricultores familiares tende a ser alto e a capacidade de inclusão comercial do Programa é pequena. A consequência disso, conforme os casos analisados, é a inclusão e o fortalecimento de agricultores familiares produtivamente mais estruturados. Entretanto, não foi esse o nosso foco, e pesquisas posteriores são necessárias para um olhar mais atento aos reais beneficiários do PNAE, não só os formalmente inscritos como aqueles que acabam “pegando carona” na comercialização. Bem como observar os valores praticados e os efeitos a médio prazo nas condições de vida dos agricultores participantes. É necessário ao avanço do debate os questionamentos: Quais são os incluídos e os excluídos desse e de outros programas e ações públicas orientadas aos agricultores familiares? Como podemos ampliar o acesso de agricultores familiares que estão em diferentes níveis de desenvolvimento social e produtivo, sobretudo os mais frágeis?

Ainda que a compra orientada seja uma imposição federal, observamos que a sua execução foi apropriada por dois dos municípios analisados, como parte das ações de desenvolvimento local socioeconômico, que já vinham sendo empreendidas antes de entrar em vigor a Lei Federal nº 11.947/09.

Reconhecemos que a escolha por casos que tenham implementado a compra orientada traz limites a esta pesquisa. Por isso outros estudos são necessários para investigar municípios que aparentemente não implementaram ações, ou tenham ficado muito abaixo da meta de utilização de 30% dos recursos repassados, para verificar quais as dificuldades encontradas nesses casos. Não apenas em pequenos municípios, mas também nos de médio e grande porte, cujos desafios e/ou elementos chave, possivelmente, são outros.

Mais recentemente, tem sido fomentado que outros setores, como o hospitalar e o penitenciário, também realizem a compra orientada. É pertinente que outros estudos avancem na compreensão do modo de funcionamento dessas iniciativas e de seus efeitos. Elas podem representar outras opções de comercialização para os pequenos produtores, já que a palavra ‘diversificação’ é frequentemente utilizada na descrição de situações desejáveis para a sustentabilidade desse grupo social – diversificação de cultivos, diversificação de meios de geração de renda, diversificação de meios de comercialização, tanto no mercado institucional como no convencional.

O PNAE pode contribuir para um Brasil mais justo ao oferecer uma alimentação adequada a milhares de alunos e alunas da rede pública de ensino, imprescindível ao desenvolvimento intelectual, e ao possibilitar aos agricultores e agricultoras familiares uma alternativa mais segura de geração de renda, a partir da comercialização no mercado institucional. Oportunidades necessárias para a diminuição das desigualdades socioeconômicas no país, especialmente em seu universo rural.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. 3ªed. São Paulo: Edusp, 2007.

ABRUCIO, Luís Fernando. Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizados e desafios da coordenação interestadual. XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo, 2009.

AÇÃO FOME ZERO. Relatórios de visita de campo aos municípios semifinalistas. Edição 2011 do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda. São Paulo, 2011.

_____. Relatórios de visita de campo aos municípios semifinalistas. Edição 2012 do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda. São Paulo, 2012.

_____. Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar: “A receita está na boa administração”. Disponível em: <<http://acaofomezero.org.br/wp/>>. Acesso em: 06jan2014.

ARRETCHE, Marta. Como fazemos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas públicas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BICHIR, Renata Mirandola. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. Tese (doutorado em Ciência Política) do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei federal n.8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providencias.

_____. Lei federal n. 8883, de 08 de junho de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências.

_____. Lei federal n. 9648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 8.666, de 21 de junho de 1993, no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no 9.074, de 7 de julho de 1995, no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências.

_____. Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

_____. Lei federal n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

_____. Medida Provisória n. 2026, de 4 de maio de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Resolução/CDE/FNDE n. 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Resolução/CDE/FNDE n. 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard; SUBIRATS, Joan. De la pobreza a la exclusión social. Revista Internacional de Sociología, Córdoba, n. 33, 2002

CAPITÃO ENÉAS. Informativo da Prefeitura Municipal de Capitão Enéas. Ano 1, n. 2, julho. Capitão Enéas, 2013.

COIMBRA, M. A. S.; MEIRA, J. F. P.; STARLING, M. B. L. Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil. Brasília: Instituto Nacional de Alimentação Escolar – INAN/MEC, 1982.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: Indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, 2010.

