

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS
SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA
E SOCIEDADE

TESE

**Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):
controvérsias sobre os instrumentos de compra de
alimentos produzidos pela Agricultura familiar**

Vanessa Schottz

2017



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR (PNAE): CONTROVÉRSIAS SOBRE OS
INSTRUMENTOS DE COMPRA DE ALIMENTOS
PRODUZIDOS PELA AGRICULTURA FAMILIAR**

VANESSA SCHOTTZ

Sob a Orientação da Professora
Cláudia Job Schmitt

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências Sociais**, no Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro
Julho de 2017

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S363p Schottz, Vanessa, 1980-
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):
controvérsias sobre os instrumentos de compra de
alimentos produzidos pela Agricultura familiar /
Vanessa Schottz. - 2017.
232 f.: il.

Orientadora: Claudia Job Schmitt.
Tese(Doutorado). -- Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, CPDA, 2017.

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2.
Instrumentos de Políticas Públicas. 3. Segurança
Alimentar e Nutricional. 4. Agricultura Familiar. 5.
Compras Públicas. I. Schmitt, Claudia Job, 1965-,
orient. II Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro. CPDA III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade (CPDA)

Vanessa Schottz Rodrigues

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para
obtenção do grau de doutor em Ciências Sociais.

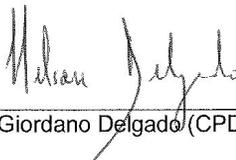
Tese aprovada em 31/07/2017.



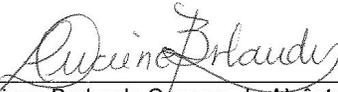
Prof.^a Dr.^a Claudia Job Schmitt (CPDA/UFRRJ)
(Orientadora)



Prof. Dr. Renato Sérgio Jamil Maluf (CPDA/UFRRJ)



Prof. Dr. Nelson Jordano Delgado (CPDA/UFRRJ)



Prof.^a Dr.^a Luciene Burlandy Campos de Alcântara (PPGPP/UFF)



Prof.^a Dr.^a Inês Rugani Ribeiro de Castro (PPGN/UERJ)

Dedico essa Tese às pessoas que um dia sonharam com o encontro entre a alimentação escolar e a agricultura familiar e que dedicaram e continuam dedicando seus tempos, suas histórias e suas energias em prol desse sonho. Essa tese eu também dedico a cinco pessoas especiais que me apoiaram nos momentos mais difíceis: Rodigo, Kaio, Bibi, Claudinha e Maria Emília.

AGRADECIMENTOS

Terminar essa tese foi um exercício de muita dedicação e persistência frente aos grandes desafios que surgiram no meio do caminho. Se por um lado, a experiência de adoecimento durante o processo de elaboração da tese me trouxe muitas angústias e medos, por outro me permitiu vivenciar o verdadeiro sentido da amizade e da solidariedade demonstrado por muitas pessoas queridas, dentre familiares, amigos e amigas, companheiros e companheiras de militância e de docência e alunos e alunas.

Foram tantas pessoas importantes que me apoiaram nessa caminhada que não tenho condições de nominar todas nesse momento.

Não tenho palavras para agradecer todo o apoio e as contribuições feitas pela minha orientadora e grande amiga Claudinha e pela irmã que o doutorado no CPDA me deu de presente, Bibi. A vocês toda a minha gratidão e admiração.

À minha amiga e eterna inspiração, Maria Emilia, o meu agradecimento pela oportunidade e pelo privilégio em trabalhar e aprender muito contigo e pela sua incansável e inestimável amizade. É impossível não me lembrar das suas ligações freqüentes vindas dos mais variados lugares do Brasil e do mundo apenas para saber sobre mim.

Ao meu marido Rodrigo que abdicou de tantas coisas para se fazer presente em todos os momentos que envolveram a produção dessa tese e ao meu irmão-filho, Kaio, que me deu muita força para seguir em frente. Filho, obrigada por todas as palavras de apoio e incentivo.

Aos meus pais, Beto e Graça, ao meu irmão Juan e ao meu primo Hemerson, a minha gratidão pela dedicação e paciência.

À Emma Siliprandi pelo incentivo e por ter contribuído tanto com a elaboração do meu projeto de pesquisa.

Aos companheiros e companheiras de militância na FASE, no Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, na Articulação Nacional de Agroecologia e no GT Mulheres da ANA. Foram nesses espaços que eu tive a oportunidade de viver momentos muito intensos na luta pela Segurança Alimentar e Nutricional, pela agroecologia e pelos direitos das mulheres.

Um agradecimento especial ao CPDA. Primeiro pela oportunidade de estudar em uma instituição tão qualificada e segundo pelo tratamento humanizado.

RESUMO

SCHOTTZ, Vanessa. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar.** 2017. 232pp. 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, Rio de Janeiro, RJ, 2017.

Desde 2003, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) vem passando por mudanças que envolvem a reformulação de seus objetivos, princípios e diretrizes e desenho operacional a partir da perspectiva intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O marco legal do Programa, aprovado em 2009, estabelece um elo entre a oferta de alimentos saudáveis na escola, o processo de ensino-aprendizagem e a agricultura familiar, reconhecendo a alimentação escolar como um direito humano. Em consonância com alguns princípios de SAN, foram introduzidas inovações no *modus operandi* do programa, principalmente no que se refere às dinâmicas de aquisição públicas de alimentos, ao tornar obrigatória a destinação de no mínimo trinta por cento dos recursos para a compra direta da agricultura familiar, com dispensa de licitação. Essa tese se propôs a analisar a trajetória histórica e o processo recente de reformulação do PNAE a partir de um ângulo ainda pouco explorado nas análises de políticas públicas, os seus instrumentos. Buscou-se compreender, a partir da abordagem da Instrumentação da Ação Pública (IAP), as seguintes questões: i) como se sucedeu a escolha dos instrumentos para operacionalizar a aquisição de alimentos da agricultura familiar; ii) quais foram os princípios de SAN incorporados aos instrumentos; iii) quais foram os atores que incidiram sobre esse processo e quais as dinâmicas de interação estabelecidas entre eles; iv) que controvérsias estiveram presentes. O estudo apontou que o contexto de fortalecimento das interfaces socioestatais e de maior permeabilidade do Estado à reorientação das políticas públicas, à luz dos princípios de SAN, criou oportunidades para que coalizões de atores (governamentais e não governamentais), vinculados à defesa das causas da SAN e da agricultura familiar, se articulassem em torno desse novo marco legal. Houve, por parte destes atores, tanto um esforço por reorientar as diretrizes do PNAE, quanto por incidir sobre a escolha dos instrumentos. A introdução de novos mecanismos de compra no âmbito do PNAE envolveu a conformação de um campo de controvérsias, já que as mudanças incidem na interface entre a ação pública e um mercado bem estabilizado. O mapeamento efetuado no âmbito do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo do PNAE (espaços formais voltados para a regulamentação do programa) apontou que as principais controvérsias giraram em torno das seguintes questões: i) a escolha da modalidade de operacionalização de compra da agricultura familiar; ii) a adoção de critérios de seleção vinculados às diretrizes do PNAE em substituição à compra pelo menor preço; iii) a definição da metodologia de preços; iv) o estabelecimento do limite de venda por ano; v) a conexão entre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PNAE. Ao colocar uma lente sobre a instrumentação, buscamos evidenciar que as dinâmicas associadas à construção desses dispositivos são tão importantes quanto os princípios e os objetivos que orientam as políticas públicas, particularmente quando se trata de abordagens inovadoras e de caráter intersetorial como a SAN.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar; instrumentos de políticas públicas; segurança alimentar e nutricional; agricultura familiar; compras públicas

ABSTRACT

SCHOTTZ, Vanessa. National School Feeding Program: controversies over the acquisition of products from family farmers. 2017. 232pp. Thesis (PhD in Development, Agriculture and Society). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2017.

Since 2003, the National School Feeding Program (PNAE) has been going through changes that involve the reformulation of its goals, principles and guidelines, as well as its operational design from the intersectoral perspective of Food and Nutritional Security (FNS). The legal framework for the program, endorsed in 2009, aims to establish a link between the supply of healthy food in the school, the educational process of learning and family-based agriculture, recognizing school meals as a human right. In accordance with some principles of FNS, innovations in the operating mode of the program are being introduced, principally with respect to the dynamics of public acquisition of food, by making the allocation of at least 30% of the funds for the direct purchase of products of family-based agriculture a compulsory measure, with exemption from public bids. This thesis proposes to analyze PNAE's historical trajectory and recent reformulation from an angle yet not much explored in public policies analysis: its instruments. It aimed to understand, based on an approach that focuses on the Instrumentation of Public Action (IAP), the following questions: i) how the choosing process of instruments to operationalize food acquisition from family-based agriculture took place; ii) which principles from FNS Security were incorporated to the instruments; iii) which actors participated on the process and which interaction were established between them; iv) which public controversies were present. The study has pointed out that that the context of strengthening of the dynamics of social-estate interfaces and the greater permeability of the Estate to public policies' reorientation proposals in the light of FNS's principles has created opportunities for actors' coalitions (governmental and non-governmental) that were linked to the defense of FNS causes and family-based agriculture to articulate themselves around that new legal framework. There was an effort both to reorient the guidelines of PNAE and to participate on the choosing of instruments by these actors. The introduction of new acquisition mechanisms in the PNAE involved the conformation of new field of controversies, because the changes affect the interface between public and market action. The mapping process done within the PNAE Managing Committee and Advisory Group (formal spaces aiming at the program's regulation) has pointed out that the main controversies revolved around the following questions: i) the choosing of the operationalization modality to purchase from family-base agriculture; ii) the adoption of selection criteria bounded to the guidelines of PNAE substituting the purchasing processes that were linked to low-prices; iii) the definition of the price methodology; iv) the definition of a selling limit in a year; v) the connection between the Food Acquisition Program (PAA) and the PNAE. When we investigate the processes that are part of the instruments' definition, we seek to highlight that the dynamics associated to the construction of such dispositive are as important as the principles and more with intersectoral character such as FNS.

Key words: National School Feeding Program; instruments of public policy; food and nutrition security; family farming; public procurement.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Valor repassado por aluno/dia segundo etapa e modalidade de ensino em 2015..	108
Tabela 2. Evolução dos Recursos Financeiros destinados ao PNAE e nº de escolares atendidos	109

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Componentes do SISAAN nos níveis federal, estadual e municipal	52
Figura 2 Objetivos e diretrizes estabelecidos para o PNAE.....	125

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Exemplos de programas e ações de SAN do I PLANSAN (2012-2015) segundo as diretrizes da PNSAN e as instituições governamentais responsáveis por sua gestão	57
Quadro 2 Normativas referentes ao PNAE publicadas pelo FNDE no período entre os anos de 1998 e 2002	78
Quadro 3. Principais Normativas referentes ao PNAE publicadas pelo FNDE entre 2003 e 2008.	83
Quadro 4. Modalidades de execução do PAA.....	88
Quadro 5. Modalidades de gestão do PNAE adotadas pelos estados e municípios	110
Quadro 6. Modalidades licitatórias previstas na Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei 8.666/93).....	112
Quadro 7. Órgãos do governo federal que integraram os espaços de regulamentação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009.....	116
Quadro 8. Organizações que integraram o GT AF e o Grupo Consultivo do PNAE.....	118
Quadro 9. Normas de regulamentação da Lei 11.947 publicadas pelo FNDE entre 2010 e 2015.	120
Quadro 10. Passos para execução da compra da agricultura familiar por chamada pública .	156

Quadro 11. Apresentação da Chamada Pública pelo PNAE, na Resolução 26/2013 e no manual <i>Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar</i> (2014 e 2016).....	189
Quadro 12 Mecanismos para definição dos preços para a aquisição dos gêneros da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais	196
Quadro 13. Limites por DAP/ano segundo as resoluções publicadas pelo FNDE entre 2009 e 2015	204
Quadro 14. Propostas para o limite anual de compras por DAP em debate durante a reformulação da Resolução nº 38/2009, do FNDE.....	206

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ABIA	Associação Brasileira da Indústria Alimentícia
ABONG	Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais
ABRA	Associação Brasileira de Reforma Agrária
ABRAS	Associação Brasileira de Supermercados
ACBANTU	Associação Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu
AEVB	Associação Evangélica Brasileira
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
ANPA	Associação Nacional de Pequenos Agricultores
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASA	Articulação no Semi-Árido Brasileiro
ASBRAN	Associação Brasileira de Nutrição
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAE	Conselhos de Alimentação Escolar
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CECANE	Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição Escolar
CEERT	Centro de Estudos das Relações de Trabalho
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CG-PNAE	Comitê Gestor do PNAE
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CGTB	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CNAN	Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNSA	Conferência Nacional de Segurança Alimentar
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COEP	Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida

CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONIC	Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSED	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COTAN	Coordenação Técnica de Alimentação e Nutrição do PNAE
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DATASAN	Portal de Dados e Indicadores em Segurança Alimentar e Nutricional
Decreto nº 7.272 de 25/08/2010	Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15/set/2006, que cria o SISAN com vistas a assegurar o DHAA, institui a Política Nacional de SAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de SAN, e dá outras providências. DOU, 2010.
Decreto nº 7.746, de 5/jun/2012	Regulamenta o art. 3 da Lei 8.666, de 21/jun/1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. 06 jun 2012.
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DOU	Diário Oficial da União
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
Ementa Constitucional nº 64/2010	Altera o art. 6 da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial da União, 04 fev 2010.
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GTA	Grupo de Trabalho da Amazônia

GT AF	Grupo de Trabalho de Regulamentação da compra da Agricultura Familiar
GT SSA	Grupo de Trabalho Soberania e Segurança Alimentar, da Articulação Nacional de Agroecologia
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IMIP - PE	Instituto Materno Infantil de Pernambuco
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Lei 6.222/ 1975	Autoriza o Poder Executivo a constituir a PORTOBRÁS, dispõe sobre a extinção do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis - DNPVN, e dá outras providências. DOU - Seção 1 - 11/7/1975,
Lei 8.029/ 1990	Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. DOU Seção 1 - 13/4/1990
Lei 8.666/ 1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Diário Oficial da União, 1994.
Lei 8.913/1994	Dispõe sobre a Municipalização da Merenda Escolar. Diário Oficial da União ,1994
Lei 9649/1998	Convertida na Medida Provisória 2.178-35/ 2001 Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União,1998
Lei 10.696/2003	Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Diário Oficial da União 03 jul 2003
Lei 11.326/2006	Lei Nacional que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Modificada pelas Leis nº 12.058/ 2009 e nº 12.512/ 2011
Lei 11.346 2006	Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União. 18 set 2006.
Lei 11.936/2006	LOSAN Lei nacional que instituiu o Sistema e a Política Nacional de SAN
Lei 11.947/2009	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. Diário Oficial da União, 2009.

Lei 12.188/ 2010		Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária. 6 de fevereiro de 2006. Diário Oficial da União, 2010.
Lei 12.349/2010		PRONATER, altera a Lei No 8.666, de 21/jun/1993 DOU 12/1/2010
LOSAN		Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA		Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MAPASAN		Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS		Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC		Ministério da Educação
Medida Provisória 1.784/ 1998		Reeditada pela Medida Provisória número 1.784-1 de 1999. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Diário Oficial da União 15 dez 1998.
Medida Provisória 2.178-36/2001		Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei número 9.533 de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2001.
MHuD		Movimento Humanos Direitos
MMC		Movimento de Mulheres Camponesas
MOC		Movimento de Organização Comunitária
MP		Medida Provisória do Governo Federal
MPA		Ministério da Pesca e da Aquicultura
MPA		Movimento dos Pequenos Agricultores
MS		Ministério da Saúde
MST		Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCB		Organização das Cooperativas do Brasil

PAA		Programa de Aquisição de Alimentos
PAC		Programa de Aceleração do Crescimento
PCFM		Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida
PESACRE		Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre
PL		Projeto de Lei a ser discutido pelo Congresso Nacional
PLANAPO		Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PLANSAN		Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE		Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER		Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNSAN		Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Portaria Interministerial 1010/ 2006	nº	Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Diário Oficial da União, 2006.
Portaria nº 26 /2014		Dispõe sobre as competências, condições e procedimentos específicos para a emissão, validação, cancelamento da DAP. D.O.U. 14/05/2014 Seção 1.
Projeto 2877/2008	de Lei	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880/2004. Revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 2001.
Projeto 6.047/2005	de Lei	Cria o SISAN e dá outras providências. Transformada na Lei Ordinária número 11.346/2006. Diário Oficial da União, 2006
PRONAF		Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONARA		Programa Nacional para a Redução do uso de Agrotóxicos
PT		Partido dos Trabalhadores
PUC- MG		Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Resolução/CD/FNDE nº 2, de 10/jan/2002	nº	Estabelece critérios para a transferência de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na MP nº 1784, de 14/12/1998 e suas reedições e na Resolução CD/FNDE nº 015, de 25/ago/2000. Diário Oficial da União, 2001.
Resolução/CD/ FNDE nº5, de 24/mar/2006		Altera dispositivos da Resolução CD/FNDE/Nº 38, de 23 de agosto de 2004 e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2006.
Resolução/CD/FNDE/M		Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de

- EC nº 4, de 3/4/ 2015** 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) . Diário Oficial da União 08 abr 2015.
- Resolução/CD/FNDE nº 15, de 25/ago/2000** Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros às secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, às prefeituras municipais e às escolas federais, à conta do PNAE. Diário Oficial da União, 2000.
- Resolução/CD/FNDE nº 25 de 4 de julho de 2012** Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Diário Oficial da União, 05 jul 2012.
- Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE. Diário Oficial da União, 2013.
- Resolução/CD/FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006** Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Diário Oficial da União, 2006.
- Resolução/CD/FNDE nº 35, de 1º/out/2003** Estabelecer critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Diário Oficial da União, 2003.
- Resolução/CD/ FNDE nº38, de 23/8/2004** Estabelecer critérios para execução do PNAE. Diário Oficial da União, 2004.
- Resolução/CD/ FNDE nº38, de 19/8/ 2008.** Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36/2001. DOU, 2008
- Resolução CFN nº 358/2005.** Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do PNAE. DOU 2005.
- Resolução-RDC nº49, ANVISA ,de 31/10/ 2013** Dispõe sobre a regularização para o exercício de atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário e dá outras providências. DOU 1 nov 2013.
- Resolução CFN nº 465 de 25/08/2010**
- Resolução nº 04 de 2/4/2015.** Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimo de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências.
- Resolução nº 25 de 4/7/2012.** Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). D.O.U., 08/04/2015 - Seção 1.
- Resolução nº 26 de 17/jun/2013** Altera artigos 21 e 24 da Resolução/ CD/FNDE nº 38/2009, no âmbito do PNAE. D.O.U. 05/07/2012 - Seção 1.
- Resolução nº 38 de** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE. D.O.U., 18/06/2013 - Seção 1.

16/jul/2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no PNAE. D.O.U., 17/07/2009 - Seção 1
Resolução nº 09, de 13/12/2011	Dispõe sobre os procedimentos e conteúdo dos termos para adesão dos Estados e Municípios ao SISAN. DOU16 dez 2001
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
SESC - SP	Serviço Social do Comércio de São Paulo
SIGECON	Sistema de Gestão de Conselhos, que monitoram a aplicação de recursos do PNAE
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISPLANSAN	Sistema de Monitoramento do Plano Nacional de SAN
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UnB	Universidade Federal de Brasília
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICAFES	União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária
WARÃ	Instituto Indígena Brasileiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: IDEIAS, ATORES E INSTITUCIONALIDADES	23
1.1 A Trajetória da Questão Alimentar como um Problema Público no Brasil	23
1.2 A Segurança Alimentar e Nutricional como um Referencial de Política e Ação Pública nas Décadas de 1980 e 1990.....	27
1.3 A institucionalização da SAN a partir de 2003	35
1.4 O Marco Legal e o Desenho Institucional do Sistema e da Política Nacional de SAN .	49
1.5 Controvérsias em torno da Relação entre SAN e Modelos de Desenvolvimento: O Papel Estratégico da Agricultura Familiar	58
CAPÍTULO II – O ENCONTRO ENTRE A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	69
2.1 A Trajetória Histórica do PNAE: Compras de alimentos e sua relação com os modelos de desenvolvimento e concepções de SAN	69
2.2. A Integração do PNAE à Agenda Governamental de SAN no Período pós 2003	80
2.3 As Compras Públicas de Alimentos como um Instrumento de Promoção da SAN	85
2.4 Os Caminhos para Formulação e Aprovação do Marco Legal do PNAE	91
2.5 Marco Legal do PNAE: Desenho Operacional e o Controle Social.....	107
CAPÍTULO III MECANISMOS DIFERENCIADOS DE COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR: OLHANDO O PNAE A PARTIR DOS SEUS INSTRUMENTOS	115
3.1 O Marco Legal do PNAE: Promoção da Alimentação Adequada e Saudável e Fortalecimento da Agricultura Familiar	120
3.2 Mecanismos Diferenciados de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar: Novos Instrumentos na Ação Pública?	125
3.3 O Papel do Cardápio na Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar para o PNAE	151

3.4. Um Panorama da Cadeia de Implementação a partir do Marco Legal	155
CAPÍTULO IV – OS INSTRUMENTOS EM AÇÃO: CONTROVÉRSIAS SOBRE A OPERACIONALIZAÇÃO DA COMPRA DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PELO PNAE.....	161
4.1 A Dinâmica de Regulamentação da Compra da Agricultura Familiar pelo PNAE: Olhando a partir das Arenas de Controvérsias	161
4.1.1 O Grupo de Trabalho Agricultura Familiar (GT AF).....	162
4.1.2 O Comitê Gestor e o Grupo Consultivo do PNAE.....	166
4.2 Mecanismos para Operacionalização da Compra da Agricultura Familiar Com Dispensa de Licitação: Que opções estiveram em pauta?.....	174
4.2.1 A chamada pública de compra.....	179
4.3 Por trás dos instrumentos: controvérsias, ideias e interesses.....	190
CONCLUSÕES.....	209
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	215
REFERÊNCIAS DE LEIS, RESOLUÇÕES, NORMAS E EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS.....	229

INTRODUÇÃO

Esta tese aborda as transformações ocorridas no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no período 2003-2015, durante os governos de coalizão liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), sob a presidência de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015 e 2015-2016)¹. Neste período, ocorreu um rico e intenso processo participativo de construção de uma Política Nacional Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)², envolvendo diferentes espaços de controle social e de concertação entre governo e sociedade civil que contribuíram para a formulação (e reformulação), em diferentes níveis, de um conjunto de ações e políticas públicas. Entre estas reformulações está o esforço por incorporar princípios de SAN ao PNAE em um processo que envolveu, entre outras mudanças, a obrigatoriedade de aquisição, a partir de 2009, de um percentual mínimo de 30% de produtos oriundos da agricultura familiar para atendimento à alimentação escolar.

É importante pontuar que esse processo não se limitou à definição de um percentual obrigatório de aquisição de gêneros oriundos da agricultura familiar, mas envolveu também a criação e adoção de instrumentos de política pública voltados especificamente para essa finalidade. Consideramos que tais mudanças foram impulsionadas por um rico e longo processo de conformação e emergência de uma coalizão de atores sociais (governamentais e não governamentais) portadora de ideias e princípios voltados à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Em uma conjuntura política específica, marcada pelo fortalecimento das dinâmicas de interação entre o Estado e a sociedade na produção de políticas públicas, essa coalizão intensificou suas ações de incidência política com vistas à institucionalização da SAN e passou, também, a disputar os rumos de alguns programas e ações consideradas estratégicas para a promoção da SAN, dentre as quais a alimentação escolar. Outro aspecto a ser considerado é a aliança entre os atores que se articulavam em defesa da SAN e da agricultura familiar com vistas a promover a reorientação das compras públicas de alimentos enquanto instrumento de promoção de SAN e de fomento à produção de base familiar.

Nessa direção, a tese debruça-se sobre as mudanças institucionais ocorridas no PNAE, com especial atenção ao processo participativo de construção e institucionalização de novos mecanismos de compra da agricultura familiar à luz dos princípios de SAN. Em geral, os instrumentos de implementação de uma determinada política tendem a ser considerados como escolhas meramente técnicas e burocráticas que afetam exclusivamente a administração

1 Em 12 de maio de 2016, o Senado Federal aprovou a abertura do processo de impeachment com o afastamento temporário da Presidenta Dilma, substituída interinamente por seu vice Michel Temer. Em 31 de agosto desse ano o processo de impeachment foi concluído e a Presidenta foi afastada de forma definitiva.

2 A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) foi instituída legalmente através da lei nº 11.346, de setembro de 2006. Mas, desde 2003, com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), foi intensificado o diálogo entre o poder público e as organizações da sociedade civil, em torno da criação desta política.

pública. Ao colocar uma lente sobre os processos envolvidos na definição dos instrumentos, que têm por objetivo operacionalizar as compras públicas da agricultura familiar, esta tese busca evidenciar que as dinâmicas associadas à construção desses dispositivos são tão importantes quanto os princípios e os objetivos mais gerais que orientam as políticas públicas, particularmente quando se trata de abordagens inovadoras e de caráter intersetorial como a SAN.

Em diálogo com a abordagem cognitiva e a instrumentação da ação pública, esta tese coloca em foco as dinâmicas e os processos de negociação política e de participação social que acontecem no nível micro (e por isso tendem a ficar, muitas vezes, invisibilizados), procurando evidenciar um conjunto de lutas travadas no interior do aparelho do Estado, dentro dos gabinetes ou em espaços mais reduzidos de consulta e/ou negociação. As disputas que se estabelecem nesses ambientes, onde predomina, muitas vezes, uma linguagem mais técnica, são fundamentais para que as resistências aos processos de democratização do Estado sejam vencidas. Partimos da visão de que o esforço empregado pelos atores sociais, envolvidos com a reformulação do PNAE, em propor e atuar em espaços formais de participação com vistas a incidir sobre a escolha dos instrumentos cumpriu um papel estratégico na concretização da compra da agricultura familiar pelo Programa.

De modo geral, a literatura que trata da participação social procura dar maior atenção às conferências, conselhos, experiências de orçamento participativo, entre outros espaços mais “visíveis” de interação Estado-sociedade³. Os microespaços participativos em que se constroem os instrumentos que efetivam estas políticas ficam, por vezes, eclipsados.