COSTA, Adriano Borges. Tecnologia social e políticas públicas. São Paulo: Insituto Pólis; Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Aurélio Pimenta de (org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Políticas sociais e governos locais: indução ou coordenação federativa. In: XII Colóquio internacional sobre poder local: Desenvolvimento e gestão social de territórios. Salvador, 2012.

_____. Políticas Públicas e Municípios: Inovação ou Adesão? In: LUKIC, Melina Rocha, TOMAZINI, Carta (orgs.). As ideias também importam: Abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil. Curitiba: Juruá, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Introdução. Implementação de Políticas Públicas: Teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012a.

_____. Implementação: ainda o ‘elo perdido’ da análise de políticas públicas públicas no Brasil? In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação de Políticas Públicas: Teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012b.

FLYVBJERG, Bent. Five Misunderstandings about case-study research. Qualitative Inquiry, vol. 12, n.2. p. 219-245. Sage Publications, 2006.

FRANÇA, Caio Galvão, de; GROSSI, Mauro Eduardo Del; MARQUES, Vicente P. M. de Azevedo. O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil. – Brasília: NEAD-MDA, 2009.

FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1998 aos sistemas de políticas públicas. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FROEHLICH, Elisângela. A Capacidade de “Fazer Diferente”: Os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do programa de alimentação escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de ciências econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Prestação de Contas Ordinárias Anual: Relatório de gestão do exercício de 2012. Brasília, 2013.

_____. Programa Nacional da Alimentação Escolar – PNAE: Histórico. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>. Brasil, 201-a.

_____. Programa Nacional da Alimentação Escolar – PNAE: Apresentação e funcionamento. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>. Brasil, 201-b.

IÑIGUEZ, Lúpicinio. Prática da Análise do Discurso. In: IÑIGUEZ, Lúpicinio (org.). Manual de Análise do Discurso em Ciências Sociais. Tradução: Vera Lúcia Joscelyne. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico 2010. Brasília, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA – IPEA. Comunicado n. 42 – PNAD 2008: Primeiras análises – O setor rural. 2010. 24 p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): censo escolar 2004. Brasília: INEP, 2007.

HILL, Michael; e HAM. Cristopher. The policy process in the modern capitalista state. Harvester Wheatsheaf, Londres. 2ª ed. 1993.

_____. Implementação: Uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZ, Elisabete (orgs.). Políticas Públicas; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

HOCHMAN, Gilberto. História e políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Aurélio Pimenta de (orgs.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

LIPSKY, Michael. Street Level Bureaucracy: dilemas of the individual in public services. Russel Sage Publication Foundation, 1980.

LONG, Norman. The multiple optic of interface analysis. UNESCO Background Paper on Interface Analysis, October 1999.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. O Papel do Consea na Construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais; Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, Brasil, 2012.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. Ações públicas locais de abastecimento alimentar. São Paulo: Pólis. 1999.

_____. Alimentação escola e agricultura familiar. Boletim do Observatório de Política Pública para Agricultura, n.26, maio. Rio de Janeiro, 2009-a.

_____. Compras governamentais para a alimentação escolar e a promoção da agricultura familiar. Boletim do Observatório de Política Pública para Agricultura, n.27, junho. Rio de Janeiro, 2009-b.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Aurélio Pimenta de (orgs.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Aurélio Pimenta de (orgs.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. Programa Estruturador “Cultivar, Nutrir e Educar”: Manual de Operacionalização. Belo Horizonte, 2012.

MINISTERIO DA EDUCAÇÃO - MEC. Merenda Escolar. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=216&Itemid=443>. Brasil, 201-a.

_____. SIMEC. Disponível: <<http://painel.mec.gov.br/>>. Brasília, 2013.

MINISTERIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. Programa Nacional da Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/institucional/Alimenta%C3%A7%C3%A3o_Escolar>. Brasília, 201-a.

_____. Cartilha: Encontro da Alimentação Escolar e a Agricultura Familiar. Brasília, 201-b.

_____. Programa Nacional da Alimentação Escolar – PNAE: Projeto Nutre. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/alimentacaoescolar/8071151>>. Brasília, 201-c.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME - MDS. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Brasília, 201-.

PEIXINHO, Albaniede Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. Revista Ciência & Saúde Coletiva v.18, n.4, Rio de Janeiro: 2013.

PIKE, Andy; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; TOMANEY, John. What kind of local and regional development and for Whom? Regional Studies Association, vol.41.9, p. 1253-1269, December. Routledge, 2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES HUMANAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: PNUD, 2013.

REINACH, Sofia; CORÁ, Maria Amelia Jundurian.; BONDUKI, Manuel Ruas Pereira Coelho. A Inclusão da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: Anais do XXXVI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2012.

SAETREN, Harald. Facts and myths about research on public policy implementation: out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. The Policy Studies Journal, v. 33, n.4, p. 559-582, 2005.

SANTOS, Fernando Burgos Pimentel dos. A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas. Tese (doutorado em Administração Pública e Governo) –

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

SILVA, José Graziano. Fortalecer a agricultura familiar é o atalho para soberania alimentar. In: XXXI Conferência Regional da FAO para a América Latina e Caribe. Brasília. 2010.

SPINELLI, Maria Angélica dos Santos. Alimentação Escolar: Da Centralização à Descentralização. Tese (doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

SPINK, Peter. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, M. Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. Pesquisa de campo em psicologia social: Uma perspectiva pós-construcionista. Psicologia & Sociedade; vol. 15, n.2, p. 18-42; jul./dez. São Paulo: 2003.

_____. O Pesquisador Conversador no Cotidiano. Psicologia e Sociedade (Impresso), v. 20, p. 70-77, 2008.

_____. Psicologia Social e políticas públicas: linguagens de ação na era dos direitos. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Aurélio Pimenta de (org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

_____; SILVA, Gabriela Toledo Silva. A(s) Política(s) Pública(s) e as linguagens da Ação Pública. In: LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio (orgs). Políticas Públicas e o Desenvolvimento Brasileiro. Editora FGV, no prelo.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia em el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZ, Elisabete (orgs.). Políticas Públicas; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

_____; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corrine; VARONNE, Frederic. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

STEWART, Joseph, Jr.; HEDGE, David M.; LESTER, James P., Public Policy: An Evolutionary Approach, 3rd ed.(2008), Cap. 7: “Policy Implementation.”

STURION, Gilma Lucazechi. Programa de Alimentação Escolar: Avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros. Tese (doutorado em Alimentação e Nutrição) – Faculdade de Engenharia de Alimentos da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de; CORSO, Arlete Catarina Tittoni; TRINDADE, Erasmo Benicio Santos de Moraes; ZENI, Lúcia Andréia Zanetti Ramos; GAZZOLA, Jussara; KAZAPI, Ileana Arminda Mourão; SARAIVA, Elisa Braga; VITERITTE, Paulo Luiz. O papel do nutricionista no Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE): Manual de instruções operacionais para nutricionistas vinculados ao PNAE. 2.ed. Brasília: Cecane – SC, 2012.

VEIGA, José Eli da. O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica. 2ª ad. São Paulo: Edusp, 2007.

TAPAJÓS, Luziele; QUIROGA, Júnia (orgs.). Síntese das Pesquisas de Avaliação dos Programas Sociais do MDS – Versão atualizada e revista, 2006-2010. Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate, nº 13. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2010.

TRICHES, Rozane Márcia. Reconectando a Produção ao Consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. Tese (doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TRIST, Eric. Um Conceito de Ecologia Organizacional. Australian Journal of Management.v.2 n.2, 162-175.Melbourne, 1976.

TURPIN, Maria Elena. A Alimentação Escolar Como Vetor de Desenvolvimento Local e Garantia Alimentar Nutricional. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

_____. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. In: 47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER. Porto Alegre, 2009.

WANDERLEY, Nazareth Baudel; FAVARETO, Arilson. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, Carlos; SILVA, Heithel (orgs.) Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades

brasileiras. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 21. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (ICCA). Brasília, 2013.

WINTER, Soren C., Introduction, Section 5 Implementation. In: PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon (Eds.), Handbook of Public Administration (2003).

APÊNDICE

Apêndice A – Lista de entrevistados

(continua)