Consideramos que as disputas em torno da construção e ajuste dos instrumentos para a implementação das compras públicas da agricultura familiar permitem, assim, revelar o peso das inércias institucionais e das resistências dos atores sociais a processos de democratização que buscam incorporar princípios de maior equidade e justiça social. As controvérsias que se estabelecem em torno da instrumentação da ação pública, transcendem, em muito, a busca “*da forma mais racional*” de atingir um dado objetivo, remetendo a um conjunto mais amplo de instrumentos e relações que instituem determinados ordenamentos, que acabam, muitas vezes, se constituindo como um obstáculo para que determinados direitos sejam efetivados. Estas questões se complexificam quando o que está em jogo é a transformação de políticas e de instrumentos preexistentes que regulam mercados institucionais estabelecidos há décadas, como é o caso das compras para a alimentação escolar através do PNAE.

Breve contextualização histórica das questões abordadas

Embora a temática da questão alimentar no Brasil tenha se colocado em vários momentos anteriores, pode-se considerar que a construção da SAN enquanto expressão política e um problema público tem como um marco inicial o clássico livro “*Geografia da*

³ Existe hoje uma ampla literatura dedicada ao estudo da participação social no Brasil envolvendo diferentes enfoques e campos disciplinares. A efetividade das instituições participativas, as contribuições da participação política para o fortalecimento da democracia no Brasil, o papel dos movimentos sociais, a relações entre participação social e representação política são alguns dos temas presentes nessa literatura. Diversos trabalhos têm se dedicado ao estudo das conferências nacionais, conselhos setoriais e intersetoriais de políticas públicas, experiências de orçamento participativo, entre outros contextos de participação.

Fome

da desnutrição será retomado a partir do final da década de 1970, em um contexto de abertura política e de democratização, ganhando força na década de 1990, com a conformação de uma coalizão de diferentes atores sociais, articulados no âmbito da sociedade civil e mobilizados em torno do Movimento de Ação da Cidadania e do Governo Paralelo do PT. Esta coalizão passaria a defender um projeto político democrático-participativo de segurança alimentar que colocava como urgente a necessidade de respostas ao problema da fome e da miséria no país.

O Governo Paralelo inovou ao trazer uma concepção da alimentação enquanto um direito fundamental da população, a ser garantido pelo Estado, e não como mera ação assistencialista de um governo. Esta proposta passa a articular uma visão abrangente da questão alimentar, defendendo um modelo de desenvolvimento social que priorizasse a chamada pequena agricultura (que viria, futuramente, a ser Agricultura Familiar) e a produção de alimentos básicos. A SAN deveria, assim, articular um conjunto de políticas em diversos campos, colocando o direito à alimentação como elemento orientador das políticas governamentais e envolvendo questões como empregos e salários, agricultura e reforma agrária.

Para além do direito à alimentação, esta coalizão de interesses defendia uma valorização dos espaços de participação social, por meio de Conselhos e de Conferências, que ganham sustentação legal a partir da Constituição de 1988. A construção destas propostas envolveu distintas representações, crenças e interesses, e uma multiplicidade de sujeitos políticos, como os movimentos sociais, as ONGs, os partidos políticos e as redes de entidades mobilizadas em torno de ideias relacionadas à SAN, que foram se consolidando, ao longo do tempo, como um quadro de referência.

Um dos principais aspectos do projeto democrático-participativo da SAN que se delineia neste período é o de que ele se assentava na proposta de estruturação de um Sistema Nacional de SAN, administrado por um Conselho Nacional, com a participação da sociedade civil e vinculado à Presidência da República. No entanto, entre a emergência deste projeto no início dos anos 1990, seu reconhecimento e a sua institucionalização no cenário político nacional, um longo caminho seria percorrido, com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) durante o Governo Itamar Franco em 1993 e a realização, em 1994, da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA). Segue-se a isso a extinção do CONSEA em 1995, pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), acompanhada de uma desestruturação de atividades, programas e instituições que desenvolviam atividades relacionadas ao tema (ZIMMERMANN, 2011). Entre 1995 e 2002 esta coalizão se manteve mobilizada em outros espaços, como a participação do Brasil na Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, que teve como um dos desdobramentos a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), que passou a articular um conjunto de redes de organizações sociais, movimentos e indivíduos de diferentes regiões do país, com atuação no campo da SAN.

Desde sua criação, o Fórum, cujo nome posteriormente seria mudado para FBSSAN (Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional), passou a cumprir um papel decisivo na mobilização social e no avanço das formulações sobre SAN no Brasil, inicialmente na interlocução com governos estaduais e municipais e, a partir de 2003, quando a eleição do governo Lula volta a colocar o tema da SAN na pauta do governo federal, com o lançamento oficial do Programa Fome Zero e a (re)instalação do CONSEA, vinculado diretamente ao Gabinete da Presidência da República. Inicia-se assim um processo

progressivo de construção institucional de espaços públicos de participação social, com o estabelecimento de um maior diálogo entre a sociedade civil e o governo federal em prol de ações e políticas públicas voltadas à SAN⁴.

Este período inaugura também uma aproximação dos programas de promoção da SAN com as políticas de fortalecimento da agricultura familiar, em que se destacam o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esta aproximação redundaria em um conjunto de interações dinâmicas entre Estado e sociedade, engendrando, a partir da discussão e da execução das políticas, uma articulação de diferentes atores visando conectar produção, abastecimento e consumo alimentar na perspectiva da realização da alimentação enquanto um direito humano. Este processo levaria à aprovação, em 2006, da Lei Orgânica e da Política Nacional de SAN (LOSAN).

Neste contexto, o PNAE, uma das mais antigas e mais abrangentes políticas públicas de SAN do país, passa a ser alvo de mudanças que envolvem a reformulação de seus objetivos, princípios e diretrizes, bem como de seu desenho operacional. O PNAE passa a ser considerado, no âmbito do CONSEA, um programa estratégico para a promoção da SAN, por estar presente em todo o território nacional, com grande capilaridade, atendendo cerca de quarenta milhões de escolares e movimentando, na compra de alimentos, um mercado institucional da ordem de 3,5 bilhões de reais (dados de 2015)⁵.

As propostas de construção da política de SAN e de reestruturação do PNAE visando abarcar os princípios da SAN irão culminar, em 2009, com a aprovação da Lei N.º 11.947/2009 que, além de consolidar a institucionalização da alimentação escolar como um direito humano universal e como parte do processo de ensino-aprendizagem, dispõe sobre a obrigatoriedade de inserção da agricultura familiar como fornecedora de alimentos para o Programa.

A Lei N.º 11.947/2009 tornou obrigatório que, no mínimo, trinta por cento (30%) dos recursos da alimentação escolar transferidos pelo governo federal para os estados e municípios fossem destinados à aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar, de preferência no próprio município ou em municípios vizinhos. Busca-se, com isso, instituir um elo estratégico entre o desenvolvimento local, a produção de alimentos de base familiar e a oferta de alimentos saudáveis no ambiente escolar (MALUF, 2009). Ao exigir dos órgãos públicos a realização da compra diretamente da agricultura familiar, a nova lei acaba gerando a necessidade da criação de novos formatos de aquisição de alimentos para o atendimento a este mercado institucional. É justamente sobre esse tema que esta tese pretende se debruçar.

Desde a sua construção, a proposta de reformulação do PNAE, que resultou na Lei N.º 11.947/2009, envolveu a participação de diferentes setores da sociedade civil e do governo federal, articulados no âmbito do CONSEA. Em 2004, o CONSEA instituiu um grupo de trabalho de alimentação escolar (GT PNAE), formado por conselheiros da sociedade civil, técnicos e gestores do PNAE, com o objetivo de analisar a potencialidade do Programa como estratégia de promoção da alimentação saudável e da educação alimentar e nutricional (EAN).

4 Diversos autores abordam este processo. Ver por exemplo Burlandy (2009), Maluf (2006, 2007, 2010), Instituto Cidadania (2001), Menezes (2001), Zimmermann (2011).

5 Dados disponíveis no sítio eletrônico do FNDE. <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-f%C3%ADsicos-e-financeiros-do-pnae>. Acesso em março de 2017.

O GT PNAE foi responsável pela elaboração da primeira versão de um projeto de lei (PL), aprovada pelo CONSEA em abril de 2006 e encaminhada pelo governo federal à Câmara dos Deputados em 2008, em um processo de diálogo e negociação que envolveu diversos órgãos do governo federal, assim como gestores estaduais e municipais de educação. Neste período, houve um conjunto de mobilizações da sociedade civil visando ampliar o debate e o apoio público ao Projeto de Lei, reunindo organizações, redes e movimentos sociais com atuação no campo da agricultura familiar, da agroecologia, da SAN, da economia solidária, da saúde, da nutrição e da educação.

Concomitantemente à tramitação da Medida Provisória nº 455/2009⁶, ocorreu seu processo de regulamentação, através de grupos de trabalho instituídos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão vinculado ao Ministério da Educação e responsável pela coordenação do PNAE e pelo repasse dos recursos aos estados e municípios. Após a aprovação da Lei Nº. 11.947/2009, a coordenação do PNAE criou, informalmente, o Grupo de Trabalho da Agricultura Familiar (GT AF), responsável por construir uma proposta de regulamentação do artigo da Lei que tratava da obrigatoriedade de compra da agricultura familiar⁷. Este grupo de trabalho, de caráter intersetorial, foi institucionalizado com a constituição oficial, em 2010, de um Comitê Gestor Interministerial do PNAE (CG PNAE) e de um Grupo Consultivo (GC PNAE), composto por representantes da sociedade civil e de governos locais⁸. O Grupo Consultivo foi formado a partir da pressão de organizações e movimentos sociais que reivindicaram a institucionalização de um espaço permanente de diálogo entre o Comitê Gestor e a sociedade civil (representada no CONSEA), para a regulamentação das compras da agricultura familiar previstas pela nova legislação.

Tanto o processo de construção da proposta que redundou na Lei Nº. 11.947/2009, quanto a sua normatização e implementação, envolveram um amplo leque de atores sociais vinculados a diferentes setores de governo e da sociedade civil. Um dos gestores entrevistados avaliou que “a Lei [11.947] promoveu o encontro de dois mundos que possuem trajetórias, dinâmicas, atores e linguagens completamente diferentes”. Nosso argumento é de que, se, por um lado, a articulação entre diferentes “mundos” - como os da agricultura familiar, da nutrição e da educação - levou a uma complexificação dos processos decisórios e de implementação das mudanças no PNAE, por outro, esta aproximação, em um contexto histórico de maior permeabilidade do Estado às demandas sociais, resultou na produção de inovações no campo das políticas públicas.

Nessa perspectiva, a tese “*Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela Agricultura familiar*” tem como propósito analisar a trajetória histórica e o processo recente de reformulação do PNAE a partir do enfoque da SAN, especialmente no que concerne à sua instrumentação. Buscamos compreender como a incorporação de princípios de SAN ao PNAE se materializou (ou não) na adoção de mecanismos diferenciados de compra de alimentos

⁶ Frente às dificuldades na tramitação do Projeto de Lei no Senado Federal, o governo federal decidiu editar a Medida Provisória nº 455/2009. Nesses casos, a medida tem vigência imediata e o Congresso Nacional tem até sessenta dias para analisar e votar. Essa questão será abordada na seção 2.3 do capítulo 2.

⁷ Este GT era formado por órgãos de governo de diferentes setores, entidades representativas dos gestores estaduais e municipais de educação, pelo CONSEA, por organizações e movimentos sociais do campo e da SAN.

⁸ O CG PNAE é composto por representantes dos seguintes ministérios MDA, MDS, CONAB/MAPA e MPA. O Grupo Consultivo é composto por 14 representantes de organizações da sociedade civil e representantes da UNDIME e do CONSED (governos municipais e estaduais).

produzidos pela agricultura familiar. Tomando a instrumentação como uma etapa que, por si só, tem um papel de grande relevância na produção de políticas públicas, consideramos que o mapeamento das controvérsias pode trazer à luz as principais questões que estiveram em disputa nesse processo de escolha dos instrumentos de compra da agricultura familiar, bem como as configurações e conexões estabelecidas pelos atores nesse cenário.

A trajetória da autora e os caminhos percorridos na construção do objeto de pesquisa

O interesse por estudar o processo de institucionalização e regulamentação das compras da agricultura familiar pelo PNAE surgiu da minha trajetória de militância nas redes de SAN. Formada em nutrição, trabalhei por nove anos como assessora na FASE (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional), uma organização não governamental (ONG) que presta assessoria técnica em SAN e Agroecologia a diversos segmentos da agricultura familiar, em diferentes estados e contextos socioambientais (Amazônia, Pantanal e Cerrado matogrossenses, Mata Atlântica no Espírito Santo, Caatinga e Mata Atlântica no sul da Bahia). Através deste trabalho, passei a integrar o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), redes que ocupam lugar de destaque nos debates sobre SAN e políticas públicas para agricultura familiar.

A inserção nesses espaços me permitiu participar ativamente de alguns processos de construção, reformulação e controle social de políticas públicas, como a Política Nacional de SAN (PNSAN), a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e o PNAE. No que concerne ao PNAE integrei, pelo FBSSAN, uma comissão de mobilização formada por organizações, redes e movimentos sociais, que coordenou um conjunto de ações, debates e mobilizações visando à aprovação, pelo Congresso Nacional, do PL que iria resultar na lei 11.947/2009. Passada a euforia com a aprovação da Lei em 2009, passei a integrar, representando o FBSSAN, o GT AF - Grupo de Trabalho de Regulamentação da Compra da Agricultura Familiar (mencionado anteriormente), institucionalizado em 2010 como o Grupo Consultivo do PNAE⁹.

Ao participar deste espaço deparei-me com o desafio de construção (ou adequação) dos instrumentos de compra aos novos princípios e diretrizes voltados para a incorporação, ao PNAE, dos princípios da SAN definidos na Lei Orgânica de SAN (Lei 11.346/2006). Ao vivenciar esse processo, me dei conta que os instrumentos são tão importantes quanto os princípios e os objetivos das políticas públicas, especialmente quando se trata de abordagens inovadoras e de caráter intersetorial, como a SAN. O desafio torna-se ainda maior se considerarmos a complexidade envolvida na incorporação de princípios de SAN e justiça social a instrumentos que, em última instância, regulam um mercado estabelecido há décadas, como é o caso das compras para a alimentação escolar através do PNAE.

No trabalho de assessoria técnica que desenvolvi pela FASE, também pude perceber que muitos dos bloqueios encontrados pela agricultura familiar para acessar um conjunto

9 O Grupo Consultivo (GC PNAE) foi instituído pela Portaria FNDE Nº 410/2010 como um espaço de monitoramento da implementação da compra da agricultura pelo PNAE (Artº 14 da Lei 11.947), sendo formado por quatorze representantes de organizações sociais. Fui indicada pela FASE para participar deste grupo como membro titular.

amplo de políticas públicas guardavam relação com a inadequação dos instrumentos. No Mato Grosso, por exemplo, mais da metade das novecentas famílias da Baixada Cuiabana atendidas pela FASE e consideradas como público-alvo para as políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), não puderam ser incluídas oficialmente nas atividades por não disporem da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), documento jurídico necessário para o acesso das famílias às políticas governamentais voltadas para a agricultura familiar. Mesmo estando enquadrados nos critérios legalmente definidos, os/as agricultores/as não conseguiam atender às exigências burocráticas para a obtenção da DAP em função de questões relacionadas à documentação e titulação da terra¹⁰.

Outrossim, a colaboração com o trabalho de apoio à inclusão de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar, desenvolvido nos municípios pelas equipes técnicas da FASE¹¹, possibilitou que eu acompanhasse, in loco, os desafios relacionados à implementação dos instrumentos que vinham sendo formulados no âmbito do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo do PNAE. Foi possível observar que, ao nível local, os diferentes atores envolvidos com o programa traduziam de forma bastante diversa os mecanismos de compra estabelecidos pelo marco legal. Como aludem Arretche (2001) e Viana (1996), a implementação de políticas públicas não se dá em um vazio institucional, ela é um processo dinâmico e influenciado pelo contexto político e social e pelas relações de conflito e de coalizão de ideias e interesses que se estabelecem entre os atores no nível local.

Participar desses espaços, transitando entre as arenas nacional e local, me permitiu vivenciar um momento muito rico, participativo e dinâmico de retroalimentação entre formulação e implementação de políticas públicas, suscitando meu interesse em refletir sobre esse processo de construção de mecanismos diferenciados de compra da agricultura familiar para o PNAE.

Referencial Teórico

Para o estudo de políticas públicas torna-se imprescindível fazer uma diferenciação entre o campo da “Avaliação de Políticas” e o de “Análise de Políticas”. Avaliar significa necessariamente atribuir um valor a partir de um padrão prévio (TREVISAN & BELLEN, 2008). Para Figueiredo & Figueiredo (1986), a avaliação de políticas públicas tem como objetivo estabelecer uma relação de causalidade entre um programa ou política e um determinado resultado, utilizando para esse fim métodos e técnicas específicos.

Já o campo da análise das políticas públicas é definido por Arretche (1998) como um “*exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas*”, buscando identificar e decodificar as diversas características que envolvem a ação pública, que é marcada por incertezas, ambiguidades, disputas e conflitos. Em geral, a literatura diferencia a

10 Originalmente, a DAP era um documento que credenciava a agricultura familiar a obter créditos subsidiados via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), sendo exigida a apresentação de título de posse da terra ou similar que pudesse servir como garantia. Com o fortalecimento de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, a DAP passou a funcionar como um documento de identificação que torna esse segmento apto a acessar diferentes políticas e programas que não guardam relação com o crédito, como o PNAE, o PAA e a PNATER.

11 Especialmente em alguns municípios do Pará, Bahia e Mato Grosso,

política em três dimensões analíticas: i) a dimensão institucional (*polity*); ii) a dimensão processual (*politics*); iii) a dimensão material (*policy*)¹² (FREY, 2000; SERAFIM & DIAS, 2012). Frey (2000) ressalta, todavia que, na prática, há uma relação de interdependência entre os processos e os resultados da política, o que significa levar em conta que essas dimensões se influenciam mutuamente. Para o autor, ao empregar um olhar compartimentado, os/as pesquisadores/as correm o risco de não conseguirem analisar a política em sua complexidade, distanciando-se da realidade empírica. Nesse sentido, o autor pondera sobre a necessidade de se reorientar as análises, de maneira a considerar as conexões entre essas três dimensões, especialmente no contexto dos países em desenvolvimento, como o Brasil¹³.

Trevisan & Bellen (2008), concordando com Souza (2006), assinalam também a importância de superar os estudos que analisam as políticas de forma linear e como resultado de escolhas racionais, desconsiderando os processos políticos e os aspectos cognitivos.

Partindo da concepção de política pública enquanto um “*espaço sociopolítico construído tanto por meio de técnicas e instrumentos como através de objetivos ou conteúdos*”, Lascoumes & Le Galés (2007:1) propõem uma sociologia da ação pública que busca analisar a “*articulação entre a regulação social e política dos conflitos, recursos, atividades políticas e questões de legitimidade de atores inicialmente ligados ao Estado, aos governos e aos governantes*” (LASCOUMES & LE GALÉS, 2007:9). Para os autores, as mudanças na ação pública resultam das interações que se estabelecem, em diferentes níveis (internacional, nacional, regional, local), no âmbito de uma rede complexa de atores (governamentais e não governamentais), que influencia os distintos momentos de produção da política (construção da agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação). Nessa perspectiva, essa tese se propõe a abordar o PNAE a partir da Sociologia da Ação Pública, por entender que essa abordagem possibilita uma análise mais aprofundada das complexas relações envolvidas no processo de reestruturação do programa.

Ao se propor a olhar a ação pública, Lascoumes & Le Galés (2007) argumentam ser necessário romper com algumas visões hierárquicas e estáticas centradas no “*voluntarismo político*”, na “*unicidade do Estado*” e no “*fetichismo decisório*”. Eles ressaltam que os efeitos da vontade das autoridades sobre as políticas públicas podem ser limitados pela complexidade de fatores envolvidos na implementação, processo marcado por ambiguidades e incertezas e que se constitui em um rico espaço de interação e negociação entre os atores. Já o pressuposto de que o Estado é homogêneo e imparcial foi refutado pela sociologia das organizações, cujos estudos mostraram a diversidade dos grupos de interesse e de suas estratégias. A terceira

12 Uma vez que na língua portuguesa só existe a palavra política, os estudos brasileiros costumam utilizar os termos em inglês – *policy, politics e polity* – para identificar as três dimensões.

13 Sobre essa questão, Frey (2000:216) argumenta: “*No que diz respeito à .policy analysis, nos países em desenvolvimento, é preciso levar em consideração o fato de que o instrumento analítico-conceitual (deficitário) foi elaborado nos países industrializados e, portanto, é ajustado às particularidades das democracias mais consolidadas do Ocidente. Defendo a tese de que as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de .polity e .politics, mas que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento*”

ruptura se justifica pelo caráter performático do processo decisório, sendo, portanto, necessário ampliar o olhar para além do que está aparente, considerando na análise os atores ocultos, as cenas invisíveis e as contradições.

Para Lascoumes & Le Galés (2007) as políticas públicas são constituídas por cinco elementos interligados¹⁴, cuja análise sociológica, que tem como uma das questões centrais compreender as mudanças, precisa considerar: i) atores individuais ou coletivos que são dotados de recursos e de uma autonomia relativa, sendo que suas escolhas são mais ou menos guiadas por seus interesses e/ou por suas representações; ii) representações – são os quadros cognitivos e normativos, ou seja, a visão de mundo dos atores; iii) instituições – são as normas, regras e procedimentos que governam as interações; iv) processos – são as formas de interação e sua recomposição no tempo, levando em conta as múltiplas atividades de mobilização dos atores; v) resultados – são os efeitos da ação pública (esperados e não esperados).

Nessa direção, os autores consideram que a Sociologia da Ação Pública se aproxima da abordagem dos “Três Is - Ideias, Interesses e Instituições”¹⁵. Esse modelo de análise, centrado na combinação das ideias, interesses e instituições como variáveis explicativas das mudanças nas políticas públicas, foi proposto inicialmente pelo norte-americano Peter Hall (1989; 1997) e aprofundado por Yves Surel e Bruno Palier (2005). Ao analisar diversos estudos que utilizam a abordagem cognitiva¹⁶, estes autores concluíram que os mesmos tendem a conferir um peso excessivo às ideias sem conectá-las com o contexto institucional e os interesses dos atores.

A abordagem cognitiva concebe a ação pública como uma construção social que se organiza em torno da “visão de mundo” partilhada pelos atores e que é formada por valores, crenças sociais, símbolos e imagens que expressam suas identidades e que se materializam em determinadas representações sociais. Nessa perspectiva, a análise cognitiva valoriza o papel das ideias¹⁷ na ação pública, buscando compreender como os atores, a partir da sua visão de mundo, identificam os problemas e as questões públicas e constroem possíveis soluções (MULLER, 1990).

Segundo Surel (1998:168), as matrizes cognitivas e normativas são “*indissociavelmente constituídas e modificadas pelo jogo dos atores*”. Atores estes que são responsáveis pela produção e difusão dessas matrizes. De outra maneira, o autor também considera que as ideias alimentam as dinâmicas de poder. Nessa direção, Palier & Surel (2005)

14 Para os autores, estes cinco elementos (atores, instituições, representações, processos e resultados) se constituem em um “pentágono da política pública” no qual todos os elementos interagem mais ou menos entre si.

15 De acordo com levantamento feito por Lascoumes & Le Galés (2007), a maioria dos trabalhos contemporâneos sobre ação pública leva em conta as ações dos atores, suas interações e o significado que eles dão a essas ações, mas também as instituições, normas, procedimentos que governam o conjunto dessas interações, bem como representações coletivas, aproximando-se, portanto da abordagem dos “Três Is”.

16 Ao buscar entender as razões que explicavam a emergência e difusão do pensamento keynesiano nos países “desenvolvidos”, Hall (1989) analisou diversos estudos sobre o tema. O autor concluiu que, embora as ideias tenham influenciado, sobretudo, a dinâmica da política econômica, elas não atuaram independentemente dos arranjos institucionais e das coalizões de interesses envolvendo diversos atores. Para analisar realidades complexas, Hall (1997) propõe a adoção de um quadro analítico mais completo e capaz de considerar de forma articulada o papel das instituições, dos interesses e das ideias.

17 É importante ressaltar que além da abordagem cognitiva, existem outras perspectivas analíticas que consideram o papel das ideias na ação pública, como, por exemplo, a economia das convenções (NIERDELE & GRISA, 2013).

argumentam que as dimensões que tratam dos interesses, das instituições e das ideias nas políticas públicas não são concorrentes ou excludentes, mas podem e devem ser trabalhadas de forma complementar.

Os interesses são concebidos enquanto as prioridades definidas e defendidas pelos atores sociais, em torno das quais os mesmos se organizam, constroem suas estratégias em função dos possíveis custos e benefícios advindos dos conflitos ou da cooperação (MULLER, 1990). Este modelo considera ser possível identificar quais são os interesses que movem os atores responsáveis pela decisão política, partindo do pressuposto de que estes mesmos atores agem em função de uma racionalidade. Colocar o problema de pesquisa em termos de interesses, segundo Palier e Surel (2005), consiste em responder algumas questões, tais como: Quem são os atores? Como se posicionam? Quais estratégias empregam (comunicações, cooperação, conflito, negociação)? Como se dão as relações de poder?

No que concerne às instituições, Hall (1997) pondera que o neoinstitucionalismo¹⁸ abre caminhos para pensar a relação entre cultura, ideias e desenvolvimento institucional, ao enfrentar o debate sobre a distinção entre a ação racional e a ação cultural. De forma mais ampla, as instituições são concebidas como qualquer regra (formal ou informal) ou mecanismo de constrangimento que molda as interações humanas e as organizações. Esse conceito mais amplo assume contornos mais específicos de acordo com as características de cada uma das três vertentes neoinstitucionais¹⁹. Para Palier & Surel (2005), essas escolas de pensamento têm em comum a ênfase no papel central das instituições como um conjunto de constrangimentos socialmente construídos que permitem entender o comportamento dos indivíduos e das organizações nos espaços públicos.

Partindo de estudos próprios sobre as políticas monetárias adotadas pela Europa e sobre as reformas nacionais dos sistemas de proteção social europeu, Palier & Surel (2005) identificaram os seguintes pontos de conexão entre ideias, interesses e instituições:

- Os interesses não estão dissociados do contexto institucional, estando em constante interação com os ordenamentos que conformam as instituições. A análise do sistema de proteção social europeu mostrou que o jogo de interesses estabelecido pelos atores foi moldado pelas dinâmicas institucionais, portanto é fundamental entender como as instituições estruturam os interesses;
- Os interesses dos atores podem contribuir para legitimar as instituições;
- As ideias não são produzidas e institucionalizadas em um vácuo. Elas estão em constante disputa e a adoção de uma ou outra ideia divergente depende também do jogo político. De outro modo, os diferentes interesses em jogo, por sua natureza polissêmica, estão sujeitos às várias interpretações possíveis.

18 As questões centrais que norteiam os estudos neoinstitucionais, segundo Hall e Taylor (2003), são: como se constrói a relação entre as instituições e o comportamento; o que fazem as instituições; por meio de que processos e mecanismos elas exercem influência sobre as decisões políticas e se mantêm ao longo do tempo; como ocorrem as mudanças institucionais. Também busca entender porque certas mudanças não são possíveis, apesar dos interesses políticos e econômicos e até mesmo de mudanças no plano ideológico. As respostas a estas questões são divergentes, sendo possível identificar uma perspectiva “calculadora” - que enfatiza a natureza humana voltada para a maximização dos benefícios - e outra “cultural” - considera que o comportamento dos indivíduos é limitado pela sua visão de mundo.

19 Segundo Hall e Taylor (2003), o neoinstitucionalismo abriga três diferentes escolas de pensamento: i) institucionalismo histórico; ii) institucionalismo da escolha racional; iii) institucionalismo sociológico.

Estes autores postulam, portanto, que a combinação dos “Três Is” fornece instrumentos conceituais que podem ser mobilizados para analisar as mudanças nas políticas públicas e para explicar a evolução da relação entre atores públicos e privados que atuam nos espaços de produção de políticas públicas.

A ação pública sob o prisma dos instrumentos

A Sociologia da Ação Pública possibilita que os processos de mudança sejam analisados a partir de diferentes ângulos. À medida que este enfoque concebe a ação pública como um espaço sociopolítico estruturado, não só a partir de seus conteúdos e objetivos, mas também por meio de instrumentos, Lascoumes & Le Galés (2004; 2007) propõem que a mesma seja analisada sob o prisma dos seus instrumentos. A Instrumentação da Ação Pública (IAP) é definida pelos autores como:

Conjunto dos problemas colocados pela escolha e uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar e dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Trata-se não somente de compreender as razões que levam a se reter certo instrumento muito mais que outro, mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas (Lascoumes & Le Galés; 2012:20)

Ainda pouco explorada nos estudos que analisam as políticas públicas, a abordagem da IAP tem como foco analítico os processos de construção e uso dos instrumentos, por entender que a escolha dos mesmos não se limita a decisões de ordem administrativa, mas que pode materializar um conjunto de valores e princípios que orientam uma determinada ação pública, bem como expressar relações de poder pouco perceptíveis.

Lascoumes & Le Galés (2004:13) definem os instrumentos como “*um dispositivo sociotécnico que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador*”. Os autores questionam, portanto, a visão tradicional de que os instrumentos são meros dispositivos neutros, pautados em escolhas exclusivamente “técnicas e científicas”, ao

atores, ao mesmo tempo em que atuam como tipos particulares de instituições que produzem efeitos específicos, reorganizam relações de poder, processos e fluxos de ação (LASCOUMES & LE GALÉS, 2007; 2014).

Essa abordagem evidencia as conexões existentes entre os aspectos sociais, materiais e cognitivos no âmbito dos instrumentos da ação pública (BENAMOUZIG, 2014). Em concordância com essa concepção, Lascoumes & Le Galés (2014) argumentam que analisar a ação pública pelo prisma dos seus instrumentos permite aos pesquisadores considerar sua historicidade, seus conteúdos cognitivos e normativos, as redes de atores tecidas em seu entorno e seus efeitos (esperados e inesperados). Para esses autores, a IAP possibilita compreender: i) os processos de mudanças nas políticas públicas por ser capaz de revelar transformações nos quadros cognitivos e normativos dos atores; ii) a relação que se estabelece entre Estado e Sociedade; iii) as relações de poder (quem ganha e quem perde) são

determinadas pelos instrumentos, já que os mesmos possuem uma força própria; iv) a lógica de ação dos atores; v) as dinâmicas de interação entre as dimensões institucional (*Polity*), processual (*Politics*) e material (*Policy*) da ação pública.

Nessa direção, a opção por analisar o processo de instrumentação do PNAE, especialmente no que concerne à introdução de mecanismos diferenciados de aquisição de alimentos da agricultura familiar, não significa priorizar aspectos meramente administrativos. Ao adotar essa perspectiva analítica, assumimos que a escolha desses mecanismos envolve decisões políticas que materializam determinados referenciais sobre o papel das compras públicas efetuadas no âmbito do programa. A tradução desses referenciais em instrumentos de ação pública envolve um processo complexo de disputa de ideias que articula um conjunto diversificado de atores estatais e sociais, sendo mediada por seus valores e interesses.

O processo de reformulação do PNAE encontra-se inserido em um contexto de implementação dos componentes²⁰ e mecanismos de gestão intersetorial do Sistema Nacional de SAN (SISAN). O programa se constitui, no âmbito do SISAN, como um de seus instrumentos basilares, por seu potencial de articulação entre diferentes setores e de aproximação entre produção e consumo. Por outro lado, é preciso considerar que as mudanças nos mecanismos de compra estabelecidos pelo PNAE envolvem interfaces entre a ação pública e a esfera do mercado. Ou seja, a questão não está limitada à incorporação de princípios de SAN aos instrumentos, mas abrange também ajustes em um mercado já existente e que opera a partir de valores e princípios distintos. Outrossim, a implementação do SISAN nos estados e, sobretudo, nos municípios, ainda é bastante incipiente, o que pode dificultar a efetiva operacionalização das reformulações instituídas no âmbito do PNAE, seja pela ausência de espaços de articulação intersetorial, seja porque os princípios de SAN não se traduzem automaticamente para o contexto local.

Também é possível supor que o longo tempo de existência do PNAE tenha cristalizado determinadas estruturas de poder e uma visão institucionalizada sobre compras públicas que se materializam na prática dos atores envolvidos com o programa e podem se configurar em obstáculos à introdução dos novos mecanismos.

Uma vez que a ação pública não se limita aos atores estatais, Lascoumes & Le Galés (2007:112) ponderam que a adoção de um olhar sociológico sobre as políticas públicas também “*é um modo de refletir sobre as novas configurações entre Estado e Sociedade Civil, entre uma autoridade pública democraticamente legitimada e as múltiplas formas de mobilização dos atores sociais que se esforçam em organizar e promover seus interesses simbólicos e materiais*”. Para eles, uma das vantagens da abordagem da IAP é que ela permite compreender a relação que se estabelece entre “*governantes*” e “*governados*”. Desse modo, é primordial que a análise aqui empregada sobre a instrumentação do PNAE considere também as dinâmicas de interação entre o Estado e a sociedade. Entendemos que o conceito de “*interface socioestatatal*” desenvolvido por Vera (2006), e adotado por Pires & Vaz (2014)

20 Os principais componentes do SISAN são: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão consultivo formado por sociedade civil e governo; Conferência Nacional de SAN, responsável por apontar as principais diretrizes da política de SAN; Câmara Interministerial de SAN (CAISAN), espaço voltado para a gestão intersetorial da PNSAN que reúne 20 Ministérios, bem como as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que contribuem para a promoção da SAN. Para aderir ao SISAN, os estados e municípios precisam instituir os congêneres desses componentes e elaborar um plano estadual/municipal de SAN.

para analisar a produção de políticas públicas no âmbito do governo federal na última década, traz contribuições importantes ao referencial analítico que orienta esta pesquisa.

Interface socioestatal é um espaço de interação de sujeitos individuais ou coletivos intencionados e portadores de projetos sociopolíticos específicos, marcado por relações (comumente) assimétricas de troca, disputa ou conflito em torno de algum tipo de bem e cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas quanto implicações estritamente individuais (PIRES &VAZ, 2014:65).

Entende-se que a instrumentação do PNAE atravessa diferentes espaços de interlocução Estado-sociedade, mobilizando múltiplos atores (estatais e sociais) em um processo permanente de disputa de ideias e interesses. Interessa, portanto, compreender as seguintes questões: (i) como e quais princípios se estabilizam nestes instrumentos? (ii) em que medida a reformulação dos instrumentos do PNAE o aproximam do enfoque de SAN adotado pela LOSAN? (iii) quais são os atores que incidiram sobre a instrumentação da compra da agricultura familiar (Resoluções nº 38/2009, nº 26/2013, nº 04/2015), a partir de que interpretações? Que controvérsias emergem nesse processo?

De acordo com Halpern et al (2014), o processo de escolha (e implementação) dos instrumentos é, muitas vezes, permeado por um conjunto amplo de incertezas compartilhadas pelos distintos atores envolvidos com os diferentes níveis de instrumentação da ação pública. Lascoumes & Le Galés (2007) entendem que as controvérsias cumprem um papel essencial na construção da ação pública pelos Estados democráticos, pois são capazes de promover a interação entre diferentes atores, podendo renovar seus quadros cognitivos, sua representação e seu posicionamento sobre uma determinada questão pública. No mesmo sentido, analisando o campo científico, Latour (2012) argumenta que as controvérsias são absolutamente necessárias, pois enriquecem a democracia e desvelam as cadeias de associações e as visões de mundo social e de natureza que estão por trás dos atores.

Trazendo esta análise para o PNAE, parte-se do pressuposto de que a sua instrumentação tem se constituído em um processo rico de produção de controvérsias, cujo mapeamento pode indicar as opções que estiveram em disputa, assim como as negociações e conexões estabelecidas pelos atores, conexões estas que podem se tornar invisíveis à medida que as questões acerca dos mecanismos de compra da agricultura familiar forem se estabilizando.

Alguns elementos presentes no desenho de implementação do PNAE ajudam a tornar as controvérsias rastreáveis: i) a existência de um Comitê Gestor interministerial (CG PNAE) e de um Grupo Consultivo de assessoramento à implementação da compra da agricultura familiar (GC PNAE), que se constituem como espaços de diálogo e arenas de negociação entre atores governamentais e não governamentais de diferentes setores (educação, agricultura familiar, nutrição, SAN); ii) o fato de o Grupo Consultivo ser constituído, em parte, por atores que estão diretamente envolvidos com a implementação da compra da agricultura familiar possibilita que algumas controvérsias presentes em âmbito local cheguem ao Comitê Gestor; iii) as mudanças nos mecanismos de aquisição de alimentos introduzidas pelo marco legal com o propósito de adequá-los aos objetivos e diretrizes do programa envolvem a regulação estatal de um mercado institucional já existente e que opera a partir de valores e princípios

distintos dos quadros cognitivos associados à SAN.

Os fatos de a implementação da Lei Nº. 11.947/2009 ser ainda recente e ocorrer de forma concomitante ao processo de reformulação dos instrumentos possibilitam que as controvérsias sobre os mecanismos diferenciados de compra de alimentos da agricultura familiar sejam expressas publicamente em função das disputas dos diferentes atores pela apropriação desses instrumentos nos processos de tradução dos dispositivos presentes em seu marco legal.

Para Latour (2012), esse é justamente o melhor momento para seguir as associações e empreender uma análise, ou seja, quando as controvérsias ainda estão presentes e a "*caixa preta*"²¹ ainda não se fechou. O autor adverte que não cabe aos cientistas sociais a tarefa de resolver as controvérsias que se apresentam. É preciso segui-las, rastrear as conexões que se estabelecem entre diferentes controvérsias, levando em consideração o fato de que suas trajetórias são imprevisíveis e de que nesse processo as questões são continuamente formuladas e reformuladas.

Para Lascoumes (2001), é preciso romper com a visão de que as controvérsias são anomias sociais. De outro modo, as controvérsias permitem que situações complexas, em que a "*expertise*" técnica ou científica e as autoridades políticas clássicas são insuficientes, possam ser tratadas politicamente, na medida em que a confrontação de visões e perspectivas distintas amplia o campo de visão sobre o problema e sobre as diferentes soluções possíveis. Venturini et al. (2015) consideram que as controvérsias funcionam como espaços de conflito e negociação entre os atores, cuja dinâmica de aliança e oposição está em permanente transformação, sendo orientada pelas relações de poder.

Segundo Venturini (2010), nem toda controvérsia é um bom objeto de estudo, devendo ser evitadas: i) as controvérsias "frias", nas quais o debate é incipiente ou praticamente inexistente; ii) as controvérsias antigas, pois as questões tendem a estar estabilizadas e, portanto, pouco acessíveis; iii) as controvérsias ilimitadas, que são difíceis de serem mapeadas e analisadas; iv) as controvérsias "escondidas", ou seja, que não estão abertas ao debate público.

A instrumentação do PNAE reúne alguns elementos cuja interação favorece, na perspectiva proposta por Lascoumes (2001), o surgimento de controvérsias, quais sejam: i) a ausência de saberes estabilizados sobre quais instrumentos seriam mais adequados para assegurar que a compra da agricultura familiar fosse efetuada em consonância com os princípios e diretrizes do PNAE. Trata-se de um programa de longa trajetória, cujos procedimentos de aquisição pública já estavam disciplinados pela Lei 8.666 desde 1993; ii) o fato de que a introdução de novos atores governamentais e não governamentais ensejou uma multiplicidade de olhares, perspectivas e interesses, resultando na ampliação do debate público e da construção de alternativas; iii) a existência de uma forte mobilização social em torno da regulamentação do programa.

Nessa direção, o mapeamento das controvérsias desenvolvido nesta pesquisa buscou identificar as principais questões que estiveram em disputa no processo de construção dos mecanismos de compra da agricultura familiar, assim como caracterizar os atores e seus

21 Para Latour (2012) a "*caixa preta*" se forma quando as controvérsias são estabilizadas e passam a se constituir como uma unidade e não mais como uma cadeia de associações.

posicionamentos e analisar como as diferentes perspectivas em jogo se desdobraram e influenciaram o desenho do PNAE.

Sem pretender apresentar um guia metodológico²², Venturini (2010) propõe, com base em sua experiência acadêmica, a adoção de algumas lentes que permitem observar com mais clareza as controvérsias e seus desdobramentos: i) a(s) arena(s) em que as controvérsias são produzidas; ii) os documentos, normas e produções científicas sobre o tema; iii) os actantes²³ presentes na arena de controvérsia; iv) as redes de associações formadas pelos atores em torno das controvérsias; v) o contexto mais amplo nos quais as controvérsias estão inseridas.

O olhar sobre a SAN a partir do enfoque da coalizão de causa

O Advocacy Coalition Framework (ACF), ou quadro analítico das coalizões de causas, proposto por Paul Sabatier, busca explicar as mudanças nas políticas públicas a partir dos sistemas de crenças partilhados por grupos de atores organizados em subsistemas. A noção de subsistema é fundamental para o ACF, uma vez que o autor considera que o sistema político, por ser muito amplo e complexo, dificulta uma análise mais efetiva das mudanças, sendo necessário decompô-lo em subsistemas formados por um conjunto de indivíduos ou grupos de diferentes instituições, que interagem entre si partilhando algumas crenças comuns e buscando influenciar processos de decisão política (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993).

Outro elemento-chave nesse quadro analítico diz respeito à compreensão de que o processo político é conformado por sistemas de crenças que estão organizados em três níveis hierárquicos: a) *deep core*; b) *policy core*; c) crenças secundárias.

- *Deep core* – sistema de crenças profundas e de ordem mais geral (que não está ligado à uma política específica), conformando um quadro cognitivo e normativo estruturado, em boa medida, durante o processo de socialização na infância, sendo, portanto, crenças difíceis de serem mudadas.
- *Policy core* – é o conjunto de crenças dos atores, ligados a uma política pública, e que são coerentes com um determinado *deep core*. Estas crenças são consideradas como a base para o estabelecimento de alianças e acordos entre os atores na formação de coalizões de causa. Ainda que seja difícil que esse conjunto de crenças venha a sofrer grandes modificações, as crenças políticas apresentam maior maleabilidade.
- *Crenças secundárias* – correspondem a questões de ordem técnica e baseiam-se nas experiências empíricas, podendo ser alteradas ao longo do tempo a partir de um processo de aprendizagem.

Para os fins deste trabalho, é fundamental ressaltar algumas premissas nas quais se baseiam o ACF: a) entender as mudanças nas políticas e o papel do aprendizado requer uma

22 Venturini (2010), assim como Latour (2012), considera que não há uma metodologia única para mapear as controvérsias.

23 Na Teoria Ator-Rede, à qual Latour e Venturini (entre outros) estão vinculados, o termo “actante” é utilizado como uma forma neutra de se referir tanto a atores humanos como não humanos, partindo da consideração de que ambos estão conectados a uma rede social de elementos, que integram componentes materiais e não materiais.

perspectiva temporal longa, de no mínimo dez anos; b) mais importante do que o sistema político é analisar o subsistema de política, considerado como a principal unidade de análise; c) o conjunto de atores que formam o subsistema político vai além dos atores tradicionais, incluindo a interação entre os vários níveis de governo (federal, estadual e local), os técnicos, os cientistas, os consultores e a mídia; d) as informações técnicas e científicas também possuem papel estratégico no processo político.

As mudanças nas políticas públicas na perspectiva do ACF podem ser de natureza substantiva/profunda, quando envolvem alterações nos sistemas de crença *deep core* e *policy core*, ou de menor intensidade, quando o que é afetado é apenas o sistema de crenças secundárias. Dessa forma, para o ACF as mudanças mais profundas nas políticas públicas são pouco prováveis de ocorrer, requerendo, portanto, a influência de fenômenos externos ou modificações na conformação das coalizões dominantes em função de eventos internos ou como resultado de negociações e acordos estabelecidos entre os atores (SABATIER & JENKIN-SMITH, 1993).

Mais recentemente, em resposta às críticas que apontavam para a limitação do ACF à análise de contextos pluralistas, como é a realidade americana, Sabatier & Weible (2007) propuseram mais duas condições capazes de gerar mudanças: a) quando os diversos atores atingem um grau de consenso capaz de alterar a orientação política; b) dependendo do grau de abertura do sistema político em análise, que é definido pelo maior ou menor acesso de um conjunto amplo de atores aos processos decisórios.

Tapia e Gomes (2008) consideram que a principal contribuição do ACF foi recolocar no âmbito do sistema político o papel central da análise da dinâmica da política, considerando as diferentes formas de articulação de interesses no processo de construção das ideias. O ACF é aplicável em várias áreas geográficas e em diálogo com outras teorias e abordagens colocando em relevo os processos de aprendizagem vivenciados pelos atores, a sua visão de mundo, as dinâmicas relacionadas à mudança política e o papel da informação científica e técnica. Cada uma dessas questões opera em um ambiente político complexo e interdependente.

Neste trabalho, a rede de atores que se organiza, historicamente, em torno da SAN será abordada como uma coalizão de causa. Busca-se com isso estabelecer um elo entre as dinâmicas políticas associadas à constituição desta rede de atores e os quadros cognitivos e crenças compartilhadas que se consolidam, ao longo do tempo, como uma referência para estes agentes. Procuramos exercitar, nesse sentido, uma visão menos essencializada da SAN, percebida, aqui, como um enfoque que se constitui e se transforma, em um campo de relações. Especial atenção foi dedicada aos processos de aprendizagem vivenciados pelos atores que desenvolvem capacidades e transformam sua visão de mundo, à medida que interagem entre si e com os demais agentes presentes nesse subsistema político. Essa abordagem nos possibilitou, também, de certa forma, romper com uma abordagem excessivamente segmentada das relações entre o Estado e a sociedade civil.

As dinâmicas políticas de institucionalização das compras da agricultura familiar através do PNAE possibilitaram, em diversos momentos, um entrelaçamento entre diferentes coalizões de causa. Cabe ressaltar que, em um contexto marcado pela multiplicidade de atores e por formas diversificadas e dinâmicas de interação socioestatais na produção de políticas públicas, as coalizões tendem a assumir configurações mais complexas e dinâmicas, apresentando fronteiras mais difusas, tornando-se, portanto, um desafio metodológico efetuar um recorte preciso dessas coalizões. Procuramos, nesse sentido, reforçar, ao longo do texto, o

caráter dinâmico destas interações, chamando atenção para os diferentes níveis de vinculação, dos personagens em cena, à coalizão que se estrutura em torno da SAN.

Metodologia

Para análise do processo de institucionalização e regulamentação das compras da agricultura familiar pelo PNAE, essa tese adotou a abordagem qualitativa, uma vez que ela permite um aprofundamento maior da realidade, à medida que trabalha com o universo de significados, crenças, valores e atitudes, que é entendido como parte da realidade social (MINAYO, 19994). Para a coleta de dados, a pesquisa utilizou os seguintes procedimentos: revisão bibliográfica; pesquisa e análise documental; observação de campo e entrevistas semi-estruturadas com informantes-chave.

Essa tese tem como recorte temporal o intervalo entre os anos 2003 e 2015, período em que o PNAE passou por reformulações importantes, inclusive em seu marco legal, que buscaram concretizar seu papel estratégico na promoção da SAN a partir do esforço de incorporação de alguns princípios e diretrizes ao seu desenho institucional, especialmente no que tange aos mecanismos de aquisição pública de alimentos. Nessa direção, esse estudo procurou se debruçar sobre os processos de formulação e aprovação da Lei 11.947, priorizando, todavia, o período referente à sua regulamentação (iniciada em 2009), especialmente no que se refere ao artigo 14 que trata sobre obrigatoriedade de compra da agricultura familiar.

A revisão bibliográfica abrangeu, no entanto, um período mais extenso, realizando, na medida do possível, um resgate histórico do PNAE e da SAN no Brasil. O levantamento bibliográfico envolveu a leitura e sistematização de artigos em periódicos, livros, dissertações e teses que abordavam a temática da tese.

Para a pesquisa documental recorreremos à fontes diversificadas, dentre as quais: documentos oficiais produzidos pelo DEGRAV/MDA e CGPAE/FNDE (resoluções, portarias, relatórios, manuais); pautas e atas das reuniões do GT AF, do Grupo Consultivo e do Comitê Gestor do PNAE²⁴; documentos e relatórios produzidos pelo CONSEA Nacional²⁵; relatórios das comissões parlamentares que trataram da tramitação do PL e da Medida Provisória do PNAE; documentos de posicionamento político da sociedade civil²⁶; relatórios e informes das reuniões presenciais e virtuais da comissão de mobilização pela aprovação do

²⁴ As reuniões do GT AF não dispunham de atas, bem como algumas reuniões Grupo Consultivo e do Comitê Gestor do PNAE. Todavia, as reuniões nas quais participei costumava elaborar informes sobre as principais questões debatidas compartilhados com o FBSSAN, ANA e outras organizações da sociedade civil. Esses informes também serviram como fonte documental.

²⁵ Os documentos elaborados pelo CONSEA ficam disponíveis em sua página eletrônica. Tive acesso, inclusive, aos relatórios finais dos grupos de trabalho que foram constituídos tendo como tema, de um lado, a alimentação adequada e saudável – e cujos debates deram origem ao conceito aprovado pela Conferência – e, de outro, o PNAE, cuja atividade resultou na elaboração da proposta de projeto de Lei. Em algumas oportunidades, o CONSEA se manifestou sobre o PNAE sob a forma de Exposições de Motivos dirigidas à Presidência da República.

²⁶ A sociedade civil manifestou-se, em diversos momentos, sobre o projeto de lei do PNAE e sobre os desafios à sua implementação por meio de cartas políticas e artigos públicos, como por exemplo, o artigo "*A Terceirização da Comida*", elaborado pelo FBSSAN e publicado no Jornal *Le Monde Diplomatique*. Há ainda o relatório final do Seminário "*Programa Nacional de Alimentação Escolar: desafios e perspectivas*", que apresenta uma análise sobre o PL e as propostas para assegurar sua aprovação pelo Congresso.

PL PNAE²⁷.

O conteúdo desses documentos foi sistematizado em planilhas, nas quais foram identificados os participantes (no caso de reuniões), as principais questões debatidas, os argumentos e os posicionamentos adotados pelos atores e os principais encaminhamentos. As normas legais e infralegais que regulamentaram a Lei 11.947, especialmente o artigo que trata da compra da agricultura familiar, também foram sistematizadas em planilhas, o que nos permitiu olhar o programa sob o prisma dos instrumentos e analisar as mudanças que foram acontecendo ao longo do processo de instrumentação, bem como a relação que o programa passou a estabelecer com outros programas e ações voltados para a agricultura familiar.

Essas sistematizações também nos possibilitaram mapear os atores-chave e algumas controvérsias que estiveram presentes nos processos de formulação e instrumentação do PNAE. Esse levantamento inicial foi complementado pela pesquisa de campo realizada no âmbito do Grupo Consultivo e do Comitê Gestor do PNAE a partir da observação participante e da realização de entrevistas com um conjunto selecionado de atores. A delimitação desse campo de pesquisa toma como base o fato de o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo se constituírem em arenas de controvérsias que reúnem “*técnicos*” e “*leigos*” em um “*espaço legítimo para fazer valer suas análises, seus interesses e seus valores*” (LASCOUMES, 2001:13) em torno da instrumentação do PNAE.

A observação participante pode ser considerada uma estratégia fundamental no trabalho de campo na pesquisa qualitativa pela sua capacidade de captar dados importantes das rotinas de trabalho. É o processo pelo qual o pesquisador se coloca como observador de uma situação social (MINAYO, 1994). O fato de já ser membro do Grupo Consultivo²⁸ desde a sua criação me permitiu participar de praticamente todas as reuniões²⁹. Até 2012, quando iniciei a pesquisa de doutorado, produzi, em parceria com os representantes da ANA e do FBSSAN, informes sobre as reuniões que eram socializados com as organizações que compunham essas redes. Permaneci com essa prática até 2015, sendo que também anotava algumas observações em um caderno de campo.

As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com informantes-chave no período entre janeiro e março de 2016. A definição dos entrevistados se deu pela listagem dos membros que compuseram o Grupo Consultivo e o Comitê Gestor do PNAE. Nos casos em que houve mudança na representação governamental³⁰, buscou-se priorizar àqueles/as que atuaram de forma mais contínua nesses espaços, mesmo que não estivessem mais integrando o Comitê Gestor. Embora a portaria que criou o Comitê tenha nomeado um titular e um

²⁷ Como membro da comissão, eu era responsável pela elaboração de relatórios e informes sobre as reuniões. Estes continham relatos atualizados da conjuntura e das estratégias de mobilização construídas pela sociedade civil.