	Cargo / grupo social	Data
1	Técnico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	07/jun
São Gonçalo do Rio Abaixo		
2	Secretária Municipal de Educação	30/set
3	Nutricionista técnica responsável pela merenda	30/set
4	Estoquistas da merenda	30/set
5	Nutricionista	30/set
6	Diretora de escola da rede municipal de ensino	30/set
7	Merendeiras da rede municipal de ensino	30/set
8	Ajudante Geral na Horta Municipal	30/set
9	Secretário Municipal de Transporte	30/set
10	Extensionista municipal	01/out
11	Agricultora familiar fornecedora do PNAE	01/out
12	Agricultor familiar fornecedor do PNAE	01/out
13	Agricultor familiar fornecedor do PNAE	01/out
14	Morador de S. Gonçalo do Rio Abaixo	02/out
15	Diretora de escola da rede municipal de ensino	02/out
16	Secretário Municipal de Agricultura	02/out
17	Secretária da Assoc. dos Produtores e servidora na Sec. Municipal de Agricultura	02/out
18	Técnica de Licitações	03/out
19	Técnico do Setor de Convênios	03/out
20	Secretário Municipal de Planejamento	03/out
21	Prefeito	04/out
22	Aluna da rede municipal de ensino	04/out
Orizânia		
23	Secretária Municipal de Educação	07/out
24	Técnica da Secretária Municipal de Educação	07/out
25	Merendeiras	07/out
26	Aluno da rede municipal e filho de agricultor familiar	07/out
27	Alunos da rede municipal e filhos de agricultores familiares	08/out
28	Estoquistas da merenda	08/out
29	Agricultor familiar e fornecedor do PNAE	08/out
30	Diretor de escola e ex-presidente do CAE	08/out
31	Extensionista da Emater	08/out
32	Líderes da Associação dos Produtores de Orizânia	08/out
33	Nutricionista responsável técnica pela merenda	09/out
34	Agricultor familiar fornecedores do PNAE	09/out
35	Agricultor familiar fornecedores do PNAE	09/out
36	Fiscal da Vigilância Sanitária Municipal	09/out

37	Coordenadora da Vigilância Sanitária Municipal	09/out
38	Líderes da Assoc. dos Trabalhadores Rurais de Orizânia	09/out
39	Moradores do município	10/out
40	Tesoureiro e Secretário Municipal da Fazenda	10/out
41	Técnico de Licitações	10/out
42	Auxiliar da contabilidade	10/out
43	Assessor do Prefeito	10/out
44	Ex-prefeito	10/out
Belo Horizonte		
45	Técnico de Planejamento da EMATER-MG	16/out
46	Superintendente de Agricultura Familiar da SEAPA-MG	18/out
Capitão Enéas		
47	Nutricionista responsável técnica pela merenda	21/out
48	Agricultor familiar fornecedor do PNAE	21/out
49	Agricultor familiar fornecedor do PNAE	21/out
50	Secretário Municipal de Agricultura	21/out
51	Agricultor familiar fornecedor do PNAE	22/out
52	Nutricionista ex-responsável técnica pela merenda	22/out
53	Agricultor familiar	22/out
54	Agricultora familiar	22/out
55	Agricultora familiar assentada	22/out
56	Agricultor familiar	22/out
57	Extensionistas da Emater	22/out
58	Técnica da Vigilância Sanitária Municipal	22/out
59	Técnica de Compras da Educação	22/out
60	Chefe do Setor de Licitações	23/out
61	Tesoureira	23/out
62	Moradores do município	24/out
63	Funcionária no Banco de Alimentos	24/out
64	Presidente do CAE	24/out
65	Estoquista da merenda	24/out
66	Técnico do IMA-Siat	24/out
67	Presidente do CMDRS e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais	25/out
68	Prefeito	25/out
69	Secretária Municipal de Educação	25/out

Apêndice B – Quadro: Resumo dos casos e seus elementos-chave

(continua)