²⁸ Como anunciado no início desse texto, eu integro o Grupo Consultivo do PNAE, representando a ONG FASE.

²⁹ Do total de reuniões conjuntas entre o Grupo Consultivo e o Comitê Gestor, eu não participei de apenas uma delas, realizada nos dias 05 e 06 de abril de 2011. Todavia, os representantes do FBSSAN e da ANA produziram um informe sobre essa reunião.

³⁰ O segundo ano do segundo governo Dilma, período em que foram realizadas as entrevistas, caracterizou-se por um contexto de muitas incertezas políticas com a abertura do processo de impeachment. Frente a esse cenário, o governo promoveu diversas mudanças no corpo técnico e nas gestões de diversos órgãos que estavam envolvidos com a Política de SAN, a Agricultura Familiar e o PNAE. Por esse mesmo motivo, não foi possível entrevistar o representante do Ministério da Pesca e da Aquicultura (MPA), uma vez que nesse período o órgão havia sido extinto e o seu representante no Comitê Gestor não foi localizado, apesar das tentativas.

suplente para cada órgão de governo, no caso do CGPAE e do DEGRAV/MDA essa participação envolvia mais pessoas. Por conta disso, buscou-se entrevistar todos/as os técnicos/as e gestores/as desses órgãos que participavam continuamente do Comitê. Ao todo foram entrevistados: três membros da equipe técnica do CGPAE responsáveis por coordenar as ações de SAN, participação e controle social e agricultura familiar. Dentre essas pessoas, uma havia se desligado da CGPAE em 2012, mas havia participado ativamente do GT AF e dos dois primeiros anos do Comitê Gestor; três membros da equipe do DEGRAV/MDA, sendo que apenas um permanecia no setor durante o período da entrevista; um representante da SESAN/MDS que também havia integrado a equipe técnica do DEGRAV/MDA; dois ex-representantes da DIPAI/CONAB, sendo que um deles também havia participado do Comitê Gestor representando o MDA e, posteriormente o MDS. Em relação ao Grupo Consultivo, foram entrevistados os representantes do FBSSAN, ANA, CONSEA, UNICAFES, CONTAG, FETRAF e MPA³¹. Destes, apenas os representantes da UNICAFES e da FETRAF não haviam participado também do GT AF. Por ter participado ativamente do processo de elaboração da Resolução nº 38/2009 e ter sido indicado por vários informantes, também foi efetuada uma entrevista com um ex-consultor da CONAB e do PNAE.

O propósito das entrevistas foi reconstruir, a partir da visão destes informantes, como se deu a construção e aprovação do marco legal do PNAE, especialmente a definição de uma cota obrigatória para a compra da agricultura familiar e o processo de escolha dos instrumentos. Esta interlocução buscou aprofundar as principais controvérsias que foram mapeadas nas demais etapas da pesquisa e o posicionamento destes atores frente a elas.

Um fato já destacado no início dessa introdução refere-se ao meu envolvimento com a temática em estudo. Por um lado, o lugar em que estou inserida me possibilitou o acesso facilitado a documentos, eventos, informantes-chave e aos debates travados em alguns espaços públicos relevantes para a pesquisa, conferindo-me, inclusive melhores condições de contextualizar os atores e suas falas. Mas, por outro, tenho ciência de que essa condição também me trouxe desafios enquanto pesquisadora. Nesses casos, alertam Lenoir (1996) e Cardoso (1986), é necessário redobrar a vigilância metodológica de forma a tentar reduzir ao máximo a influência das pre-noções sobre o objeto de pesquisa.

Para me afastar das pre-noções, procurei adotar estratégias que me permitiram desnaturalizar alguns processos que havia vivenciado de perto. Primeiramente, realizei uma extensa pesquisa bibliográfica com o objetivo de resgatar a longa trajetória histórica do programa e da construção da agenda de SAN no Brasil. Também realizei, entre os meses de

³¹ Por motivos diversos, não foi possível entrevistar os representantes da UNDIME, do CONSED, da CONCRAB, do MMC, da CNS e do CONAQ. No caso da UNDIME e do CONSED, os mesmos já não integravam mais as secretarias municipal/estadual de educação. Ao fazer contato com os mesmos, a proposta de entrevista foi muito bem acolhida (ambos já sabiam a pesquisa), todavia, por conta de suas atuais atividades profissionais, não foi possível realizar as entrevistas por falta de tempo. Em relação ao representante da CONCRAB, foram feitas diversas tentativas de agendamentos, todavia, por conta do agravamento da crise política, essa liderança esteve envolvida com uma agenda intensa de mobilização social, não sendo possível encontrarmos um momento para realizar a entrevista. No caso do MMC, a participação do Grupo Consultivo era muito intermitente, com trocas constantes de representação. Diante disso, foi feito o contato com a Secretaria Executiva do movimento para que alguma dirigente ou assessora que estivesse acompanhando o programa pudesse ser entrevistada. Entretanto, neste período estava ocorrendo uma transição no escritório do movimento em Brasília e na Secretaria Executiva, o que inviabilizou a continuidade do contato naquele momento. Nos casos da CNS e da CONAQ, como será relatado no capítulo 3, embora tenham sido nomeados para compor o grupo consultivo a participação foi muito esporádica. Não obtive retorno ao contato efetuado.

maio a agosto de 2014, uma pesquisa exploratória sobre a implementação da compra da agricultura familiar pelo PNAE no município de Barra Mansa no Estado do Rio de Janeiro. Através desse estudo, consegui me aproximar mais da execução da compra da agricultura familiar pelo programa em nível municipal, o que me possibilitou qualificar minhas questões de pesquisa e a análise sobre o marco legal.

Organização dos Capítulos

Esta tese está organizada em quatro capítulos.

O Capítulo 1, adotando uma perspectiva histórica, busca reconstituir os processos que possibilitaram a construção de uma agenda pública voltada à Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. A questão alimentar já estava presente, como um problema público, desde o período colonial, mas é sobretudo a partir de meados do século XX que se verifica a emergência, na cena política brasileira, de uma coalizão de atores, dentro e fora do Estado, que passam a demandar a implantação de políticas públicas direcionadas à melhoria das condições de alimentação e nutrição da população brasileira, disputando, ao mesmo tempo, o conteúdo destes programas e ações. Com o advento da ditadura civil-militar estas ações sofrem um refluxo, sendo retomadas nas décadas de 1980 e 1990 por uma rede ampliada de pessoas e organizações. A institucionalização, tanto das políticas de SAN como de uma estrutura de participação social vinculada a esta temática, experimentará avanços e recuos durante a década de 1990, ganhando força, sobretudo, a partir de 2003, com a recriação do CONSEA no primeiro Governo Lula. Consideramos necessário resgatar, aqui, esse percurso mais longo de construção da SAN como um enfoque de ação pública e como um campo de relações, entendendo que esta visão retrospectiva nos ajuda a compreender, em maior profundidade, os atores, as ideias e as instituições em sua configuração presente.

O capítulo seguinte, intitulado “O encontro entre a Segurança Alimentar e Nutricional e o Programa Nacional de Alimentação Escolar”, toma como objeto de análise a trajetória de implantação do PNAE, desde suas origens na década de 1940. O programa passou, ao longo de sua história, por transformações importantes no que diz respeito aos seus objetivos, desenho institucional e mecanismos de execução. Controvérsias relacionadas à qualidade nutricional dos alimentos oferecidos à população escolar estiveram presentes em diferentes momentos da vida institucional do PNAE. A compra de alimentos oriundos de pequenos produtores ou de produtos regionais chegou a ser exercitada nos anos oitenta, ainda que em pequena escala. Essas propostas alcançaram, no entanto, maior relevo, com a integração do programa a uma agenda governamental de SAN e a aprovação de uma nova legislação, em 2009. Nesse horizonte largo de tempo, de mais de cinco décadas, consolidou-se, em torno do PNAE, um conjunto complexo de normas e dispositivos de funcionamento. Os mecanismos de compra da agricultura familiar, incorporados ao novo marco legal, representaram um ponto de inflexão nas formas de funcionamento deste mercado institucional. A experiência desenvolvida, a partir de 2003, através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) contribuiu, em muito, para que esse novo formato de aquisição alcançasse legitimidade como uma proposta viável. A mobilização de um amplo conjunto de atores governamentais e não governamentais possibilitou, em 2009, a aprovação da Lei 11.947/2009, que buscou incorporar ao desenho institucional do PNAE, um conjunto de princípios referenciados na visão de Segurança Alimentar e Nutricional amadurecida no âmbito da coalizão de SAN e que foi legitimada pela sociedade brasileira através da aprovação do novo regulamento. As novas

orientações incorporadas ao programa irão tensionar, entretanto, de diferentes maneiras, relações de poder e modos de funcionamento que haviam se consolidado, na estrutura do PNAE ao longo do tempo.

O marco legal que se estrutura no âmbito do PNAE com a reformulação do programa, instituída a partir de 2009, será examinado de forma mais detalhada no Capítulo 3. Adentramos, aqui, aos componentes instrumentais que dão forma à ação pública. A nova legislação buscou incorporar, através de diferentes dispositivos, uma perspectiva intersetorial orientada pelos princípios de SAN. Mas é preciso observar que o processo de instrumentação não se encerra com a aprovação da lei. Em um ambiente político marcado por uma maior permeabilidade das políticas públicas às reivindicações da sociedade civil, verifica-se o envolvimento de um conjunto diversificado de atores sociais no processo de regulamentação da lei. A institucionalização do Grupo Consultivo do PNAE dará forma a este exercício de participação. Coloca-se como um desafio, nesta nova etapa do processo, a operacionalização da compra da agricultura familiar, incidindo sobre uma institucionalidade que tinha como principal pilar, desde a década de 1990, a Lei 8.666/93, responsável pela definição de licitações e contratos efetuados pela administração pública. A construção desta nova normatividade irá mobilizar um conjunto heterogêneo de dispositivos, entre eles, a chamada pública.

O capítulo final da tese (Capítulo 4) buscou rastrear as controvérsias que foram produzidas nos espaços de instrumentação do PNAE, identificando as principais questões que nortearam a definição dos mecanismos de compra da agricultura familiar. Foram mapeados os atores-chave e suas dinâmicas de interação e negociação, identificando, na medida do possível, as posições em jogo e as ideias subjacentes às disputas em torno da escolha dos instrumentos. A seleção dos mecanismos de compra, a definição dos preços, as prioridades adotadas na escolha dos alimentos, bem como os valores máximos de compra por família e por organização aparecem, aqui, como pontos sensíveis.

A tese se encerra com as considerações finais.

Observações com relação às leis e siglas

Como há uma grande quantidade de leis e siglas mencionadas ao longo da tese, quando elas se encontram citadas apenas nos rodapés e nas citações optamos deixá-las apenas no siglário. As principais leis são citadas pelo número no siglário e encontram-se também listadas na bibliografia.

CAPÍTULO I - A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: IDEIAS, ATORES E INSTITUCIONALIDADES

Este capítulo tem por objetivo reconstituir historicamente o processo de construção de uma agenda pública de SAN no Brasil, que envolveu, desde sua origem, atores estatais e não estatais, e que se fortalece a partir dos anos 1970, associado à emergência e constituição de uma coalizão de causa, que levou à conformação da SAN como um conjunto de princípios e valores norteadores de políticas e ações públicas.

A organização desse campo de relações que irá perpassar tanto o Estado como a sociedade civil irá se desdobrar, sobretudo a partir de 2003, tanto na criação de novos instrumentos de políticas públicas como na reformulação de programas já existentes, como no caso do PNAE.

A partir da abordagem da *advocacy coalition* (ACF), buscou-se identificar as mudanças que se sucederam ao longo dessa trajetória de institucionalização das políticas de SAN, apontando que esse processo não ocorre de forma linear e é permeado por tensões e disputas, por avanços e descontinuidades.

O resgate histórico desse processo de constituição do campo da segurança alimentar é de fundamental importância para seja possível, nos capítulos subsequentes, analisar as controvérsias que se estabelecem em torno da instrumentação dos princípios de SAN, através dos mecanismos de compra da agricultura familiar.

1.1 A Trajetória da Questão Alimentar como um Problema Público no Brasil

A preocupação com a temática do abastecimento alimentar no Brasil remonta ao período colonial. Garantir o acesso de seus vassallos a produtos de subsistência figurava como uma das preocupações centrais da Coroa portuguesa. Como observam Linhares & Silva (1979:84), “*tratava-se para o Rei de uma questão de ordem social, sumamente importante, nem sempre assim entendida pelos interesses superiores do grande comércio e da grande lavoura colonial*”. O abastecimento das primeiras vilas e povoados já aparece como uma preocupação no regimento de Tomé de Souza, publicado em 1548. Foram instituídas, através deste regulamento, as feiras semanais, sendo estabelecidos, também, mecanismos que buscavam garantir o intercâmbio de produtos entre os engenhos e as aldeias indígenas. A partir do século XVII, irregularidades na oferta de alimentos passam a ser enfrentadas, sobretudo nas cidades portuárias. Sendo o resultado de inúmeros fatores, estas crises de abastecimento estariam relacionadas, ainda segundo Linhares (1979), a questões abrangentes, de caráter estrutural, entre as quais cabe destacar o predomínio de uma agricultura voltada prioritariamente à exportação.

Durante a República Velha, em um período marcado pela introdução do trabalho livre, o crescimento das cidades e políticas de fomento à industrialização, temas como a inflação e o elevado preço dos alimentos ganham visibilidade no debate público (LINHARES & SILVA, 1979). Na história do movimento operário, as lutas contra a carestia alcançam força política e social nas primeiras décadas do século XX. Em 1913, por exemplo, vários comícios foram organizados na cidade do Rio de Janeiro protestando contra o aumento abusivo dos gêneros alimentícios de primeira necessidade, favorecido pela carga de impostos e pela atuação monopolista de algumas empresas que dominavam o setor. Em 1917, uma nova onda de protestos traria para o centro das atenções o tema da carestia (GOULART, 2013). Mobilizações contra os altos preços dos alimentos foram realizadas, neste mesmo ano, nas cidades de São Paulo, Recife, Juiz de Fora, Porto Alegre, entre outras (BARTZ, 2014; LINHARES & SILVA, 1979). Em meio a inúmeras controvérsias foi criado, em 1918, o Comissariado de Alimentação Pública, que enfrentou, no entanto, inúmeras resistências por parte de frações importantes das oligarquias dominantes.

No entanto, seria o médico recifense Josué de Castro, a partir dos anos 1930, um dos pioneiros em colocar a fome como um problema social relevante, denunciando a grave situação vivenciada por parcela significativa da população brasileira e sua estreita relação com o subdesenvolvimento e a desigualdade social³². O pensamento de Josué de Castro contribuiu para que fosse implementado pelos governos de Getúlio Vargas um conjunto de ações públicas voltadas para a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população (BURLANDY et al., 2013; MACHADO et al., 2015). Dentre estas ações destacam-se a institucionalização do salário mínimo (1940)³³ e a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social-SAPS (1940), do Serviço Técnico de Alimentação Nacional-STAN (1942)³⁴ e da Comissão Nacional de Alimentação-CNA (1945). O SAPS era vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e tinha como objetivo central garantir aos trabalhadores segurados melhores condições de acesso à alimentação, tais como a instalação de refeitórios em empresas e a venda de alimentos a preço de custo para trabalhadores de baixa renda (MACHADO et al., 2015; SILVA, 1995).

Já a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) era responsável por propor ações nas áreas de alimentação e nutrição e pela realização de pesquisas e monitoramento da situação nutricional da população brasileira. Essa Comissão foi encarregada da formulação do Plano “*Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil*”. Lançado em 1952, o plano previa a realização de inquéritos nutricionais, assistência alimentar a adolescentes, ações de apoio à indústria de alimentos, enriquecimento de gêneros alimentícios básicos e oferta de alimentos na escola. Silva (1995) ressalta que, embora o plano fosse considerado ambicioso pela amplitude de suas ações, a ausência de recursos não possibilitou sua concretização, com exceção da merenda escolar, cuja implementação contou com o apoio de agências

32 Em sua vasta obra, destacam-se clássicos como *Geografia da Fome* (1946), *Geopolítica da Fome* (1951), *Homens e Caranguejos* (1967), traduzidos para mais de vinte idiomas. Castro foi Presidente do Conselho da Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO) entre 1952 e 1956) e Deputado Federal entre 1954 e 1962.

33 Josué de Castro defendia que o salário a ser pago à classe trabalhadora deveria incluir o custo com alimentação necessário para garantir a reprodução da sua força de trabalho (MACHADO ET AL, 2015).

34 O Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN) foi instituído no âmbito da Coordenação da Mobilização Econômica – CME e visava “orientar a produção agrícola e industrial de alimentos e racionalizar a produção agropecuária e a comercialização, além de prestar assistência técnica à indústria através de um laboratório de tecnologia de alimentos” (SILVA, 1995:88).

internacionais, como veremos no próximo capítulo. A autora salienta que a implementação de programas de ajuda alimentar em parceria com agências de cooperação e desenvolvimento foi uma característica marcante da política pública de alimentação e nutrição, especialmente nos anos 1950, 1960 e 1970 (SILVA, 1995).

Em 1972, no contexto da ditadura militar, a CNA foi substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), instituído como uma autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, que passou a coordenar, em âmbito federal, as ações desenvolvidas nesta área. O INAN foi responsável pela implementação das versões I e II do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição/PRONAN (1973/1976). As duas versões do PRONAN foram instituídas no âmbito do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e foram marcadas por um forte viés desenvolvimentista³⁵.

O escopo de programas e ações do PRONAN, coordenado pelo INAN, incluía outros ministérios que compunham seu conselho de administração. No entanto, o I PRONAN (1973-1974) não chegou a ser implementado, pois encontrou enormes dificuldades administrativas (SILVA, 1995).

No caso do II PRONAN, alguns programas³⁶ tinham um desenho intersetorial e visavam incidir sobre as dinâmicas de produção, comercialização e consumo de alimentos (apoio ao pequeno produtor rural, combate às carências nutricionais específicas, fornecimento de alimentação aos trabalhadores e fomento à pesquisa). Todavia, por diversos motivos, o INAN (que seria extinto em 1997, no governo FHC) não conseguiu efetivar a coordenação das ações previstas no II PRONAN, dentre os quais: i) dificuldade de articulação com os ministérios envolvidos com a execução dos diferentes programas; ii) restrição orçamentária; iii) pouco peso político junto ao governo federal; iv) fragilidade institucional (SILVA, 1995; BURLANDY, 2009).

Para Burlandy et al. (2013), os programas de alimentação e nutrição concentraram-se, durante a ditadura civil-militar, basicamente na suplementação alimentar e na oferta de refeições a grupos específicos³⁷. Além disso, buscaram contemplar ações de incentivo à produção e à comercialização de alimentos básicos, com preços acessíveis à população de baixa renda e iniciativas voltadas à educação alimentar. De forma geral, essas ações foram desenvolvidas em um contexto político marcado por governos autoritários, fortemente centralizados e por uma dinâmica de baixíssima participação social. Nesse cenário, a ação governamental era orientada por uma forte perspectiva desenvolvimentista, assumindo um perfil verticalizado e centralizado. Praticamente todos os programas criados nessa época foram extintos, exceto o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) (BURLANDY et al., 2013).

Foi apenas a partir da década de oitenta, no contexto de redemocratização do Brasil, que os debates e mobilizações na sociedade civil em torno da questão alimentar ganharam maior relevância e continuidade, sendo progressivamente reconhecidos e incorporados, com idas e voltas, na agenda pública brasileira (ZIMMERMAN, 2011; MALUF, 2007; IPEA,

35 A primeira versão do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) foi lançada no governo Médici (1972-74) e a segunda durante o governo Geisel (1975-1979).

36 O II PRONAN, como será abordado adiante, também incorporou o Programa Nacional de Alimentação Escolar que continuou a ser gerido pelo Ministério da Educação.

37 Programa de Alimentação Escolar (1955), o Programa de Alimentação do trabalhador (1976) e os programas de distribuição de Leite para crianças com carências nutricionais.

2014).

Em que pese a contribuição do debate internacional³⁸, o processo de construção do conceito de SAN e da sua institucionalidade, tem uma trajetória própria no Brasil, marcada pelo envolvimento e participação ativa de um amplo leque de atores sociais e pela interlocução com diversos atores governamentais, incluindo agências, grupos de interesse, instituições de pesquisa, entre outros. Observa-se que a própria construção do conceito de SAN foi um elemento importante no processo de estruturação desta coalizão de causa³⁹, na medida em que este conjunto de participantes passa a se perceber como uma comunidade semi-autônoma, que compartilha uma expertise em relação a este domínio. Os princípios de SAN passam a fazer parte de um conjunto de crenças e recursos (leis, conhecimentos), que orientam esta comunidade e ajudam a construir uma problemática, trazendo novos contornos a um debate que já existia anteriormente e que se colocava em termos de abastecimento e acesso aos alimentos. Assim, a partir dos anos 1980 conforma-se um subsistema político e uma comunidade de atores que traz a SAN à existência.

Zimmermann (2011) divide a trajetória da SAN no Brasil em três fases: i) primeira fase (1985-1994) a emergência da SAN no cenário político nacional como uma questão pública, no contexto do processo de redemocratização do país e de intensas mobilizações da sociedade civil. Nesse período surgem as primeiras propostas de construção de um sistema público e participativo de SAN e é instituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA; ii) segunda fase (1994-2002) – durante os dois governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) a SAN perde destaque na agenda federal. Todavia, a sociedade civil permanece articulada e mobilizada em torno da qualificação do conceito de SAN, da institucionalização de espaços de participação social e das ações de sensibilização e apoio aos municípios e estados para implementação de políticas de SAN; iii) terceira fase (a partir de 2003) – inserção da SAN na agenda prioritária de governo, com retomada e institucionalização de espaços públicos de participação social em torno do tema, que se materializam em um marco legal e na construção do Sistema e da Política de SAN. Ao analisar as características dos projetos políticos de SAN⁴⁰ defendidos pela sociedade e pelo Estado ao longo dessa trajetória, Zimmermann avalia que:

A mobilização da sociedade civil pela SAN – reconhecidamente heterogênea, porém unida pela vocação democrática contrária a projetos neoliberais – sempre esteve associada a um projeto democrático-participativo. Já no âmbito do Estado, os projetos políticos priorizados ao longo dos últimos 20 anos oscilaram entre diferentes matizes de aplicação de projetos neoliberais e projetos democrático-participativos (ZIMMERMANN, 2011:8).

38 A questão alimentar no contexto internacional será tratada em uma seção específica neste capítulo.

39 Segundo Weible & Sabatier (2007), uma coalizão de causa busca influenciar o processo político em um determinado subsistema político, dotado de um certo grau de especialização.

40 Em sua tese, Zimmerman (2011) trabalha com a noção de projeto político visando compreender o processo político de emergência e institucionalização da SAN, especialmente no que concerne à participação social. Segundo a autora, esse conceito, proposto por Dagnino, considera que o projeto político é construído a partir das crenças, representações sociais e visão de mundo dos atores e que norteiam sua ação política.

Assim, pode-se considerar que, a partir dos anos 1980, a SAN passa a se constituir como um referencial compartilhado por uma coalizão de causa, que articula um conjunto diversificado de atores estatais e não estatais, que compartilham crenças e valores, mobilizando-se em torno da construção de princípios e diretrizes que visam nortear a estruturação de um sistema público de SAN assentado em uma dinâmica de participação social ampla e efetiva.

1.2 A Segurança Alimentar e Nutricional como um Referencial de Política e Ação Pública nas Décadas de 1980 e 1990

A primeira referência à Segurança Alimentar (SA) em documentos oficiais de governo data de 1985, no início da Nova República, momento em que o então Ministério da Agricultura⁴¹ elabora o documento "*Segurança Alimentar*⁴² - proposta de uma política de combate à fome". Este documento, afirma Valente (2001), não conseguiu repercutir no âmbito das políticas governamentais, mas, por outro lado, contribuiu para a entrada do tema na agenda pública. Maluf (2007) e Burlandy (2009) destacam que o texto já apresentava algumas diretrizes para uma política nacional de segurança alimentar e propunha a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar a ser comandado pelo Presidente da República. Tais propostas já apontavam, portanto, para uma gestão compartilhada da política de SAN com a instituição de espaços de participação social e de coordenação intersetorial (MALUF, 2007; ZIMMERMANN, 2011).

No ano seguinte, a segurança alimentar ganhou destaque na 8ª Conferência Nacional de Saúde (8ª CNS), realizada em 1986, que contou com a participação de um número expressivo de nutricionistas que atuavam no setor público e de representantes de entidades de classe como o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) e a Associação Brasileira de Alimentação e Nutrição (ASBRAN). Essa Conferência foi um grande marco, pois a intensa mobilização do movimento pela reforma sanitária resultou na aprovação das bases para a construção do Sistema Único de Saúde (SUS).

Ainda em 1986, como desdobramento da 8ª CNS, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (1ª CNAN). Coordenada pelo INAN, a conferência reuniu diferentes setores e esferas de governo, bem como representantes da sociedade civil vinculados ao campo da alimentação e nutrição. Dentre as deliberações da Conferência destacam-se a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição⁴³ e de um Sistema Nacional de SAN vinculados ao Ministério do Planejamento (LEÃO & RUGANI, 2007; VASCONCELOS, 2011). Para Vasconcelos (2011), o conjunto de deliberações da 1ª CNAN expressou uma visão mais crítica sobre o enfrentamento das causas estruturais da fome e da desnutrição, afirmando a alimentação como um direito.

41 Atual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

42 Nesse período era utilizada a nomenclatura Segurança Alimentar. A inclusão do Nutricional ocorreu posteriormente como será abordado adiante. Todavia, diferentemente do enfoque operado pela FAO - Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas neste período, o documento definia que, além de promover a autossuficiência produtiva nacional, a Segurança Alimentar também tinha como objetivo o atendimento das necessidades alimentares da população brasileira.

43 Este Conselho deveria ter uma composição interministerial e a função de formular uma política intersetorial de alimentação e nutrição (VASCONCELOS, 2011).

Mesmo que as propostas deliberadas pela 1ª CNAN não tenham se materializado na construção e implementação de políticas públicas, os debates realizados nesta Conferência contribuíram para ampliar a noção de segurança alimentar, ao articular as dimensões alimentar e nutricional em um mesmo conceito (VALENTE, 2002; CONSEA, 2009). Vários autores ressaltam que a adoção do enfoque nutricional é uma construção brasileira e resulta, justamente, da aproximação de atores ligados ao campo da saúde e nutrição ao debate da segurança alimentar (VALENTE, 2002; MALUF, 2007; BURLANDY, 2009). A incorporação da dimensão nutricional ao conceito de segurança alimentar trouxe para este campo de discussão questões relacionadas às carências nutricionais, bem como às práticas e culturas alimentares (VALENTE, 2002; CONSEA, 2009).

Em 1990, Fernando Collor assume a presidência do país, sendo o primeiro presidente eleito por meio do voto popular após o fim da ditadura civil-militar. Seu governo (1990-1992) foi marcado por escândalos de corrupção e também pela descontinuidade de quase todos os programas e ações de alimentação e nutrição, com exceção do PNAE e do PAT (PAT) (SILVA, 1995).

O início dessa década também se caracterizou pela intensa mobilização social em defesa da ética na política, articulada à luta contra a fome e à miséria. Para diversos autores (MALUF, 2007; ZIMMERMANN, 2011; IPEA, 2014; MALUF ET AL., 1996), esse foi um momento histórico importante na trajetória da SAN, que ganha reconhecimento enquanto uma questão pública estratégica, materializando-se, durante a gestão do presidente Itamar Franco (1992-1994), em algumas iniciativas de governo.

Tendo como base a perspectiva analítica da “ACF” é possível identificar um conjunto de fatores que contribuíram para o fortalecimento da coalizão de SAN e para a inclusão dessa agenda na ação pública: i) a consolidação de valores democráticos na Constituição Federal de 1988; ii) o *impeachment* do Presidente Collor e a chegada de Itamar Franco à Presidência, em 1992, que teve como um de seus desdobramentos a inclusão do combate à fome nas prioridades de governo; iii) o Movimento pela Ética na Política (MEP) em sua luta pelo *impeachment* do Collor e que teve, como um de seus desdobramentos, a criação da campanha Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, que mobilizou a opinião pública e trouxe para o centro do debate o papel do Estado no enfrentamento da fome e da miséria; iv) a constituição, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), do chamado Governo Paralelo, responsável pelo lançamento de uma proposta de política nacional de SAN, que subsidiaria o governo Itamar Franco na criação do CONSEA e na elaboração do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria (PCFM).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um enorme avanço na trajetória dos direitos sociais no Brasil, ao mesmo tempo em que estabeleceu uma “*estrutura constitucional básica*”⁴⁴ pautada em valores democráticos e de participação popular. O debate público que se estabeleceu em torno da elaboração da nova Constituição contribuiu para alimentar e reforçar os princípios defendidos pela coalizão de SAN e que iam se consolidando, pouco a pouco, como um referencial compartilhado.

44 Sabatier & Weible (2007) consideram que a Constituição de um país conforma uma estrutura básica de regras e valores que, por ser de difícil mudança, se constitui em um parâmetro que confere relativa estabilidade ao sistema político. No caso brasileiro, a promulgação de uma nova Constituição Democrática e Cidadã, em 1988, fortaleceu os valores defendidos pela coalizão de SAN e também abriu espaços para a participação popular na produção de políticas públicas

O *impeachment* do presidente Collor pode ser considerado como um evento externo que produziu efeitos importantes no subsistema de SAN que, naquele momento, dava os primeiros passos em sua estruturação. Em primeiro lugar, porque o MEP, movimento que liderou a mobilização pelo impeachment, ao incorporar em sua agenda política a luta contra miséria, conseguiu sensibilizar a sociedade acerca da trágica realidade social brasileira. O MEP reunia sindicalistas, universitários, organizações não governamentais (ONGs), entidades religiosas, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), militantes de partidos políticos e parlamentares progressistas. A vigília pela Ética na Política chegou a reunir mais de mil pessoas, cento e oitenta e três entidades e setenta parlamentares, que elaboraram uma declaração pública pedindo o impeachment (VIGNA, 2013). Do MEP nasceu, em 1993, a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, movimento suprapartidário coordenado pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho)⁴⁵ (BURLANDY, 2011). Maluf et al. (1996) destacam a imensa capacidade desse movimento em mobilizar ampla parcela da sociedade⁴⁶ em torno da “*Campanha contra a Fome*”:

A resposta foi massiva, diversificada social e geograficamente e surpreendente em sua capacidade de inovação. Tratou-se de uma mobilização que combinou uma radical descentralização para dar lugar à iniciativa dos comitês locais da cidadania e a parceria entre eles, com governos, empresas etc. Formaram-se cinco mil comitês operando em todo o país e, segundo levantamento de um dos principais institutos de pesquisa do país, soube-se que mais de 90% dos brasileiros acima de 16 anos aprovaram a campanha e 30% tiveram algum nível de participação nela (MALUF ET AL., 1996:5).

Além da campanha, a Ação da Cidadania exerceu forte pressão junto ao governo Itamar para que fossem adotadas medidas imediatas de combate à fome frente ao quadro dramático de trinta e dois milhões de famintos apontado pelo IPEA⁴⁷. Nesse cenário de intensa pressão popular, o governo paralelo, que se configurava em uma iniciativa do PT após as eleições de 1989, apresentou ao Presidente Itamar uma proposta para implementação de uma política nacional de SAN⁴⁸. Este documento foi elaborado em 1991, mas devido à

45 Herbert José de Sousa (1935-1997), conhecido como Betinho, foi um sociólogo e ativista dos direitos humanos brasileiro. Seu trabalho mais conhecido foi o projeto “*Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida*”, fundado em 1993, que mobilizou várias campanhas para arrecadar mantimentos em favor dos pobres e excluídos. Em 1962 formou-se em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais e ajudou a fundar a Ação Popular (AP), movimento que lutava pela implantação do socialismo no Brasil. Após o golpe civil-militar de 1964, viveu sete anos na clandestinidade e oito no exílio. Voltou ao país em 1979 e criou o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Em 1991, Betinho ganhou o Prêmio Global 500, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP), por sua luta em defesa da reforma agrária e dos direitos dos indígenas. Em 1995, a Ação da Cidadania passou a priorizar a luta pela democratização da terra como forma de combater a fome e o desemprego.

46 Segundo Burlandy (2011) os diversos comitês da Campanha contra a Fome mobilizaram uma diversidade grande de segmentos, muitos sem nenhuma experiência prévia de participação popular.

47 O documento intitulado “*O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*”, coordenado por Anna Maria Peliano e publicado em 1993, se constitui enquanto uma referência importante nesse debate. (PELIANO, 2003).

48 Em artigo publicado no Jornal O Globo, em 14/07/2011, Denise Paiva, ao analisar a trajetória de Itamar

conjuntura política, inicialmente, seu alcance foi bastante restrito. Maluf et al. (1996) salientam a similaridade deste documento com a versão elaborada em 1986 no âmbito do Ministério da Agricultura. Segundo Zimmermann (2011), esta situação se deu porque alguns membros da sociedade civil participaram das duas equipes técnicas responsáveis pela elaboração desses documentos. A principal diferença é que a proposta do governo paralelo não se limitou aos temas de abastecimento e produção, tendo incorporado questões relacionadas à garantia da segurança dos alimentos e ao estímulo às práticas alimentares saudáveis (MALUF et al., 1996).

Ao assumir o governo, o Presidente Itamar Franco definiu o combate à fome como uma prioridade e, com o apoio da Ação da Cidadania, instituiu, em abril de 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), como um órgão de assessoramento da Presidência da República. O Conselho era composto por oito Ministros de Estado⁴⁹ e por vinte e um membros da sociedade civil, majoritariamente indicados pelo MEP e pela Ação da Cidadania, representando instituições religiosas, comitês de mobilização da Ação da Cidadania, universidades, federações das indústrias, sindicatos, movimento de mulheres, agricultores, conselho de regulamentação publicitária e organizações não governamentais (BURLANDY, 2011). O CONSEA foi presidido, naquele período, por um representante da sociedade civil, o Bispo Católico Dom Mauro Morelli, que tinha uma longa e reconhecida trajetória de mobilização na luta contra a fome.

O Decreto Presidencial nº 807/1993, que instituiu o CONSEA, definiu que o mesmo teria como principal atribuição assessorar a presidência da república nas questões relacionadas: i) ao desenvolvimento de ações voltadas para o combate à fome e garantia de condições plenas de segurança alimentar; ii) à parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais; iii) ao desenvolvimento de estratégias para conjugação de esforços entre governo e sociedade civil voltadas para a sensibilização da população sobre a importância do combate à fome e à miséria; iv) às estratégias de mobilização social por meio do apoio à criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e à miséria (BRASIL, 1993). O Decreto previa, portanto, que as ações do CONSEA estariam especialmente vinculadas à prioridade de combate à fome e à miséria estabelecida pelo Presidente Itamar.

Simultaneamente ao processo de criação do CONSEA, foi constituída uma comissão, presidida pelo Betinho, com o objetivo de reorientar alguns programas e ações de governo à luz da prioridade do combate à fome⁵⁰. Como desdobramento desse trabalho, a comissão

Franco na luta contra a miséria e a fome, rememora o encontro do então presidente do Brasil com Lula, ocorrido em janeiro de 1993, em que foi entregue ao presidente o documento elaborado pelo Governo Paralelo com diretrizes para a garantia da segurança alimentar, incluindo a criação do CONSEA. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/denise-paiva-itamar-franco-a-indignacao-contra-miseria-2716079>. Acesso em: abril/2017.

49 O Decreto Presidencial nº 807 de 26 de abril de 1993 que instituiu o CONSEA nomeou os seguintes Ministros de Estado para compor o conselho: Ministro de Estado Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República; Ministro de Estado da Fazenda; Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República; Ministro de Estado da Saúde; Ministro de Estado da Educação e do Desporto; Ministro de Estado do Trabalho; Ministro de Estado do Bem-Estar Social; Ministro de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; Ministro de Estado da Justiça.

50 Ao assumir publicamente o compromisso com o combate à fome, o Presidente Itamar determinou que Ministros de Estado apresentassem em quinze dias uma avaliação dos programas e ações desenvolvidos por seus Ministérios relacionados a essa área. Esse balanço subsidiou a comissão na elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria.

apresentou uma proposta de plano que foi debatida no âmbito do conselho (BRASIL, 1994). Orientado pelos princípios da descentralização, intersetorialidade, solidariedade e parceria entre Estado e Sociedade (BURLANDY, 2003; BURLANDY, 2011), o Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM) elegeu as seguintes prioridades: combate à desnutrição materno-infantil; descentralização do PNAE; revisão do PAT; e destinação dos estoques públicos de alimentos para programas emergenciais de combate à fome.

Em 1994, o CONSEA, em parceria com a Ação da Cidadania, realizou a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1ª CNSA), que foi precedida por diversas conferências municipais e estaduais e reuniu aproximadamente dois mil delegados de todo o Brasil (sociedade e governo). Nesta Conferência consolidou-se, então, o entendimento de que a garantia de segurança alimentar para todos deveria ser um dos eixos da estratégia de desenvolvimento social para o país. Além disso, o relatório final mostrou a preocupação com a concentração de renda e da terra e apontou prioridades relacionadas à garantia de ações de saúde e nutrição, dirigidas aos grupos mais vulneráveis, e o estímulo a práticas alimentares saudáveis (CONSEA, 1994; MENEZES, 2001).

A Conferência destacou ainda a relevância do CONSEA enquanto uma experiência inovadora de articulação e diálogo entre governo e sociedade civil tendo como foco a construção de estratégias voltadas ao enfrentamento da grave situação alimentar e nutricional da população brasileira.

O CONSEA representa uma inovadora forma de parceria entre governo e sociedade na busca de alternativas, na formulação de propostas e na implementação de ações que visem equacionar o problema da fome e da miséria. Resulta da consciência de que a dimensão do problema impõe uma ampla ação conjugada do governo e dos diversos setores sociais e do reconhecimento da necessidade de mudar a forma e a lógica pela qual opera o Estado (BRASIL, 1994:124)

Por outro lado, o documento final também pontuou que o “*CONSEA não conseguiu romper com a prática fragmentária e as políticas contraditórias do governo brasileiro* (BRASIL, 1994: 126), tampouco se avançou em direção à construção de uma efetiva Política Nacional de Segurança Alimentar, uma vez que ela ia à contramão da política econômica em curso.

Apesar de seu impacto mobilizador, o PCFM foi de curta duração e apresentou poucos resultados, tendo encontrado muitos obstáculos, incluindo, aí, a política econômica, que impôs sérias restrições orçamentárias às políticas sociais, a precariedade de funcionamento das instituições públicas, a dificuldade em articular os diversos órgãos governamentais e a incapacidade em por fim ao clientelismo (DRAIBE, 1998; MENEZES, 2001).

Embora tenha se fortalecido com a criação do CONSEA e a inserção do enfrentamento da fome dentre as prioridades do governo Itamar, a coalizão de SAN não conseguiu ser bem-sucedida em seus objetivos de inserir a segurança alimentar como eixo estratégico de um novo projeto de desenvolvimento nacional e de estruturá-la em um referencial de política pública. Maluf et al. (1996) e Menezes (2001) identificam alguns fatores que contribuíram

para esse desfecho: i) o caráter transitório do governo Itamar; ii) a incongruência das ações propostas pelo CONSEA e a política econômica voltada para a estabilidade e austeridade econômica; iii) a originalidade e amplitude do tema; iv) a fragilidade da atuação dos conselheiros do CONSEA.

No documento final da 1ª CNSA, o CONSEA e a Ação da Cidadania se dirigiram ao Presidente da República eleito para o período 1995-1998, Fernando Henrique Cardoso (FHC), reivindicando a continuidade do processo de interlocução entre governo e sociedade e a implementação das propostas aprovadas pela Conferência.

Todavia, a eleição presidencial representou uma forte ruptura no processo participativo de construção de uma política nacional de SAN. Tão logo assumiu a presidência, FHC extinguiu o CONSEA e criou a Estratégia Comunidade Solidária (CS), gerenciada por uma Secretaria Executiva vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Esta nova Secretaria não dispunha de recursos próprios, tampouco executava programas ou projetos. Também foi criado o Conselho Comunidade Solidária que reunia órgãos de governo e organizações sociais. A CS tinha como finalidade canalizar os programas de combate à fome e à pobreza para os municípios considerados mais vulneráveis⁵¹. Dezesesseis programas federais vinculados a seis Ministérios (Saúde, educação, Agricultura e Abastecimento, Planejamento e Orçamento, Desporto e Trabalho) compunham a agenda básica do Governo Federal nesta área (DRAIBE, 1998; BURLANDY, 2003).

Burlandy (2003) avalia que um dos aspectos mais positivos da CS foi ter buscado alterar a dinâmica de distribuição de recursos voltados para o enfrentamento da pobreza, a partir da convergência de alguns programas sociais para os municípios e grupos populacionais mais pobres definidos a partir da aplicação de critérios de vulnerabilidade social. Por outro lado, a autora ressalta a fragilidade dessa integração tanto na esfera institucional quanto política, bem como o alcance limitado dos programas e ações aos segmentos mais pobres que residiam nesses municípios.

Draibe (1998), ao analisar a Estratégia Comunidade Solidária, identificou as seguintes características: i) processo decisório centrado no executivo federal; ii) priorização de programas com viés clientelistas; iii) baixa cobertura da população potencialmente beneficiária e descontinuidade das ações; iv) estrutura paralela à proteção social; v) transferência do dever do Estado de garantir a proteção social para a sociedade civil.

Em abril de 1998, o INAN foi extinto e suas competências foram absorvidas pelo Ministério da Saúde. No início do segundo mandato do governo FHC foi instituída uma Área Técnica de Alimentação (ATAN). Todavia, em seus primeiros meses de existência, a ATAN permaneceu com uma estrutura financeira e de recursos humanos bastante precária. Segundo Pinheiro (2009), apesar dessa fragilidade, a ATAN foi praticamente a única área do governo que preservou um espaço de debate sobre alimentação e nutrição na perspectiva da SAN, culminando com a formulação da Política Nacional de Alimentação (PNAN), lançada em

51 Um dos critérios utilizados pela Secretaria Executiva para definir quais eram os municípios a serem beneficiados pelo Programa Leite é Saúde, por exemplo, era o Modelo Preditivo de Desnutrição da Universidade de São Paulo. Com base nos dados da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN) realizado pelo IBGE em 1989, foi utilizado um modelo que permitiu estimar a probabilidade de ocorrência de desnutrição em crianças menores de 5 anos. Segundo Benício et al. (2013) foram produzidas estimativas para cada um dos 4.489 brasileiros.

1999. Na origem da PNAN estão os debates e as proposições emanadas da 1ª Conferência Nacional de Alimentação (1986) e da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994), o que contribuiu para que a SAN e o DHAA fossem adotados como referência para suas ações⁵². Seu processo de construção envolveu, especialmente, o diálogo com organizações ligadas às categorias profissionais e instituições acadêmicas e o Conselho Nacional de Saúde (CNS). Burlandy (2011) e Pinheiro (2009) consideram que a PNAN constituiu-se em um importante espaço de resistência, responsável por manter alguns temas relacionados à SAN na agenda governamental até o ano de 2003.

Outra iniciativa de enfrentamento da fome e da pobreza que marcou o governo FHC foi a implementação, no início dos anos 2000, de programas federais de transferência de renda com exigência de condicionalidades voltadas para as famílias com filhos em situação de vulnerabilidade alimentar e social. Ao término do governo, em 2002, estavam em curso seis programas de transferência de renda vinculados a diversos Ministérios setoriais⁵³. Estes programas se caracterizavam pela fragmentação, sobrefocalização⁵⁴ e baixa cobertura dos beneficiários, sendo afetados, também, por uma estrutura política e institucional que favorecia a pulverização dos recursos (SILVA E SILVA, 2004; LAVINAS, 2000; 2004).

Mesmo sem espaço de interlocução com o governo federal e avaliando que estas mudanças representavam retrocessos na implementação das políticas de SAN, a sociedade civil continuou se mobilizando em torno dessa agenda. Em 1996, por ocasião da preparação para a Cúpula Mundial da Alimentação (CMA), que seria realizada em Roma, alguns militantes da SAN ligados à primeira gestão do CONSEA articularam-se e conseguiram participar da comissão tripartite que elaborou o relatório sobre a situação alimentar e nutricional do Brasil (ZIMMERMANN, 2011; IPEA, 2013). A delegação brasileira que participou do evento contou com um número expressivo de representantes da sociedade civil que também participaram ativamente da conferência paralela à CMA. Este foi um momento importante na construção da coalizão de causa em torno da SAN, considerado por Menezes (2001) como um marco histórico, por ter possibilitado a construção de um documento que afirmava a SAN como objetivo estratégico da política e ampliava este conceito, articulando questões relacionadas à produção, ao acesso e ao consumo de alimentos.

Ao retornarem de Roma, diversas entidades se articularam, buscando dar continuidade ao processo de mobilização em torno da SAN. Foi realizado, em 1998, um encontro nacional em São Paulo, que resultou na criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)⁵⁵, que passou a articular uma centena de entidades, movimentos,

52 A Portaria nº 710 de 10 de junho de 1999 que instituiu a PNAN definiu que “A Política Nacional de Alimentação e Nutrição deve integrar a Política Nacional de Saúde, inserindo-se, ao mesmo tempo, no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional, compondo um conjunto das políticas de governo voltadas à concretização do DHAA – direito humano universal à alimentação e nutrição adequadas. Esta Política tem como propósito a garantia da qualidade dos alimentos colocados para consumo no país, a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos” (BRASIL, 1999:17)

53 São eles: Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Programa Agente Jovem (Ministério da Assistência Social), Programa Bolsa Escola (Ministério da Educação e Cultura), Programa Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde) e Programa Vale-Gás (Ministério de Minas e Energia).

54 Enquanto algumas famílias recebiam mais de uma modalidade de transferência de renda, outras famílias em igual situação de pobreza não recebiam nenhum benefício.

55 Em seu 6º Encontro Nacional, realizado em 2009, o Fórum incorporou ao seu nome o termo soberania

organizações da sociedade civil e indivíduos ligados aos campos da saúde, nutrição, direitos humanos, agricultura familiar, educação popular, economia solidária e agroecologia⁵⁶. Francisco Menezes, um dos fundadores do FBSSAN, ressalta que o Fórum foi a consolidação de uma trajetória de articulação entre vários atores sociais desde o final do governo Itamar Franco que, diante da iminente saída da SAN da agenda governamental, decidiram investir no fortalecimento das estratégias de mobilização da sociedade (FBSSAN, 2009).

Uma vez constituído, o Fórum definiu algumas prioridades em sua ação política: i) a reflexão crítica sobre os impactos do modelo de desenvolvimento e da política econômica sobre a situação alimentar e nutricional da população brasileira; ii) a qualificação do conceito de SAN e dos seus princípios e diretrizes; iii) a difusão de informações com vistas a mobilizar a opinião pública e; iv) o estímulo ao desenvolvimento de ações estaduais e municipais de promoção da SAN.

Frente às dificuldades para incidir sobre a agenda federal, o FBSSAN decidiu investir na interlocução com os governos estaduais e municipais, conforme nos relata Menezes (2001:13):

Por conta de uma conjuntura em que assumiram novos governos estaduais identificados com as principais preocupações do Fórum Brasileiro, foi se realizando um esforço de retomar no plano estadual a importante experiência do CONSEA. O mesmo começou a ocorrer em alguns municípios, com a facilidade adicional de que estes possibilitavam a participação de atores sociais envolvidos com o tema, no plano local (MENEZES, 2001:13).

O Fórum encaminhou uma carta aos governadores eleitos em 1998 que abordava a situação de insegurança alimentar e nutricional (IAN) brasileira e a necessidade de se implementar uma política de SAN de natureza intersetorial e participativa, reforçando a importância da criação de conselhos estaduais como espaços de diálogo entre governo e sociedade civil (MENEZES, 2001; VALENTE, 2002, FBSSAN, 2009). Essa ação resultou no estreitamento do diálogo com os governadores de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Acre, que criaram os primeiros conselhos estaduais de SAN (CONSEA Estadual). O estado de Minas Gerais realizou, nesse período, a sua I Conferência Estadual e recuperou a proposta de institucionalização de uma política de SAN. Este estado também sediou, no ano 2000, o 2º Encontro Nacional do FBSSAN (FBSSAN, 2009).

Outra importante iniciativa do Fórum para tentar incidir na agenda governamental foi a elaboração de publicações⁵⁷ que discutiam a adoção da SAN como objetivo de política pública, sistematizando diretrizes para a construção de uma política municipal de SAN.

alimentar.

56 Participaram do Encontro Nacional que criou o FBSSAN representantes de quarenta organizações da sociedade civil oriundas de quatorze unidades da federação. Foi definido que a ONG Ágora, com sede em Brasília, assumiria a Secretaria executiva do Fórum (MENEZES, 2001).

57 Uma das publicações que se tornou uma referência foi organizada por dois membros do Fórum, Christiane Costa e Renato Maluf, no âmbito de um projeto do Instituto Polis e publicada em 2001 – Diretrizes para uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

A abordagem da ACF considera que a mobilização da opinião pública e a difusão de informações técnicas são recursos comumente utilizados pelos atores que compõem uma determinada coalizão para superar possíveis obstáculos ao seu objetivo político (SABATIER & WEIBLE, 2007). Nessa perspectiva, o FBSSAN integrou a comissão tripartite (governo, sociedade civil e setor privado) que elaborou o Relatório brasileiro apresentado durante a Cúpula Mundial da Alimentação + 5 (CMA + 5), realizada em Roma em 2002. Segundo Maluf (2006), o relatório apresentou um diagnóstico da situação alimentar e nutricional e um conjunto de recomendações que expressava os consensos possíveis no âmbito da comissão tripartite. Alguns membros da coordenação do Fórum integraram a delegação da sociedade civil, participando ativamente da Cúpula e do evento paralelo. Além de se manifestar em plenária, contrapondo-se à principal proposta apresentada pelo governo brasileiro de conjugar segurança alimentar e livre comércio, o FBSSAN divulgou um documento de posicionamento intitulado “*A sociedade civil brasileira e a Cúpula Mundial da Alimentação: cinco anos depois*”, na qual denunciava o não cumprimento dos compromissos assumidos pelos países, especialmente o Brasil, e os retrocessos nos mecanismos de participação social e apresentava diversas propostas para a garantia da SAN (MALUF, 2006). O Fórum também contribuiu para a participação brasileira em outras arenas internacionais, como o Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, realizado em Cuba no ano de 2001 (MENEZES, 2001; VALENTE, 2002; BURLANDY, 2003; CONSEA, 2009).

Em 2002, o FBSSAN contribuiu com a realização de um seminário temático organizado pelo Instituto Cidadania, colaborando ativamente para a elaboração do Projeto Fome Zero que retomava as propostas de implementação de uma Política de SAN e de recomposição do CONSEA. O Instituto Cidadania era uma organização social presidida, à época, por Luís Inácio Lula da Silva e reunia especialistas e diversos atores políticos com o objetivo de aprofundar o debate sobre determinados temas considerados estratégicos⁵⁸ e elaborar propostas de políticas públicas. Como será tratado na próxima seção, o Instituto Cidadania e o FBSSAN foram atores estratégicos no processo de institucionalização da SAN, ocorrido a partir do primeiro governo Lula, em 2003.

1.3 A institucionalização da SAN a partir de 2003

A eleição do candidato Luís Inácio Lula da Silva (PT) para a Presidência da República e sua posse em 2003 foram acontecimentos que impactaram fortemente o subsistema de SAN⁵⁹, gerando novas “*estruturas de oportunidades de coalizão*” para os atores sociais vinculados a este campo, uma vez que: i) inaugurou-se um período de maior permeabilidade do Estado às demandas da sociedade, tendo sido constituídos e fomentados diversos espaços de participação social como conferências, conselhos, grupos de trabalho, entre outros⁶⁰. Nessa

58 O Instituto Cidadania desenvolveu os seguintes projetos temáticos: moradia; energia elétrica; segurança pública; reforma política; segurança alimentar e nutricional e juventude. Fonte: <http://www.institutolula.org/historia>. Acesso em abr/2015.

59 Tomando como base a abordagem “ACF” (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993), a SAN é considerada nesta tese como um subsistema de política, uma vez que se constitui em um problema público em torno do qual se conforma determinados campo de relações produzidos a partir da interação entre diversos atores que buscam incidir sobre essa política pública orientados por um conjunto de crenças e valores que partilham entre si.