Elementos		Aspectos	São Gonçalo do Rio Abaixo	Orizânia	Capitão Enéas
		Características da região	Zona Central: Quadrilátero Ferrífero (reservas minerais)	Zona da Mata: Produção Cafeeira	Norte de Minas e Semiárido: Maior vulnerabilidade social e estiagem
Atores	Atores	Relações intergovernamentais	Começou a compra da agricultura familiar por causa da lei.	Começou a compra da agricultura familiar por causa da lei.	Começou a compra da agricultura familiar por causa da lei.
		Atores presentes	Nutricionista, Associação dos Agricultores familiares do Timirim, Setor de compras, agricultores familiares inscritos e não inscritos no PNAE, IMA/Siat, extensionista da Secretaria Municipal de Educação.	Nutricionista, estoquista da merenda, Setor de Licitação, Tesorero municipal, Associação dos Produtores Rurais, agricultores familiares inscritos e não inscritos no PNAE e Prefeito	Nutricionista, extensionista da Emater, Setor de licitações, Técnico em compras da Secretaria Municipal de Educação, Vigilância Sanitária Municipal, Siat.
		Atores chaves*	Prefeito, Associação de Agricultores/auxiliar de serviços na Sec. Agricultura e Nutricionista. familiares	Prefeito, Nutricionista, Associação dos agricultores e Tesouraria Municipal	Prefeito, Emater e Nutricionista
Recursos	Recursos Econômicos	Base socioeconômica	Mineração (Vale) e indústrias	Agricultura (monocultura cafeeira) e comércio local	Agricultura, Siderúrgica e comércio.
		Receita municipal	Considerável, royalties da mineração e impostos.	Pouca, dependente de transferências intergovernamentais.	Pouca, dependente de transferências intergovernamentais.
		Valor aproximado de complementação municipal em 2013 (R\$)	466.092,00	279.926,89	Não tivemos acesso a essa informação
		Valor aproximado repassado pelo FNDE em 2013 (R\$/ano)	120.000,00	116.260,59	189.000,00
	Recursos Humanos (burocracia)	Equipe da atual Gestão Municipal	Continuidade política nos últimos 9 anos. Altamente qualificados tecnicamente e experientes	Continuidade política nos últimos 9 anos. Pouco qualificados tecnicamente, mas experientes	Inexistência de processo de transição municipal na última eleição. Em fase de adaptação e aprendizado
		Nutricionista	Experiente e engajada	Experiente e engajada	Em fase de adaptação
	Apoio político (explícito) pelo poder público municipal	Agricultura familiar	Sim	Não	Sim
Outros fornecedores		Não	sim	Não ficou explícito	

(continua)

Conteúdo da política pública.	Implementação (Infraestrutura, modos, apoio, CAE, gargalos)	Local único para entrega dos alimentos na sede do município	Estoque da merenda na Secretaria de Educação Municipal	Estoque da merenda e de materiais na E.M. Xenofonte	Estoque da merenda na Secretaria Municipal de Educação
		Apoio no transporte da casa do produtor ao estoque da merenda	Sim	Não	Não
		Apoio no transporte do estoque da merenda às escolas	Sim	Sim	Sim
		Tipo de compra	Grupo formal	Grupo formal	Individual
		Periodicidade da entrega	Semanal	Semanal	Semanal
		Quem escolhe agricultor fornecerá em uma determinada semana	Associação dos Agricultores do Timirim	Associação dos Produtores Familiares	Nutricionista
		Peculiaridade da compra para a merenda escolar	Compra das quitandeiras	Todos os itens comprados localmente	Processo unificado de compras por licitação para todas as Secretarias Municipais. Todos os itens da CP, também são licitados.
		Participação do CAE na compra orientada	Não há influência. CAE, a partir do atual mandato (2013/2014) tem participação de representantes de agricultores familiares fornecedores da merenda	Não há influência. CAE, não há participação de representantes dos agricultores familiares	Não há influência. CAE, não há participação de representantes dos agricultores familiares
		Gargalos	- Escritório local da Emater-MG está inativo, impossibilitando a emissão de DAP para agricultores que desejam participar do PNAE; - Há um entendimento de que deve-se participar da Associação do Timirim para fornecer para o PNAE.	- Falta de diversificação de cultivos; - Escolha política dos itens que vão para a licitação e a CP; e - Não organização da Vigilância Sanitária Municipal para emissão do SIM, para produtor fornecer pescado. - A Associação cobra uma contribuição de 20% para os agricultores familiares fornecedores do PNAE.	- Dificuldade de produção devido à estiagem; - Falta de acesso a terra, água e tecnologias sociais de irrigação.
	Resultados (2013)	Qual agricultor acessa o PNAE?	Produtor estruturado, que tende a continuar fornecendo	Produtor estruturado, que tende a continuar fornecendo	Produtor estruturado, que tende a continuar fornecendo
	% de compra orientada	86%	30,46%	28,5%	

Outras informações	Capital social	Outras instancias participativas relacionadas a agricultura familiar	Não há. Associação de produtores foi reativada apenas para comercializar com o Pnae.	Não há. Associação de produtores foi criada apenas para comercializar com o Pnae.	CMDRS, ativo com representantes das 23 associações comunitárias
	Sindicatos Rurais	Influência direta dos Sindicatos Rurais na compra orientada	Não há.	Não há.	Não há.
	Outras ações implementadas pelo município	Implementação do PAA e banco de alimentos	Não	Não	Sim
		Outros programas	Programas municipais: Assistência técnica, incentivo a produção e comercialização	Pronaf	Acessa programas federais de convívio com a seca, Pronaf e programas estaduais orientados para os agricultores familiares como Minas Sem Fome.