60 Ao analisar o período que compreende os dois mandatos do governo Lula (2003-2010), PIRES & VAZ (2014) identificaram uma expansão marcante das formas de interação entre os atores estatais e os atores sociais na produção de políticas públicas, as quais assumiram uma multiplicidade de formatos institucionais.

perspectiva, o CONSEA foi recriado e o processo de realização de Conferências de SAN foi retomado, fortalecendo, assim, o projeto democrático-participativo defendido pela coalizão de SAN; ii) já em seu discurso de posse, o Presidente definiu o combate à fome⁶¹ como prioridade máxima de seu governo e lançou o Programa “Fome Zero”, com forte apoio popular; iii) para implementar o Fome Zero foi criada, pelo novo governo, uma estrutura institucional específica - o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) - cuja gestão e equipe técnica foram assumidas por pessoas historicamente envolvidas com a mobilização em torno da SAN.

Sabatier & Weible (2007) consideram que as estruturas de oportunidades podem variar conforme o grau de permeabilidade do sistema político à participação de diferentes atores sociais nos processos decisórios. Para Cortes & Silva (2010), na medida em que existe uma relação de interdependência entre Estado e Sociedade civil, alguns tipos de mudanças institucionais podem alterar a configuração dos atores sociais e produzir um novo arranjo nas disputas políticas.

Mudanças institucionais importantes, tais como a chegada de novas forças políticas ao governo e a introdução de novos espaços institucionais de participação/representação política, podem significar uma mudança significativa na estrutura de oportunidades políticas com a qual se confrontam os atores sociais. Tais mudanças podem alterar de forma mais ou menos radical não só os incentivos ou as restrições a determinadas formas de organização e atuação, mas também oportunidades de certos segmentos da sociedade se constituírem como agentes politicamente relevantes (CORTES & SILVA, 2010:435).

Nessa perspectiva, a chegada de Lula ao poder criou oportunidades favoráveis para que a coalizão de SAN se fortalecesse e disputasse no âmbito da agenda de governo a institucionalização do seu projeto político. Outro fator que contribuiu para esse processo foi o aprendizado acumulado por esses atores ao longo da sua trajetória de mobilização pela SAN, conforme destacado na seção anterior.

Lançado nos primeiros dias do novo governo, o Programa Fome Zero (PFZ) recuperou a proposta original que havia sido elaborada, em 2001, pelo Instituto Cidadania, sob coordenação do próprio Lula. Concebida por mais de cem especialistas, acadêmicos e representantes da sociedade civil, essa proposta foi amplamente debatida durante a campanha presidencial e pelo chamado governo de transição⁶². O PFZ buscava articular políticas compensatórias e estruturais para o enfrentamento da pobreza e da fome.

61 Em seu discurso de posse, Lula assumiu o seguinte compromisso: “Por isso, defini entre as prioridades de meu governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida”.

62 Medidas administrativas, implementadas ainda durante a administração Fernando Henrique Cardoso, possibilitaram a constituição, logo após as eleições, de uma equipe de transição indicada pelo candidato eleito, tendo como principal tarefa elaborar um diagnóstico dos órgãos do poder Executivo e dos problemas enfrentados nas principais áreas de governo (COSTA & ANDRADE, 2003).

Já no primeiro dia de governo foi editada a Medida Provisória nº 103⁶³, que instituiu novamente o CONSEA e criou o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA).

Assim como em 1993, o CONSEA permaneceu vinculado à Presidência da República, como órgão responsável por assessorar o Presidente na formulação de políticas públicas e articulação intersetorial das ações governamentais com vistas à garantia do DHAA. O conselho, formado por um terço de representantes do governo e dois terços da sociedade civil, era composto por treze Ministros de Estado, onze observadores e trinta e oito membros da sociedade civil nomeados pelo Presidente da República. Os representantes da sociedade civil⁶⁴ eram oriundos de onze estados da federação distribuídos pelas cinco regiões brasileiras e atuavam em diversas áreas temáticas vinculadas à SAN, incluindo representantes de diferentes segmentos e/ou categorias profissionais incluindo: sindicalistas, religiosos, profissionais de saúde (médicos e nutricionistas), professores/as universitários, engenheiros/as, empresários/as, sociólogos/as, agricultores/as, trabalhadores/as rurais, economistas, agrônomos/as, advogados/as, artistas e esportistas (CONSEA, 2004). A presidência foi exercida pelo sindicalista Luiz Marinho, ligado à Central Única dos Trabalhadores (CUT), e a Secretaria Executiva ficou a cargo do Ministro de Segurança Alimentar, José Graziano da Silva.

Nessa gestão (2003-2004), o CONSEA instituiu três câmaras⁶⁵ permanentes, que tinham como função debater sobre determinadas questões e elaborar proposições a serem apreciadas em plenária. Essas câmaras tinham sob sua responsabilidade os seguintes temas: i) economia, produção e distribuição; ii) nutrição, saúde e consumo; iii) sistemas de avaliação, monitoramento de SAN e instrumentos de ação inovadores (CONSEA, 2004). Coube, ainda, a essa gestão, organizar a 2ª Conferência Nacional de SAN (2ª CNSAN), monitorar e apoiar as ações previstas no âmbito do Fome Zero, especialmente a criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e a miséria, e propor princípios e diretrizes para uma política de SAN.

Cabe aqui destacar o posicionamento crítico assumido pelo CONSEA⁶⁶, no sentido de

63 Essa Medida Provisória foi posteriormente convertida na Lei 10.683 de 28 de maio de 2003.

64 Entre os representantes da sociedade civil, estavam representantes das seguintes associações: CONTAG, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF-Sul), Força Sindical, Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP), Associação Evangélica Brasileira (AEVB), Warã – Instituto Indígena Brasileiro, Hospital Alberto Einstein, Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Coordenação Nacional DST/AIDS, SESC São Paulo/MESA SP, Associação Brasileira da Indústria Alimentícia (ABIA), IBASE/FBSAN, Instituto ETHOS, Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Fundação Djalma Guimarães, Instituto Materno Infantil de PE (IMIP-PE), Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), ONG Humanos Direitos, Centro de Estudos das Relações do Trabalho (CEERT), Grupo de Trabalho da Amazônia (GTA), Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), Bispo de Duque de Caxias/FBSAN, Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA), Movimento de Organização Comunitária (MOC), Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), Confederação Nacional de Municípios (CNM), Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Fundação Gol de Letra, UFRRJ/FBSAN, Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN), Ação da Cidadania - ES, Instituto Polis/ABONG, Igreja Universal do Reino de Deus, UNICAMP/ONG Apoio fome zero (ZIMMERMANN, 2011).

65 O Decreto de regulamentação do CONSEA estabeleceu a criação de três Câmaras Temáticas.

66 No documento preparatório para a 2ª CNSAN (CONSEA, 2004) consta a seguinte declaração: “*Em avaliação interna realizada pelo atual Conselho, constatou-se uma dificuldade principal, que é a de conseguir manter sua natureza intersetorial, devido à forte tendência de colocá-lo como órgão de um ministério específico, no caso, o*

manter-se como uma instância de articulação interministerial, diante das tentativas do MESA de concentrar o processo de interlocução com o conselho. Nessa direção, o FBSSAN também criticou, em diversas oportunidades, a criação de um ministério específico para tratar de uma questão de natureza intersetorial como a SAN, por considerar que esse desenho institucional dificultava a articulação com outros setores de governo. Francisco Menezes⁶⁷, membro da coordenação do Fórum que integrou a comissão formada pelo Instituto Cidadania para elaboração do Fome Zero, lembra que a proposta original previa a criação de uma Secretaria especial vinculada à Presidência da República ao invés de um Ministério:

A gente defendia a Secretaria por causa de um aspecto fundamental na questão da segurança alimentar, que é a transversalidade do tema. Outro fator importante era que, na nossa opinião, uma Secretaria não teria que disputar orçamento com os outros ministérios, ficando com a tarefa de articular as diferentes ações dos diversos ministérios. Isso gerou algumas divergências, mas a ideia do ministério acabou prevalecendo, talvez por expressar com mais clareza a prioridade do Programa (FIOCRUZ, 2003:24)

Por outro lado, Takagi (2010) argumenta que a criação do MESA tinha como objetivo assegurar um espaço institucional para a implantação de novas ações e políticas públicas de SAN, não interferindo nos demais programas geridos por outros órgãos do governo federal.

Como será aprofundada mais adiante, a intersectorialidade se configura em um dos princípios defendidos pela coalizão de SAN. No entanto, o debate sobre qual o arranjo institucional mais adequado para a concretização desse princípio na política de SAN foi bastante controverso. Outra questão polêmica durante o processo de transição de governo dizia respeito à definição de uma estratégia capaz de assegurar o acesso à alimentação às famílias em situação de pobreza. De acordo com Tomazini & Leite (2016), duas propostas estiveram em disputa. De um lado, a ideia, inspirada no programa Food Stamp⁶⁸, era fornecer cupons para que as famílias adquirissem alimentos nos comércios varejistas cadastrados e, de outro, a proposta era investir na transferência de renda.

Nos primeiros meses de governo, o arranjo adotado foi a manutenção dos programas anteriores de transferência de renda com preservação dos seus vínculos institucionais e a criação do Programa Cartão Alimentação (PCA), no âmbito do PFZ. Gerido pelo MESA, o PCA tinha como principal objetivo complementar a renda das famílias em extrema pobreza, mediante a exigência de algumas contrapartidas, como os cursos de alfabetização para adultos⁶⁹. O programa priorizou os municípios de pequeno porte e com alto percentual de

extinto MESA”.

67 Em maio de 2004, Francisco Menezes, diretor do IBASE e membro da coordenação do FBSSAN, assumiu a presidência do CONSEA.

68 O programa Food Stamp, atual Programa de Assistência e Suplementação Nutricional (Supplemental Nutritional Assistance Program - SNAP), constitui-se como um programa de assistência nutricional implementado pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. Um resgate da trajetória histórica desse programa pode ser encontrado em Langers (2007). Ver também a página web do SNAP: <https://www.fns.usda.gov/snap/supplemental-nutrition-assistance-program-snap>. Acesso em: 07/07/2017.

69 O mecanismo de transferência monetária era similar aos programas anteriores, via cartão bancário em nome

pobreza, aonde foram constituídos Comitês Gestores formados pela sociedade civil e responsáveis pela captação, cadastramento e seleção das famílias beneficiárias. Os comitês também se configuravam em um aspecto controverso, pois havia discordâncias tanto no interior do governo quanto na equipe que contribuiu com a transição, se deveriam ou não ser atribuídas a estes comitês responsabilidades em relação à execução do programa. Nessa mesma direção, diversos prefeitos pressionaram o governo argumentando que esse desenho institucional comprometia o pacto federativo (TOMAZINI & LEITE, 2016).

Esse contexto, aliado ao diagnóstico de que a pulverização dos programas de transferência de renda em diferentes ministérios gerava fragmentação e sobreposição das ações, contribuiu para que o governo federal decidisse unificar os quatro programas existentes no Programa Bolsa Família (PBF)⁷⁰. Todavia, apesar de ter sido incluído como uma ação do Fome Zero, o PBF tinha uma certa autonomia em relação ao MESA, pois era gerido por um Conselho Gestor Interministerial, cuja Secretaria Executiva estava vinculada à Presidência da República (SCHOTTZ, 2005).

É possível afirmar que o processo que resultou na criação do Programa Bolsa Família contribuiu para o enfraquecimento do MESA que, alguns meses depois, viria a ser fundido com o Ministério da Assistência Social, dando origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Nessa reforma ministerial, o PBF passou a estar vinculado ao MDS, sendo gerido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania⁷¹. Também foram criadas a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SENAS).

O CONSEA manifestou-se favorável à criação do MDS e de uma secretaria voltada para a gestão das ações desenvolvidas pelo Fome Zero. Por outro lado, reiterou a importância de este Ministério reconhecer e fortalecer o conselho enquanto uma instância de caráter suprassetorial responsável por promover o diálogo e a articulação entre os diferentes órgãos de governo, pois *“isso evitaria a tendência de colocar a SAN como objetivo setorial (no caso, da área social) com a correspondente redução do comprometimento dos demais setores de governo”* (CONSEA, 2004:79).

No que concerne ao Fome Zero, as prioridades estabelecidas no primeiro mandato do Presidente Lula apontavam, por um lado, para a centralidade da questão alimentar na agenda de governo. Havia, no entanto, o risco de que o enfoque da SAN ficasse restrito ao enfrentamento da fome e da pobreza, mesmo considerando que estas prioridades correspondiam, naquele momento histórico, aos principais problemas de IAN existentes no Brasil (MALUF, 2006). Apesar desse limite, Menezes & Santarelli (2013) avaliam que os quatro eixos que organizavam as ações desenvolvidas pelo Fome Zero (acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda; articulação, mobilização e controle social) abarcavam os elementos-chave de uma política de SAN. Ao longo dos anos, o PFZ passou por várias mudanças e se tornou uma estratégia do governo federal voltada para *“assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos, promovendo a SAN, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania”*

da mulher responsável pela família, sendo o valor repassado de R\$50,00.

70 O PBF foi instituído através da Medida Provisória nº 132 em outubro de 2003 e convertida na Lei 10.386 de 09/01/04.

71 As funções do Conselho Gestor Interministerial foram, então, transferidas para o recém criado Conselho Gestor do PBF, órgão colegiado e deliberativo que reúne os Ministérios da Saúde, Educação e Planejamento.

(MALUF, 2006:14).

A prioridade conferida ao Fome Zero, a intensa mobilização da sociedade civil e a capacidade de incidência política e de formulação do CONSEA contribuíram para uma progressiva institucionalização da SAN enquanto um enfoque intersetorial de políticas públicas orientado pelos princípios do DHAA e da Soberania Alimentar.

Em que pese os avanços, vale destacar que esse tem sido um processo repleto de obstáculos e marcado por muitas tensões, considerando que: i) conformou-se uma coalizão que articula atores sociais e governamentais ligados a diversos campos temáticos e que, embora, compartilhem um conjunto nuclear de crenças e valores (*policy core*) - que se materializou em um conceito ampliado de SAN na 2ª CNSAN, em 2004, posteriormente institucionalizado através da Lei Orgânica de SAN (Lei no 11.346/2006) – há diferentes percepções e interesses sobre como incorporar esse quadro referencial de princípios e valores às políticas e às ações públicas (crenças secundárias)⁷²; ii) os atores sociais presentes no subsistema político da SAN podem estabelecer vínculos mais ou menos sólidos com os quadros referenciais que orientam o campo, ou inserir-se nele apenas a partir de uma determinada dimensão (BURLANDY et al., 2013); iii) a implementação dos princípios de SAN requer a construção de um arranjo institucional complexo, bem como uma forte articulação entre orçamento e gestão, necessidades estas que vão na contramão da trajetória histórica de fragmentação na administração pública (BURLANDY, 2009); iv) há um conflito permanente entre o modelo de desenvolvimento em curso e a agenda de garantia de direitos e de soberania alimentar proposta pela coalizão de SAN (BURLANDY et al., 2013; MALUF, 2007).

A 2ª CNSAN foi um marco importante na trajetória histórica da SAN, por ter reunido em Olinda mais de duas mil pessoas, dez anos após a primeira conferência, com o objetivo de construir os princípios e diretrizes de uma política de SAN e definir prioridades. O processo preparatório para a 2ª CNSAN envolveu a elaboração de um documento de referência e a realização de conferências municipais, regionais e estaduais, que além de deliberar sobre ações de SAN, correspondentes aos seus níveis de atuação, também elaboraram propostas, que foram sistematizadas e discutidas na conferência nacional.

O FBSSAN foi um ator bastante presente em todo o processo de organização e realização da conferência, coordenada pelo CONSEA, tendo vários de seus membros envolvidos em atividades estratégicas como a elaboração do texto de referência, a sistematização das propostas encaminhadas pelas conferências estaduais e a relatoria. Logo após a Conferência, Francisco Menezes, membro fundador do FBSSAN, assumiu a presidência do CONSEA para a gestão 2004-2007.

A amplitude das questões debatidas pela 2ª CNSAN pode ser observada na própria divisão dos grupos de trabalho em dezesseis eixos temáticos, nos quais foram elencadas dez prioridades para cada eixo. Por reunir uma multiplicidade de atores sociais e governamentais com interesses tão diversos, dialogando em torno de um tema de tamanha amplitude, a escolha de prioridades⁷³ foi um exercício democrático bastante desafiador e permeado por

72 Essa configuração poderá ser observada no capítulo 4, que tratará das controvérsias envolvendo a definição dos mecanismos de compra da agricultura familiar para o PNAE.

73 A alimentação escolar figurou como uma política pública prioritária no relatório final da 2ª CNSAN. Dentre as propostas aprovadas pela plenária, destacam-se a elaboração de uma lei específica para o PNAE e a adoção de estratégias para promover a inclusão de alimentos saudáveis nos cardápios das escolas (CONSEA, 2004).

conflitos e tensões. De forma resumida, a principal deliberação da conferência foi a necessidade de dar passos concretos em direção à institucionalização da SAN como um enfoque de política pública, a partir da criação de um sistema e de uma política a serem instituídos por lei. Em relação a essa deliberação, consta no Relatório final da Conferência a seguinte proposição:

Instituir um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, garantindo a regulamentação das políticas de SAN como política pública integral, com Lei Orgânica e orçamento próprio, prevendo criação de fundo específico, com definição de ações, diretrizes, recursos e papel dos diferentes níveis de governo na obrigação do Estado de garantir o direito humano à alimentação; contemplando a gestão participativa (de atores da sociedade civil organizada e do governo nos três níveis), a regionalização e produção, realizando as Conferências como instâncias deliberativas, preferencialmente a cada dois anos, respeitando as questões de gênero, raça, etnia, geração e regionalidade e prevendo a criação de leis complementares nos estados e municípios (CONSEA, 2004b:11).

De fato, a gestão 2004-2007 do CONSEA investiu fortemente em estratégias de mobilização social e pressão política para a institucionalização de uma política e de um sistema de SAN à luz das prioridades e dos princípios e diretrizes aprovadas pela Conferência.

A 2ª CNSAN consagrou um conceito⁷⁴, posteriormente institucionalizado em lei orgânica, que propõe que a SAN se constitua em um objetivo estratégico que orienta as políticas públicas pelos princípios do DHAA e da Soberania Alimentar, buscando articular e integrar os diferentes setores, desde a agricultura, meio ambiente, saúde, educação entre outros (CONSEA, 2007; MALUF, 2006):

Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (LOSAN - Art3º).

Como demonstrado ao longo desse capítulo, a proposição desse conceito mais ampliado de SAN, cujo enfoque possui algumas especificidades, que o diferenciam de outros conceitos operados internacionalmente, resulta de um extenso processo de mobilização social e de aprendizagem por parte dos atores envolvidos. A interação entre saberes oriundos de

74 Segundo Maluf (2007) o conceito aprovado durante a 2ª CNSAN foi formulado durante um encontro do FBSSAN realizado em 2003, tendo resultado de um esforço de diálogo com as diversas contribuições efetuadas por diferentes atores sociais e governamentais ao longo da trajetória de construção da agenda de SAN.

campos tão diversos e o esforço de articulação dos diferentes interesses de cada setor contribuíram para que novas percepções e formulações sobre SAN fossem produzidas.

O DHAA e a Soberania Alimentar constituem-se como pilares da abordagem contemporânea da SAN no Brasil. Todavia, como trataremos adiante, a Lei Orgânica de SAN (LOSAN) não incorporou a soberania alimentar com a mesma intensidade que o princípio norteador do DHAA. Para Pacheco (2003), a inserção da SAN no campo dos direitos humanos coloca as políticas públicas em outro patamar, ao comprometer diretamente o Estado brasileiro com a responsabilidade em garantir um direito reconhecido em diversos Tratados Internacionais⁷⁵:

Não é uma questão semântica falar de segurança alimentar e nutricional. Adotar este conceito significa ultrapassar os limites das ações de políticas compensatórias para garantir o alimento aos pobres ou basear-se nas ações compensatórias. Ele exprime a compreensão da alimentação como um direito integrado no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que deve ser garantido pelo Estado (PACHECO, 2003).

Esses tratados, e mais recentemente, a Emenda nº 64 (EC 64) incorporada à Constituição Federal brasileira, estabelecem que a alimentação, enquanto um direito humano, caracteriza-se pela universalidade, indivisibilidade e interdependência. Nessa perspectiva, todas as pessoas, independente de sua cor, raça, etnia, idade, sexo, origem são titulares de direitos. O DHAA é constituído por duas dimensões indivisíveis: o direito de estar livre da fome e o direito de alimentar-se de forma saudável e adequada às suas necessidades e cultura alimentar (VALENTE, 2004; CONSEA, 2004).

No que concerne à segunda dimensão, o diálogo intersetorial promovido pelo CONSEA a partir da constituição, em 2005, de um grupo de trabalho (GT) específico⁷⁶, resultou na requalificação do conceito de alimentação saudável a partir do enfoque intersetorial de SAN, posteriormente ratificado pela 3ª CNSAN, realizada em Fortaleza, em julho de 2007.

Alimentação adequada e saudável é a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, considerando e adequando quando necessário o referencial tradicional local. Deve atender aos princípios

75 Alguns Tratados Internacionais que reconhecem o Direito Humano à Alimentação: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC – 1966), Comentários Geral nº 12, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1999) e as Diretrizes Voluntárias em apoio a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar (FAO, 2002).

76 Constituído em 2005, o GT era composto por conselheiros/as do CONSEA Nacional e técnicos/as vinculados à diferentes Ministérios e órgãos governamentais. O relatório final foi apresentado e aprovado na plenária do CONSEA em março de 2007.

da variedade, qualidade, equilíbrio, moderação e prazer (sabor), às dimensões de gênero, raça e etnia e formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos e biológicos e de organismos geneticamente modificados (CONSEA, 2007:26).

Esse conceito amplia a noção de alimentação saudável para além dos aspectos biológicos e sanitários, abarcando, também, as dimensões sociais, econômicas, ambientais e culturais. A adequação, valorizada como um atributo da alimentação, possibilita a incorporação de questões estratégicas para a garantia da SAN, como a adoção de formas de produção ambiental e socialmente sustentáveis, o respeito à cultura alimentar e à equidade de gênero e etnia, a valorização do prazer e do gosto e o fortalecimento dos circuitos curtos de produção e consumo.

Vale destacar a composição intersetorial do GT que reuniu, entre os anos de 2005 e 2007, conselheiros do CONSEA Nacional e técnicos de Ministérios e de diferentes órgãos governamentais vinculados aos setores de saúde, nutrição, educação, meio ambiente, agricultura familiar e direito das mulheres, das populações negras e dos povos e comunidades tradicionais, tendo produzido um relatório final muito qualificado e bastante elogiado pelo pleno do conselho. A participação ativa de alguns/as gestores/as e técnicos/as contribuiu para que as áreas técnicas de nutrição, vinculadas aos setores da saúde e da educação e responsáveis respectivamente pela coordenação da PNAN e do PNAE, investissem em um processo de diálogo intra e inter setorial com vistas à incorporação do conceito de alimentação adequada e saudável (AAS) por estes programas⁷⁷.

O princípio da soberania alimentar encontra-se vinculado à SAN em função da necessidade de se garantir, em meio a um contexto internacional globalizado, o direito dos povos de definir suas próprias estratégias de produção, abastecimento e consumo de alimentos com vistas à garantia do DHAA, sobrepondo-se aos interesses comerciais.

Assim, o exercício soberano de políticas de SAN se sobrepõe à lógica mercantil estrita. Não se trata de aceitar o falso dilema entre buscar a autossuficiência absoluta (produzir internamente todo o alimento necessário) e ser eficiente nas trocas com o exterior (especializar-se nos produtos em que se é mais competitivo e importar o restante). O ponto principal é reconhecer, de um lado, que o comércio internacional não é fonte confiável de SAN e de outro, que a produção doméstica (nacional) de alimentos é estratégica para todos os países do mundo, principalmente os grandes países como o Brasil (MALUF & REIS, 2011:20).

Conforme será discutido na seção seguinte, a Soberania Alimentar (SOBAL) foi

⁷⁷ A atual versão da PNAN, revisada em 2010 e publicada em 2011, adota, ainda que parcialmente, o conceito de alimentação adequada e saudável, sinalizando sua relação com o modelo de produção, processamento e consumo de alimentos.

proposta pelos movimentos sociais do campo articulados pela Via Campesina, como uma bandeira de luta política que se contrapõe ao conceito de segurança alimentar global adotado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) como eixo norteador dos acordos comerciais e por outros organismos internacionais, como a FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (Food and Agriculture Organization of the United Nations).

No Brasil, a SOBAL também se constitui em uma das principais bandeiras defendidas pelos movimentos sociais que integram a Via Campesina Brasil e vem sendo progressivamente adotada por outros movimentos sociais, inclusive pelos movimentos feministas.

Nos últimos anos, é possível observar uma crescente aproximação entre as agendas de SAN e o debate em torno da Soberania Alimentar, em decorrência das diversas iniciativas de diálogo e ação conjunta entre os movimentos sociais, movimentos de mulheres e organizações ligadas à SAN, como o FBSSAN. Em 2009, com o objetivo de ampliar seu compromisso com a soberania alimentar e estreitar sua relação com os movimentos camponeses, o Fórum passou a ser denominado de Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). Esse compromisso não foi só de natureza semântica, tendo se traduzido no fortalecimento de pautas vinculadas à soberania alimentar como a questão dos transgênicos, da biofortificação de sementes e das ameaças ao patrimônio alimentar brasileiro. Ainda neste encontro, o Fórum definiu como uma de suas principais estratégias de ação política o fortalecimento do diálogo com outras redes e movimentos sociais a partir de bandeiras integradoras.

Outro importante espaço de articulação entre Soberania Alimentar e SAN é a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), que instituiu em 2005 o Grupo de Trabalho Soberania e Segurança Alimentar (GT SSA). O GT SSA se constituiu, desde sua criação, como um espaço de interlocução entre movimentos sociais camponeses, feministas, redes regionais de agroecologia e organizações sociais com objetivo de sistematizar e dar visibilidade às experiências agroecológicas promotoras de SSA e influenciar as políticas públicas. Desde sua criação, o GT desenvolveu diversas ações de mobilização social e incidência em políticas públicas, em articulação com o FBSSAN, dentre as quais a aprovação do Projeto de Lei relacionado à alimentação escolar, que será mencionada mais adiante.

Paralelamente à ampliação da agenda do CONSEA e sua aproximação das questões relacionadas à defesa da Soberania Alimentar, defendida por movimentos vinculados à Via Campesina, é possível identificar uma progressiva aproximação destes movimentos sociais à coalizão de causas da SAN, com sua participação em debates e iniciativas⁷⁸.

Ao sistematizar a trajetória de construção do conceito de SAN, Maluf (2007) identifica algumas especificidades no enfoque que vem sendo adotado pela coalizão de SAN no Brasil e que repercutem na construção da política e no exercício do controle social: (i) SAN se constitui em um objetivo estratégico a ser adotado de forma articulada e prioritária nas

78 Embora tenha sido nomeado para a gestão 2003-2004 do CONSEA, o MST decidiu retirar-se do Conselho por considerar que sua estratégia passava por outras dinâmicas de ação política. Mesmo assim, o MST e demais movimentos da Via Campesina exerciam influência sobre a agenda do conselho por meio da Jornada Nacional de Lutas, da realização de audiências com a presidência do CONSEA e através da participação em grupos de trabalho específicos. No momento posterior, alguns movimentos vinculados à Via Campesina, como o Movimento dos Pequenos Agricultores e o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), passaram a compor a duas últimas gestões do CONSEA.

estratégias de desenvolvimento⁷⁹; ii) a valorização do acesso à alimentação adequada e saudável engloba as dimensões biológica, ambiental, cultural, alimentar e equidade de gênero⁸⁰; (iii) a concretização do princípio da intersetorialidade é condição fundamental na construção da política de SAN, que precisa atuar de forma articulada e pactuada sobre diferentes esferas, mobilizando e articulando aspectos relacionados com a produção, abastecimento, acesso e o consumo de alimentos, de forma que os mesmos não se constituam em um simples somatório de ações; iv) a adoção de mecanismos de participação social nos processos de formulação e monitoramento da política de SAN.

Como procuramos destacar ao longo desse capítulo, a sociedade civil, em articulação com diferentes atores governamentais, tem papel importante, tanto do ponto de vista prático como do ponto de vista teórico, na construção do enfoque da SAN no Brasil. Primeiro por estar engajada de forma múltipla em diferentes lutas políticas que se pautam pela realização do DHAA, segundo porque tem investido na participação qualificada em espaços de concertação e formulação de políticas públicas, como o CONSEA, e por último porque também desenvolve diversas ações que contribuem para a garantia da SAN⁸¹.

Nessa direção, observa-se que o CONSEA, a partir dos critérios estabelecidos pelas Conferências, vem empregando esforços no sentido de que sua composição consiga expressar a diversidade de atores sociais envolvidos nas diferentes dimensões da SAN. Essa iniciativa também tem sido adotada nas Conferências de SAN que passaram a utilizar, a partir da 3ª CNSAN (2007), um sistema de cotas para assegurar a participação dos povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidade de terreiro e população negra⁸².

No que concerne à composição da sociedade civil na gestão do CONSEA de 2004-2007, Costa (2011) traçou o seguinte perfil⁸³: i) gênero: 60% de homens e 40% de mulheres; ii) distribuição regional: 7% Norte, 29% Sudeste, 29% Nordeste, 14% Sul e 21% Centro-Oeste; iii) tempo de participação: 53% participaram da gestão anterior, 47% estavam atuando como conselheiros pela primeira vez; iv) aspectos da SAN desenvolvidos pelas organizações: acesso aos alimentos 22%, nutrição 18%, produção de alimentos 16%, abastecimento 9% e outros 17%, sendo que 76% consideraram que suas organizações trabalhavam simultaneamente diferentes aspectos da SAN.

79 O debate sobre SAN e desenvolvimento será abordado na próxima seção.

80 Essas diferentes dimensões estão expressas no conceito de Alimentação Adequada e Saudável.

81 São muitas as iniciativas desenvolvidas pela sociedade civil em prol da SAN, como os trabalhos da Pastoral da Criança no acompanhamento de crianças em situação de insegurança alimentar e nutricional; as ações de convivência com o Semiárido promovidas pela Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA); o vínculo entre SAN, soberania alimentar e Reforma Agrária promovido pelos movimentos sociais de luta pela terra, entre outros exemplos (CONSEA, 2004).

82 O número de vagas referente às cotas foi definido com base em dados estatísticos e informações dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas ligadas a cada um desses segmentos. Na 3ª CNSAN participaram como delegados estaduais: 49 representantes indígenas, 63 representantes quilombolas, 40 representantes de comunidades de terreiro e 103 representantes da população negra.

83 Compuseram o CONSEA nesse período representantes das seguintes organizações: ABIA, ASA, ABRA, Ação da Cidadania ES, Associação Cultura de Preservação do Patrimônio Bantu, Ação Pastoral dos Negros, ASBRAN, COEP, Conselho Federal de Serviço Social, CONSEA-BA, CONSEA-CE, CONSEA-MA, CONSEA MS, CONSEA-MG, CONSEA-PE, CONSEA-PA, CONSEA-PR, CONSEA-RS, CONIC, CONTAG, Central dos Trabalhadores (CGTB), CUT, FETRAF-Sul, IBASE/FBSAN, Instituto Ethos, Instituto Polis, Organizações indígenas, PESACRE, SESC - São Paulo/Mesa São Paulo, Talher Estadual GO, IMIP-PE, OCB, ONG Humanos Direitos, FASE, PUC-MG, UFRRJ/FBSAN, MST, ONG Apoio Fome Zero, Pastoral da Criança Visão Mundial, (ZIMMERMAN, 2011). Os nomes por extenso estão no glossário.

Segundo a autora, os representantes da sociedade civil no CONSEA destacaram o rico processo de aprendizagem propiciado pela participação no Conselho, contribuindo, em alguns casos, para que suas instituições passassem a adotar uma abordagem mais integrada da SAN. Outro aspecto identificado refere-se ao fato de que os/as conselheiros/as e suas instituições se vinculavam à SAN de formas muito heterogêneas. Enquanto, alguns manifestaram um comprometimento com o conjunto das dimensões de SAN, outros se inseriam a partir de um determinado interesse temático (COSTA, 2011).

Como será detalhada adiante, a aprovação da Lei Orgânica de SAN (LOSAN) em 2006 pode ser considerada uma conquista dessa gestão do CONSEA, que esteve à frente de um amplo processo de construção social. A gestão seguinte (2008-2011), impulsionada pelas deliberações da 3ª Conferência, investiu na inclusão do DHAA dentre os direitos fundamentais da Constituição Federal brasileira (que se consolidou na Emenda Constitucional nº 64/2010), na regulamentação da LOSAN e na mobilização para aprovação do Projeto de Lei da Alimentação Escolar⁸⁴. Outra marca destas gestões foi o posicionamento crítico em relação aos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no segundo mandato do governo Lula, sobre a Soberania Alimentar e SAN⁸⁵.

A composição da gestão do CONSEA 2008-2011 foi definida por uma comissão de transição, que buscou contemplar os critérios de representação, segmentos sociais e as temáticas deliberadas pela 3ª CNSAN⁸⁶. Neste período, o Conselho foi presidido pelo professor Renato Maluf, membro da coordenação do FBSSAN e coordenador do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN).

Ao analisar a composição do CONSEA nos períodos 1993-1994 e entre 2003 e 2011, Burlandy (2011) concluiu que o perfil das organizações que integram o conselho foi se modificando com a inserção e/ou ampliação da representação de novos segmentos sociais e temáticos, tais como os povos e comunidades tradicionais, os povos indígenas, representantes das redes de agroecologia, população negra e movimento de mulheres. Essas mudanças

84 O Conselho também procurou incidir sobre o Plano Plurianual para que o enfoque intersetorial de SAN fosse incorporado como um dos eixos ordenadores do Plano, obtendo, no entanto, pouco êxito nessa iniciativa.

85 A 3ª CNSAN, realizada em 2007, teve como lema “*Por um desenvolvimento sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*”.

86 Consta no relatório da 3ª CNSAN (CONSEA, 2007:59) a seguinte proposição: “*A composição da representação da sociedade civil no Consea procurará também contemplar os seguintes segmentos sociais e temáticas, dando prioridade para aqueles com atuação regional e/ou nacional: 1. Reforma agrária, agricultura familiar, pescadores artesanais e aquicultores, extrativistas, assalariados rurais, marisqueiras, agricultura urbana, meio ambiente e agroecologia. 2. Segmento empresarial da indústria alimentícia, abastecimento e comércio de alimentos, turismo, agronegócio, pequenas indústrias de alimentos e Sistema “S”. 3. Sindicatos, Federações, Confederações e Centrais sindicais. 4. Consumidores(as) e associações comunitárias. 5. Economia solidária e comércio justo. 6. Organizações não-governamentais (ONGs e OSCIPs), redes e fóruns nacionais e estaduais e movimentos sociais, comunitários, populares, étnicos, de mulheres e de LGBTTs. 7. Instituições de ensino e pesquisa, entidades nacionais de pesquisa e de saúde coletiva, associações e conselhos de profissionais que atuam na área de segurança alimentar e nutricional, priorizando os que trabalham com populações vulneráveis. 8. Pessoas com necessidades alimentares especiais, pessoas com deficiência, gestantes, crianças e idosos, entidades socioassistenciais beneficiárias dos programas de segurança alimentar e nutricional. 9. Povos indígenas, população negra, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro, caboclos, extrativistas, ribeirinhos, pomeranos e demais povos e comunidades tradicionais (Lei n. 6.040/2007). 10. Representações religiosas. 11. Entidades nacionais e regionais de DHAA. 12. Entidades que integram outros conselhos de controle social e políticas públicas afins. 13. Cooperativas e clubes de serviços. 14. Juventude e segmento estudantil*”.

também foram acompanhadas pela ampliação das temáticas e programas monitorados pelo CONSEA, bem como pela qualificação da análise e da formulação de políticas públicas sob o ângulo das questões étnicas, raciais e de gênero. A autora mapeou ainda cerca de quatorze temas que foram mais recorrentes na agenda de discussão do conselho nesse período: agricultura familiar, alimentação escolar e mercado institucional, vigilância alimentar e nutricional, promoção da alimentação adequada e saudável, resgate e conservação do patrimônio cultural e genético, educação alimentar e nutricional, acesso à terra, à água e aos recursos naturais, exigibilidade do DHAA, SAN dos povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais, necessidades alimentares especiais, abastecimento, orçamento e monitoramento das ações de SAN.

A gestão 2008-2011 encerrou-se com a realização, em novembro de 2011, em Salvador-BA, da 4ª CNSAN, que foi precedida pela realização de conferências municipais, regionais e estaduais e encontros temáticos. Com o lema “*Alimentação Adequada e Saudável: direito de todos*”, a conferência estabeleceu como objetivo central “*Construir compromissos para efetivar o direito humano à alimentação adequada e saudável, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, e promover a soberania alimentar, por meio da implementação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) nas esferas de governo e com a participação da sociedade*” (CONSEA, 2011:7).

Chama a atenção, no Relatório Final da 4ª CNSAN, a capacidade dos/as participantes em formular propostas qualificadas e detalhadas para o aperfeiçoamento de programas e ações de SAN, o que aponta para um crescente processo de apropriação dos mecanismos de funcionamento dos programas pelos atores sociais e para a ampliação e o fortalecimento da coalizão de causa em torno da SAN.

Após a Conferência, foi formada uma comissão de transição que coordenou o processo de composição da nova gestão do CONSEA 2012-2016 que manteve a estratégia de incorporar novos segmentos e temáticas à agenda da SAN, com destaque para ampliação da participação de movimentos urbanos e segmentos ligados aos direitos dos consumidores. Sob a presidência de Maria Emília Pacheco, membro do FBSSAN e da ANA e educadora da ONG FASE, o CONSEA investiu na produção de reflexões críticas e na publicização de denúncias sobre as ameaças à realização do DHAA e à soberania alimentar, o que resultou no debate de temas controversos e conflituosos na relação entre sociedade civil e governo, como a reforma agrária, o direito à terra e ao território pelos povos e comunidades tradicionais, a convivência com o semiárido e a grave situação de violação aos direitos dos povos indígenas. Entre outras atividades, essa gestão do conselho organizou três debates, denominados “*mesas de controvérsias*”, com os seguintes temas: i) terra e território; ii) transgênicos; iii) agrotóxicos.

Outros temas de destaque na agenda desta gestão do CONSEA foram o consumo alimentar adequado e saudável, a conservação da agrobiodiversidade e a educação alimentar e nutricional (EAN). O fortalecimento das conexões entre as dimensões de produção e consumo, no âmbito da ação política do CONSEA, traduziu-se na escolha do lema da 5ª CNSAN (realizadas em Brasília-DF, em 2015): “*Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar*” proferido durante a conferência:

Resolvemos apresentar a nossa visão de futuro através do lema:
Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania

alimentar. Queremos fazer um chamamento, uma convocação à sociedade e aos governantes sobre as potencialidades e as ameaças de nosso sistema alimentar. Defendemos a comida como patrimônio e não como mercadoria. É urgente valorizar as diferentes tradições culinárias e ter em conta o valor cultural da comida, pois corremos o risco de perder a memória alimentar do país. Assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada significa garantir o direito ao gosto, contra a padronização da alimentação; reconhecer os diferentes significados do alimento como expressão dos modos de vida, do sagrado, dos laços de solidariedade e reciprocidade, de sistemas alimentares com rica biodiversidade. Por isso falamos da função social da terra e dos sujeitos de direitos. Um Plano como o Matopiba, sobretudo no cenário de crise ambiental, hídrica e das mudanças climáticas, está na contramão de nosso lema. Precisamos avançar na garantia dos direitos territoriais dos povos indígenas e comunidades tradicionais, na defesa do limite do tamanho da propriedade, na democratização da terra, na criação de Unidades de Conservação de

chama atenção para a qualidade da alimentação. Queremos uma alimentação adequada e saudável sem os riscos da contaminação por agrotóxicos nos alimentos e na água, livre de transgênicos e sem os impactos na saúde dos produtos alimentícios ultraprocessados (CONSEA, 2015).

Em um cenário de intenso ajuste fiscal e instabilidade política, a Carta Política da 5ª CNSAN reafirmou a importância das conquistas relacionadas à institucionalização da SAN por meio da LOSAN e do processo de estruturação do SISAN e da formulação da Política e dos Planos de SAN que contou com ampla participação social. Por outro lado, a Carta manifestou enorme preocupação com os riscos de retrocessos em programas e ações estratégicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o PNAE, os Restaurantes Populares e a recém-criada Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO).

Os processos descritos anteriormente apontam que, ao longo de sua existência, sobretudo após sua recriação, o CONSEA vem se constituindo em um importante espaço de concertação política e social entre os diferentes órgãos de governo e a sociedade civil, ao mesmo tempo em que demonstra uma grande capacidade de proposição de ações e políticas públicas intersetoriais e de vocalização das demandas de diferentes segmentos sociais (BURLANDY, 2009). Destaca-se o papel protagonista exercido pelo Conselho na proposição do 1º Plano Safra da Agricultura Familiar, do PAA, da Lei Orgânica e da Política Nacional de SAN, da Lei da Alimentação Escolar, entre outros. Por outro lado, avalia Burlandy (2009), permanece uma baixíssima articulação com os processos decisórios referentes à área econômica. Da mesma forma, algumas propostas relacionadas, sobretudo, com o atual modelo de produção e consumo de alimentos não encontraram maior repercussão nos altos escalões de governo.

1.4 O Marco Legal e o Desenho Institucional do Sistema e da Política Nacional de SAN

A Lei Orgânica de SAN (LOSAN – Lei 11.936/2006), aprovada em 2006, instituiu o Sistema e a Política Nacional de SAN (SISAN e PNSAN) com o objetivo de coordenar e articular um conjunto diversificado de programas e ações para a realização do DHAA. A formulação e implementação de políticas e planos de SAN e o acompanhamento, monitoramento e avaliação da situação de SAN do país também são objetivos desse Sistema (BURLANDY, 2009).

A LOSAN é resultante de um processo de construção social participativo. Primeiro, porque a proposta de um marco legal deriva de uma Conferência de SAN, que reuniu mais de duas mil pessoas e mobilizou outros milhares por ocasião das etapas preparatórias em quase todos os estados da federação. Segundo, porque o Projeto de Lei (PL) foi elaborado a partir de uma dinâmica de intensa participação social, sob a coordenação do CONSEA. Terceiro porque a tramitação do PL no Congresso Nacional foi permeada por uma mobilização social bastante vigorosa.

O PL 6.047/2005 foi elaborado por um grupo de trabalho, instituído pelo CONSEA e coordenado pelo MDS, do qual participaram representantes governamentais e conselheiros da sociedade civil. Também foram efetuadas consultas públicas e videoconferências para que os conselhos estaduais de SAN e as organizações da sociedade civil pudessem contribuir com o seu conteúdo (MALUF, 2015).

Pode-se considerar que o processo de tramitação do PL no Congresso Nacional foi relativamente rápido, tendo sido aprovado por aclamação. O PL foi encaminhado ao Congresso pelo Ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, em outubro de 2005, sendo sancionado pelo Presidente Lula menos de um ano depois, em 15 de setembro de 2006. Foram realizadas audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado, reuniões com parlamentares e entrega de abaixo-assinado.

No âmbito do Congresso, um ator de extrema relevância foi a Frente Parlamentar de SAN (FPSAN) que trabalhou ativamente para que o projeto entrasse em pauta e fosse apreciado e aprovado pelas comissões e pelo plenário da Câmara e do Senado. A FPSAN foi constituída em 2005 enquanto uma associação sem fins lucrativos e suprapartidária que reúne parlamentares com o objetivo de promover ações que aprimorem a legislação federal para que seja assegurado o DHAA. O FPSAN também se empenhou nos processos de tramitação de outras legislações estratégicas para a SAN, a exemplo da Lei 11.947/2009 (Lei do PNAE) e da EC nº 64/2010.

Embora a tramitação da LOSAN tenha sido marcada pela celeridade, é importante destacar que houve resistência por parte de um grupo de parlamentares, em especial o Deputado Walter Barelli (PSDB-SP), relator do PL na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), em relação à inclusão da Soberania Alimentar como um princípio de SAN. O Projeto original, além de estabelecer que a SOBAL era um requisito fundamental para a realização do DHAA, também definia seu conceito, conforme parágrafo reproduzido abaixo:

Art. 5o O direito humano à alimentação adequada requer a soberania alimentar da nação brasileira.

§ 1o A soberania alimentar será alcançada por meio de políticas e estratégias sustentáveis de produção, comercialização e consumo dos alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais.

§ 2o O exercício da soberania alimentar pelo Estado brasileiro deverá ser acompanhado do comprometimento do País para com a realização do direito humano à alimentação adequada de todos os povos (PL nº 6047/2005).

O Deputado argumentou que o conceito, por não ter um estatuto oficial consolidado em nenhum documento nacional ou internacional, poderia dar margem à ambiguidades e que, portanto, seria necessário substituir a expressão “soberania alimentar” por “soberania” de Estado, já que “Soberania é um termo visceralmente vinculado à capacidade do Estado de impor domínio sobre os assuntos internos a um território e a seus habitantes. A soberania, então, já pressupõe controle pleno sobre a política de alimentação e nutrição” (Câmara dos Deputados, 2005:2).

Com efeito, observa-se, no âmbito da versão aprovada em plenário e sancionada pelo Presidente Lula, o esvaziamento do princípio da SOBAL, considerado por setores da sociedade civil como um dos pilares do SISAN, junto com o DHAA. Mesmo considerando um retrocesso em relação à proposta original, o CONSEA, em diálogo com a FPSAN e com o governo, negociou com o relator e avaliou que seria melhor acatar a proposta do que o correr risco de não conseguir que o PL seguisse sua tramitação. Havia um receio enorme de se perder o tempo político, visto que no segundo semestre de 2006 teria início o processo eleitoral para a presidência da república e para o Congresso Nacional, o que poderia mudar a correlação de forças.

É importante destacar que, como discutido até aqui, o conceito de SAN adotado pela LOSAN advém de um processo político que, ao longo de décadas, mobilizou uma grande diversidade de atores sociais que construíram uma abordagem pautada na garantia de direitos e na participação popular e que articula as dimensões de produção, abastecimento, acesso e consumo de alimentos saudáveis. A lei buscou traduzir essa abordagem integrada das diferentes dimensões ao definir, em seu artigo 4ª, a abrangência da SAN:

A Segurança Alimentar e Nutricional abrange:

I – ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição de renda;

II – conservação da biodiversidade e utilização sustentável dos recursos;

III a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento,

estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e acesso à informação;

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do país (LOSAN, art. 4º).

O sistema público instituído formalmente pela LOSAN, e que reúne diversos setores de governo e da sociedade em torno do propósito comum de garantir o DHAA, o SISAN, tem como diretrizes a promoção da intersetorialidade, a articulação entre orçamento e gestão, a descentralização, a conjugação de ações emergenciais e estruturais, o estímulo às pesquisas e o monitoramento da situação alimentar e nutricional. A Lei instituiu, ainda, os seguintes princípios norteadores do SISAN: universalidade; equidade; autonomia e respeito à dignidade; participação social e transparência.

De acordo com a análise proposta por Burlandy et al. (2013), os princípios e diretrizes do SISAN devem nortear a construção de uma política de SAN nos seguintes termos:

- Universalidade – as ações de SAN devem ser asseguradas a todos os indivíduos que vivem em território brasileiro, independente de raça, etnia, gênero, classe social, crença religiosa e nacionalidade e, ao mesmo tempo, atender às especificidades dos diferentes segmentos da população.
- Equidade – os objetivos e o desenho institucional dos programas e ações de SAN, bem como os critérios de distribuição de recursos, precisam considerar as necessidades específicas e as demandas diferenciadas dos diferentes segmentos e grupos sociais, contribuindo para a superação das desigualdades sociais, econômicas, raciais e de gênero e etnia. Os segmentos mais vulneráveis da população devem ter sua participação assegurada, com a vocalização de suas demandas garantidas nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.
- Participação social – devem ser construídos mecanismos que assegurem a participação equitativa dos diferentes segmentos da sociedade nas distintas etapas dos processos decisórios e de monitoramento das políticas públicas, enfrentando-se as práticas discriminatórias e fortalecendo-se a autonomia e a construção de valores democráticos.
- Descentralização – envolve a definição clara de atribuições das três esferas de governo na formulação e implementação de programas e ações de SAN e a adoção de mecanismos que permitam a pactuação e a ação coordenada. Também é importante desenvolver estratégias que incentivem os estados e municípios a aderirem ao SISAN, comprometendo-se com o desenvolvimento de ações que contribuam para o seu objetivo.
- Intersetorialidade – configura-se como uma diretriz fundamental por envolver a articulação e ação pactuada entre diferentes setores em função do alcance dos objetivos da política de SAN. Podem ser constituídos mecanismos de coordenação: i) multissetorial: quando ações e programas desenvolvidos por diferentes setores convergem para alcançar um objetivo comum; ii) intersetorial: quando os diferentes setores pactuam estratégias comuns e constroem ações que transcendem os programas setoriais. A adoção do enfoque intersetorial de SAN requer um esforço conjunto de

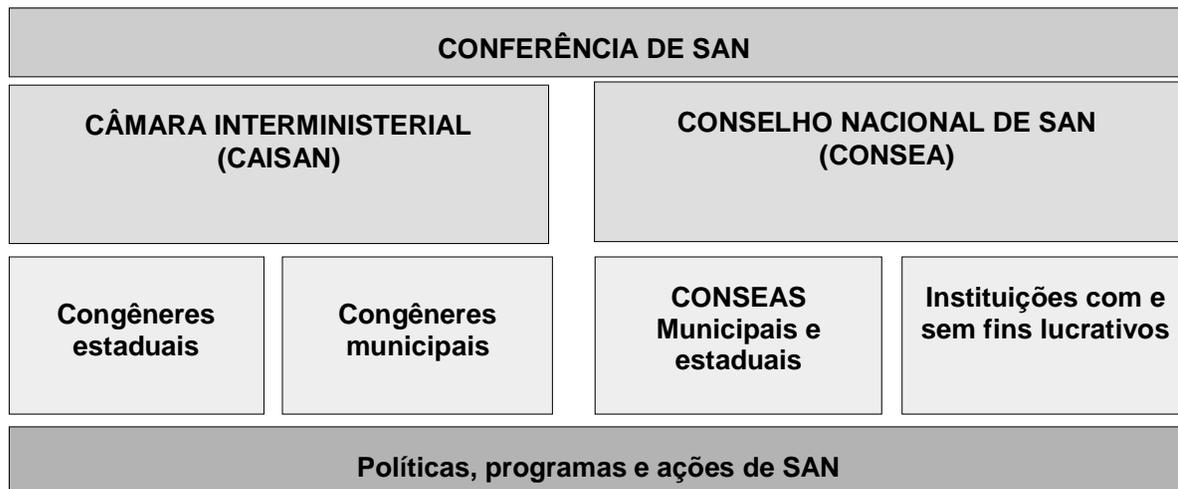
pactuação e planejamento integrado, o que significa alterar a lógica setorial e fragmentada que prepondera na ação pública. Para facilitar esse processo de construção compartilhada das ações e programas na ótica da SAN, é importante que sejam constituídos espaços que promovam maior aproximação e diálogo entre os setores.

- Articulação entre orçamento e gestão - a alocação de recursos precisa estar em sinergia com a gestão articulada dos diversos programas e ações que integram a política de SAN, devendo, portanto, estar sob responsabilidade da mesma instituição governamental.

Todavia, as autoras salientam que: *“esses princípios e diretrizes integram um determinado ideal de política e que as relações estabelecidas entre os diferentes atores sociais no mundo real podem ser regidas por outros princípios que não necessariamente esses, como a maximização de ganhos econômicos, políticos e de interesses privados”* (BURLANDY et al., 2013:100).

Tendo como base a responsabilidade compartilhada entre os três entes da federação e a articulação entre diferentes setores de governo e a sociedade, a LOSAN estabeleceu que o SISAN fosse formado pelos seguintes componentes: i) Conferência Nacional de SAN; ii) CONSEA; iii) Câmara Interministerial de SAN (CAISAN); iv) Órgãos e entidades de SAN da União, dos estados, distrito federal e dos municípios; v) instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão ao sistema e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN. A figura 1 apresenta os componentes do SISAN no nível federal, estadual e nacional.

Figura 1. Componentes do SISAN nos níveis federal, estadual e municipal



Elaboração Própria. Fonte: CONSEA, 2010

A LOSAN institucionalizou as Conferências Nacionais de SAN (CNSAN), definidas como um espaço de diálogo e articulação entre governo e sociedade civil, que tem como

principais atribuições indicar ao CONSEA diretrizes e prioridades para a Política e para o Plano Nacional de SAN, bem como avaliar seu processo de implementação. Estabeleceu que a CNSAN fosse realizada a cada quatro anos, sendo precedida de conferências estaduais, regionais e municipais. Desde a 3ª CNSAN, o CONSEA também promove encontros temáticos e encontros preparatórios específicos para povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e população negra, como forma de apoiar esses segmentos e ampliar sua capacidade de vocalização de demandas. Com objetivo de avaliar a implementação das proposições deliberadas pelas conferências, vem sendo realizado, desde 2009, o Encontro Nacional Conferência + 2.

Ao analisar os relatórios dos Encontros Nacionais Conferência + 2, Zimmermann (2011) identificou que ao mesmo tempo em que estes encontros reconhecem muitos avanços em relação à incorporação de proposições aprovadas pelas Conferências, especialmente no que concerne à institucionalização da SAN e ao aprimoramento de programas e ações, por outro lado, as propostas relacionadas à adoção da SOBAL e SAN nas estratégias de desenvolvimento não se traduziram em ações concretas.

O SISAN foi organizado de maneira intersetorial, dispondo de dois mecanismos de coordenação: o CONSEA e a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN) (BRASIL, 2006). A LOSAN manteve o CONSEA com as características estabelecidas desde 2003, como um órgão consultivo ligado diretamente à Presidência da República, composto por vinte Ministérios e Secretarias Especiais e quarenta representantes da sociedade civil, ou seja, dois terços de membros da sociedade civil e um terço de representantes do governo. Sua presidência deve ser sempre ocupada por um representante da sociedade civil, indicado em uma reunião plenária e designado pela Presidência da República e sua composição deve buscar refletir a diversidade e abrangência características do campo da SAN na sociedade civil, respeitando os critérios estabelecidos pelas Conferências. Foram definidas como atribuições centrais do CONSEA: i) propor diretrizes e prioridades da política e do Plano Nacional de SAN a partir das deliberações emanadas das Conferências Nacionais de SAN; ii) monitorar e acompanhar a implementação e a convergência das ações de SAN; iii) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e implementação de ações de SAN (CONSEA, 2009).

A CAISAN foi instituída envolvendo representantes de vinte Ministérios e Secretarias Especiais, tendo em vista permitir a coordenação da gestão e do financiamento das ações e dos programas de SAN, dado que estes estão vinculados a diversos setores. Diferentemente do CONSEA, a CAISAN ficou vinculada à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), questão que foi alvo de controvérsias, tendo em vista que alguns atores consideram sua vinculação setorial como um fator que dificulta sua função articuladora, como pode ser observado no relatório do Seminário “*Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*” realizado pelo FBSSAN em 2008:

Há uma avaliação crítica sobre a vinculação direta da CAISAN ao Ministério do Desenvolvimento Social, pois as decisões e ações tendem a assumir um caráter setorial, comprometendo o princípio da intersetorialidade. [] No âmbito dos estados e municípios há o risco de se reproduzir esse formato e, ao mesmo tempo, constata-se muita indefinição sobre o papel e o caráter dessa instância, denominada de

departamento, coordenação ou gerência. Foi destacada a importância de se reabrir o debate sobre a vinculação da CAISAN ao gabinete da Presidência e foi também endossada a proposta da participação do Presidente do CONSEA na CAISAN (FBSSAN, 2008:5)

Embora o FBSSAN, em parceria com a presidência do CONSEA, tenha feito diversas iniciativas de diálogo com o governo, a CAISAN permaneceu vinculada ao MDS. Por outro lado, as críticas às dificuldades iniciais em articular os diferentes setores de governo e interagir com os encaminhamentos propostos pelo CONSEA frente à crise dos alimentos em 2008 contribuíram para que a Secretaria-Executiva da CAISAN buscasse aperfeiçoar o seu funcionamento, instituindo alguns comitês técnicos conforme previa o Decreto nº 6.273/2007. Os comitês são compostos por técnicos dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República e convidados, tendo como atribuição assessorar o pleno da Câmara por meio da elaboração de subsídios técnicos sobre uma determinada questão. Entre 2009 e 2015 foram instituídos treze comitês técnicos, dentre os quais os comitês responsáveis por coordenar os processos de elaboração da proposta de Política Nacional de SAN/PNSAN (2009), do I Plano Nacional de SAN/PLANSAN (2011) e do Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade (2011)⁸⁷, bem como o comitê responsável por articular as ações do governo no acompanhamento do Projeto de Lei do Senado nº 51/2008 que instituía a Política Nacional de Abastecimento Alimentar/PNAA (2011).

À CAISAN foi também atribuído o papel de coordenar a relação com os estados e os municípios, apoiando-os no processo de adesão ao SISAN. A Resolução CAISAN nº 9/2011 estabeleceu os requisitos mínimos para adesão voluntária ao SISAN pelos estados e municípios. São eles: i) Lei Estadual/municipal que disponha sobre a elaboração do Plano Estadual/Municipal de SAN e institucionalização dos componentes do SISAN (Câmara Intersetorial ou uma instância governamental de gestão intersetorial com atribuições análogas à CAISAN); Conferência Estadual/Municipal de SAN e CONSEA Estadual/Municipal); ii) Termo de compromisso com prazo de até um ano para a elaboração do Plano estadual/municipal de SAN.

De acordo com o MAPASAN⁸⁸ 2014, todos os vinte e sete estados da federação e o Distrito Federal já constituíram CONSEA e CAISAN e aderiram oficialmente ao SISAN. Todavia, o mapeamento mostra que a capacidade de gestão varia com a prioridade política e a capacidade institucional dos estados. Em sua maioria, as Câmaras intersetoriais estão vinculadas institucionalmente a um setor de governo, sendo a Secretaria de Assistência Social o espaço mais frequente de inserção das referidas Câmaras. No que concerne aos municípios,

⁸⁷ Como desdobramento do diálogo e da pactuação entre os diversos setores que compunham o Comitê Técnico da CAISAN foi elaborada a Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade. Recomendações para Estados e Municípios. A estratégia, lançada em abril de 2014, é constituída por seis eixos: i) disponibilidade e acesso a alimentos adequados e saudáveis; ii) ações de educação comunicação e informação; iii) promoção de modos de vida saudáveis em ambientes específicos; iv) vigilância alimentar e nutricional; v) atenção integral à saúde do indivíduo com sobrepeso e obesidade na rede de saúde; vi) regulação e controle da qualidade e inocuidade dos alimentos (CAISAN, 2014)

⁸⁸ Criado em 2014, o MAPASAN – Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional para os estados municípios é uma ferramenta de pesquisa voltada para o monitoramento da implementação do SISAN nos níveis estadual e municipal. Anualmente são enviados questionários para todos os estados e municípios da federação. Posteriormente as respostas aos questionários são processadas e disponibilizadas sob a forma de relatório.

os resultados preliminares do MAPASAN 2015 indicam que novecentos e oitenta possuem CONSEA, duzentos e noventa e seis instituíram uma câmara intersetorial (em sua maioria vinculada à Secretaria de Assistência Social), seiscentos e setenta e cinco aprovaram uma lei orgânica de SAN e quarenta e um elaboraram Plano Municipal de SAN. Para estimular a implantação do SISAN, o MDS tem apoiado os estados em regime de cofinanciamento, voltado especialmente para o funcionamento do CONSEA e a elaboração do plano de SAN.

A participação das instituições com ou sem fins lucrativos ainda é uma questão que não foi regulamentada no âmbito do SISAN e que vem suscitando muitos debates. Em relação a esse tema, a 5ª CNSAN indicou a necessidade de realização de um mapeamento das organizações da sociedade civil, com vistas a subsidiar a definição de critérios de adesão para as entidades sem fins lucrativos. No que diz respeito à adesão de instituições com fins lucrativos, a conferência definiu ser fundamental que o Estado estabeleça um marco regulatório da relação público-privado, considerando os conflitos de interesse que podem interferir nessa relação. Nessa direção, a 5ª CNSAN propôs a criação de mecanismos que impeçam a participação de empresas que *“atuam, produzem ou têm práticas mercadológicas que violam direitos humanos, degradam o meio ambiente e influenciam negativamente os hábitos alimentares (uso de agrotóxicos, alimentos transgênicos, biofortificados e ultraprocessados, publicidade de alimentos prejudiciais à saúde”* (CONSEA, 2015).

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) foi instituída oficialmente pelo Decreto nº 7272/2010, que regulamentou a LOSAN. Com base no enfoque intersetorial, a PNSAN é constituída por oito diretrizes estabelecidas pela 3ª CNSAN. Essas diretrizes também devem nortear o Plano Nacional de SAN (PLANSAN), principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN. O Decreto também regulamenta a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação, cujos indicadores devem contemplar as seguintes dimensões analíticas⁸⁹: i) produção de alimentos; ii) disponibilidade de alimentos; iii) renda e condições de vida; iv) acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; v) saúde, nutrição e acesso aos serviços relacionados; vi) educação; vii) programas e ações relacionadas a SAN.

Atualmente, o sistema de monitoramento implantado pela CAISAN é composto pelo MAPASAN, DATASAN e SISPLANSAN (Sistema de Monitoramento do Plano Nacional de SAN). O DATASAN, criado em 2010, é um sistema de informação composto por um conjunto de indicadores e permite traçar um panorama da situação de SAN no Brasil. O SISPLANSAN é um sistema de informação que possibilita o monitoramento das metas dos programas e ações que integram o Plano de SAN.

No que concerne ao PLANSAN, seu processo de elaboração foi coordenado por um Comitê Técnico (CT) instituído no âmbito da CAISAN, sendo composto por representantes de quatorze ministérios e do CONSEA. De acordo com a CAISAN (2011), o I PLANSAN foi construído em três etapas. A primeira etapa consistiu na elaboração de uma versão preliminar pelo CT, com base nas diretrizes da PNSAN e no Plano Plurianual (PPA 2012-2015)⁹⁰. O passo seguinte foi a apresentação e discussão da proposta em todas as comissões permanentes e na plenária do CONSEA. Também foi realizada uma oficina ampliada da CAISAN da qual

89 Tais dimensões foram propostas pelo Grupo de Trabalho de Monitoramento (GT Monitoramento) constituído pelo CONSEA em 2006.

90 O processo de elaboração do PLANSAN ocorreu concomitantemente ao Plano Plurianual. A estratégia adotada pela CAISAN foi relacionar o plano à metas e iniciativas estabelecidas pelo PPA.

participaram alguns conselheiros/as da sociedade civil no CONSEA. Por último, a versão final da PLANSAN foi apreciada e aprovada pelo Pleno Ministerial da CAISAN.

O I PLANSAN apresenta: i) uma análise sobre a situação nacional de SAN⁹¹; ii) os principais desafios a serem enfrentados pelo plano; iii) uma análise sobre o estágio de implementação do SISAN e uma definição de metas prioritárias e iniciativas para avançar nesse processo; iv) uma sistematização de objetivos, metas prioritárias e iniciativas presentes no PPA segundo as oito diretrizes da PNSAN; v) as ações voltadas para o monitoramento e avaliação da PLANSAN a partir de indicadores.

Por envolver um campo temático tão amplo e uma multiplicidade de atores, diferentes setores de governo e ações públicas, a construção de um plano de SAN a partir do enfoque intersetorial é uma tarefa complexa e bastante desafiadora, pois requer um intenso processo de negociação e pactuação de estratégias comuns e um esforço de redesenhar programas e ações setoriais sob a ótica da SAN (BURLANDY et al., 2013). No caso do I PLANSAN, em que pese a sua enorme relevância, é possível constatar que o caminho percorrido possibilitou avançar em direção à estruturação de um instrumento multisetorial de política pública, ou seja, foi feito um esforço de convergir as múltiplas ações e programas já desenvolvidos por diferentes Ministérios em torno dos objetivos da Política de SAN. Todavia, permanece o desafio de se conseguir construir, no âmbito da PLANSAN, um planejamento integrado das ações capaz de transcender os programas setoriais.

O quadro a seguir apresenta alguns exemplos de ações e programas que integram o I PLANSAN, bem como os órgãos governamentais responsáveis por sua gestão, o que permite, portanto, visualizar a multiplicidade de iniciativas e setores envolvidos, bem como a complexidade inerente a um sistema aberto como o SISAN, uma vez que diversas ações estão em interface com outros sistemas públicos como o SUAS, o SUS e o SUASA e outras políticas públicas, como a PNAN e o PNAE, que possuem esferas decisórias próprias.

91 Essa contextualização utilizou como base o Relatório “A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais” elaborado pelo GT Monitoramento do CONSEA (CONSEA, 2010).

Quadro 1. Exemplos de programas e ações de SAN do I PLANSAN (2012-2015) segundo as diretrizes da PNSAN e as instituições governamentais responsáveis por sua gestão

DIRETRIZ	AÇÕES E PROGRAMAS	INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS
1-Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável	Programa Bolsa Família (PBF); Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição;	Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)
	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);	Ministério da Educação (MEC)
	Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT);	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
2-Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas descentralizados, de base, agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA); Programa de Apoio à Organização Produtiva Econômica de Mulheres Rurais;	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
	Política Nacional de Pesca Artesanal e Aquicultura Familiar;	Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)
	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO)	Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR)
	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	MDS/ MDA/ CONAB
3-Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de SAN e do DHAA	Marco de Referência de EAN para as políticas públicas (MREAN)	MDS
	Guia alimentar para a população brasileira; Programa Saúde na Escola;	MS
4-Promoção, universalização e coordenação das ações de SAN voltadas para Povos e Comunidades Tradicionais	Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana.	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR);
5-Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde	Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN);	MS
	Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade;	CAISAN
6-Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente	Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC)	MDS
7-Apoio às iniciativas de promoção da Soberania Alimentar e do DHAA em âmbito internacionais e em negociações internacionais	Ações de Cooperação Humanitária e Sul-Sul	Ministério das Relações Exteriores (MRE)
8-Monitoramento da realização do DHAA	DataSAN	MDS

Elaborado pela autora. Fonte: CAISAN (2011/2014)

Por outro lado, é importante reconhecer a emergência, desde 2003, de virtuosas iniciativas que buscam articular diferentes dimensões da SAN no âmbito das políticas públicas, a exemplo do PAA, da Estratégia Intersetorial de Enfrentamento do Sobrepeso e a Obesidade, da PNAPO e do Marco de Referência em EAN para as Políticas Públicas (MREAN). Merece destaque, também, a incorporação de princípios de SAN a programas específicos como o PBF e o PNAE.

Tais programas são considerados pelo CONSEA como “*programas basilares*”, que incidem em áreas-chave, como agricultura familiar, abastecimento alimentar, políticas sociais, alimentação escolar, nutrição e saúde, podendo “*atuar como nucleadores de ações integradas que expressam a desejada integralidade da SAN*”

A constituição de espaços voltados para o controle social e o envolvimento de diferentes áreas na formulação e gestão destes programas tem se configurado como uma das principais estratégias de construção da intersectorialidade. Nos casos do PBF, do PAA e do PNAE, por exemplo, foram instituídos comitês gestores dos quais participam dois ou mais Ministérios.

Ainda em relação ao PAA e ao PNAE, também foram criados grupos consultivos formados por movimentos e organizações sociais com o objetivo de apoiar e monitorar a implementação desses programas a partir de um enfoque intersetorial. Vale ressaltar que a constituição desses espaços está inserida em um contexto recente de diversificação, no âmbito dos programas federais, das formas de relação Estado-sociedade civil, para além dos conselhos e das conferências (PIRES & VAZ, 2014). Essa questão será explorada no capítulo 4, onde analisaremos as controvérsias produzidas, no âmbito do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo do PNAE, acerca dos mecanismos de compra da agricultura familiar.

Ainda que após 2003, com a eleição dos governos do PT, tenham sido dados passos significativos em direção à institucionalização da SAN, é importante ressaltar que esse não tem sido um processo linear, mas permeado por tensões e disputas. A coalizão de causa que se constituiu em torno da SAN tem tido um papel fundamental no sentido de assegurar a centralidade deste tema na agenda política, em meio a inúmeras controvérsias em torno da incorporação de princípios de SAN às estratégias de desenvolvimento econômico do país, disputas entre diferentes modelos de produção de alimentos e questionamentos à relevância da agricultura familiar na garantia da segurança alimentar e nutricional do país. Essas controvérsias serão discutidas, em mais detalhe, na próxima seção.

1.5 Controvérsias em torno da Relação entre SAN e Modelos de Desenvolvimento: O Papel Estratégico da Agricultura Familiar

Foge aos objetivos dessa seção analisar detalhadamente o processo histórico de construção dos diferentes conceitos de SAN. Outrossim, pretende-se, a partir de uma breve retrospectiva, mapear algumas controvérsias, nos planos internacional e nacional, relacionadas à questão alimentar e aos modelos de desenvolvimento, buscando identificar como os diferentes atores se posicionam e se organizam em torno dessa disputa. Especificamente no contexto brasileiro, interessa compreender como a coalizão de SAN passa a defender uma concepção associada a um projeto alternativo de desenvolvimento pautado em um modelo sustentável e equitativo de produção, abastecimento e consumo de alimentos, no qual a agricultura familiar exerce um papel estratégico.

As questões relacionadas à problemática da fome e ao que viria a ser chamado de Segurança Alimentar⁹² constituem-se em campo de tensões e disputas marcado por concepções e enfoques distintos que variam de acordo com os contextos históricos, os sujeitos políticos e as configurações do sistema alimentar mundial, expressando formas diversas de enfrentamento da questão alimentar (VALENTE, 2004; MALUF, 2007). Nessa perspectiva, Maluf & Menezes (2000:3) consideram que “*a questão alimentar mexe com interesses diversos e até contrários, o que faz com que a definição do significado da segurança alimentar se transforme em um espaço de disputa*”.

O caráter polissêmico da segurança alimentar permite que seus objetivos estejam atrelados à formulação de propostas muito diferentes entre si e até antagonicas, como exemplificado por Marques (2010:79) ao argumentar que “*em seu nome são concebidas medidas de proteção das agriculturas locais quanto são elaboradas estratégias favoráveis à liberalização do comércio internacional*”.

Verifica-se a emergência, nesse espaço de disputas, de um conjunto amplo de controvérsias. Estas envolvem o debate público de questões que vão desde a estrutura geral do sistema agroalimentar (entendido, aqui, como um sistema de produção, distribuição e consumo de alimentos), o papel do Estado e dos mercados, os padrões de qualidade e a segurança dos alimentos, até as causas e estratégias para o enfrentamento da insegurança alimentar mundial.

Os primeiros debates internacionais sobre Segurança Alimentar⁹³ surgiram no contexto da Primeira Guerra Mundial, momento em que se afirmava a necessidade de os Estados Nacionais, especialmente aqueles envolvidos ou impactados pela guerra, serem capazes de produzir sua própria alimentação como forma de garantir sua autonomia e segurança nacional, tornando-se menos vulneráveis a possíveis embargos e boicotes (VALENTE, 2002; MARQUES, 2010). Durante a Segunda Guerra (1939-1945), a segurança alimentar (*food security*) volta a ganhar destaque enquanto uma questão estratégica e de segurança nacional.

O período pós guerra é marcado pela criação de organismos internacionais, cuja atuação está ligada diretamente à questão alimentar, como é o caso da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura/FAO (1945), do Fundo das Nações Unidas para a Infância/UNICEF (1946) e da Organização Mundial da Saúde/OMS (1948). Em sua primeira década de existência, estes organismos conferiram prioridade ao enfrentamento da má nutrição – considerada uma consequência do consumo insuficiente de energia e nutrientes – por meio de programas de suplementação (ferro e vitamina A) e enriquecimento nutricional de alimentos básicos.

De acordo com Lehman (1996), a primeira referência oficial à segurança alimentar ocorreu durante a 7ª Sessão da Conferência da FAO, realizada em 1953, e estava fortemente associada à assistência alimentar humanitária, o que de certa maneira atendia aos interesses

92 Conforme discutido na seção anterior, a incorporação do componente “nutricional” ao conceito internacional de “Segurança Alimentar” (Food Security) é uma característica do processo histórico brasileiro a partir de meados da década de 1980 e que só posteriormente passaria a ser utilizado no âmbito da FAO/ONU.

93 Ao recuperar a trajetória histórica da noção de Segurança Alimentar no contexto internacional, Maluf (2007) adverte para o risco de anacronismo, especialmente quando se analisa o período pós primeira guerra, uma vez que ainda que a questão alimentar estivesse presente, o conceito ainda não existia.

comerciais de países como os EUA⁹⁴, que enxergavam nessa ação um mecanismo eficiente de escoamento dos excedentes agrícolas por meio de exportações subsidiadas e doação de alimentos para países com insegurança alimentar. Tal ajuda contribuiu para a introdução de novos hábitos alimentares nos países receptores, substituindo alimentos antes produzidos localmente - como o milho e mandioca, no Brasil, por exemplo, trazendo também uma desestruturação da produção e dos mercados locais, por dificuldade de competir com preços artificialmente baixos dos produtos importados⁹⁵. Estas intervenções tiveram como consequência transformar os países que eram objeto de ajuda internacional em importadores de produtos como o trigo e derivados (ALMEIDA, 2001).

As décadas do pós-guerra, em especial os anos 60 e 70, foram marcadas por crises de abastecimento alimentar, bem como pelo ressurgimento de correntes malthusianas que postulavam que esse contexto de insuficiência de alimentos associado ao crescimento exponencial da população configuravam-se em uma das principais causas da fome e da pobreza no mundo. Diante desse diagnóstico, a segurança alimentar (*food security*) assume no debate internacional um viés produtivista, passando a ser entendida como “*uma oferta de alimentos segura e adequada com base em critérios de necessidade fisicamente estabelecidos*” (FAO, 1974).

Com o objetivo de aumentar a produtividade, a orientação internacional, a partir da década de 1960, passa a privilegiar a disseminação da chamada Revolução Verde, promovendo um processo intensivo de industrialização da agricultura, tendo como foco a grande propriedade territorial, a partir da introdução de pacotes tecnológicos baseados no uso de sementes manipuladas geneticamente, fertilizantes a base de petróleo, agrotóxicos, mecanização e implantação de sistemas de monocultivos. Este enfoque, centrado no aumento da disponibilidade de alimentos, contribuiu sobremaneira para a afirmação da Revolução Verde enquanto uma estratégia fundamental para a superação da insegurança alimentar mundial (VALENTE, 2004; ABRANDH, 2010; MALUF, 2007; ASSIS & ROMEIRO, 2002).

A difusão da Revolução Verde contou com forte participação dos governos nacionais que, por um lado, induziam a adoção dos pacotes tecnológicos por meio de assistência técnica estatal e créditos subsidiados e, por outro, concediam vantagens aos complexos agroquímicos, como isenção de impostos e incentivos fiscais. Segundo Weisheimer (2013), esse enfoque, ao disseminar um novo padrão tecnológico para a agricultura, teria acelerado o desenvolvimento de relações capitalistas na agricultura em escala planetária, impondo aos agricultores uma nova racionalidade técnica e econômica, mercantilizando a vida social e minando a relativa autonomia setorial da agricultura. Este autor argumenta que a Revolução Verde levou os países em desenvolvimento (especialmente os países da América Latina e Ásia) a se inserirem no mercado mundial como fornecedores de produtos agrícolas a baixo custo e como grandes consumidores dos pacotes tecnológicos, o que gerou enorme dependência no campo da

94 Ao mesmo tempo em que o contexto pós-guerra era marcado pela existência de excedentes agrícolas por parte dos EUA, por outro lado o grave cenário de pobreza vivenciado por muitos países dificultava a venda desses excedentes. Em 1954, em consonância com a proposição da FAO de enfrentamento da fome mundial a partir da ajuda alimentar, passou a vigorar nos EUA a Lei Pública 480 (PL480) denominada Lei de Comércio e Desenvolvimento Agrícola que regulamentava as doações de alimentos aos países pobres e as exportações subsidiadas. Nesse período, os EUA foram responsáveis por até 90% das doações. Progressivamente essa ajuda foi sendo substituída por acordos comerciais (ALMEIDA, 2001).

95 Como será discutida no capítulo 2, a alimentação escolar brasileira, entre 1955 e 1971, caracterizou-se pela oferta de alimentos oriundos dos programas internacionais de ajuda alimentar.

ciência e da tecnologia, avanço das monoculturas sobre os territórios rurais destes países, fortalecimento de grandes complexos agroindustriais, acelerando, também, a urbanização com aumento do êxodo rural.

Esta abordagem internacional da segurança alimentar pautada em um modelo de produção de alimentos em larga escala e concentrado em poucas culturas começou a ser alvo de questionamentos nas décadas de 1970 e 1980. Se por um lado este modelo levou ao aumento significativo da produção e da produtividade⁹⁶, por outro não resolveu o problema da fome, tendo, inclusive levado à concentração de terras, acentuado a pobreza rural e a desigualdade no acesso aos alimentos, gerando, ao mesmo tempo, sérios impactos socioambientais, especialmente nos países em desenvolvimento (VALENTE, 2002).

No Brasil, a problemática da questão alimentar esteve em vários momentos articulada com as discussões sobre o desenvolvimento. Conforme mencionado anteriormente, pelo lado das correntes que dariam origem à coalizão de SAN, já na década de trinta, Josué de Castro afirmava que a fome e a desnutrição não estavam restritas às causas biológicas, mas que teriam relação direta com a situação de profunda desigualdade social no acesso à terra, a serviços básicos de saúde e educação e à renda. Para Castro, o enfrentamento da fome significava “*condicionar o desenvolvimento e orientá-lo para fins bem definidos, dos quais nenhum se sobrepõe ao da emancipação alimentar do povo*” (CASTRO, 1946:305). Nas décadas de 1940 e 1950, Josué de Castro tornou-se um porta-voz desta visão, chegando a eleger-se deputado federal (1954-1962) e a assumir o cargo de presidente do Conselho da FAO (1952 e 1956).

No final da década de 1950 e início da década de 1960, começam a surgir no Brasil as primeiras organizações de trabalhadores rurais, que colocam em pauta a questão da desigualdade de distribuição da terra e no acesso aos direitos sociais, como as Ligas Camponesas, a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (GRISA, 2012).

Após o golpe militar, em 1964, o modelo de desenvolvimento seguiu em direção ao fortalecimento da Revolução Verde, contando com forte aparato do Estado durante a ditadura militar, paralelamente à forte repressão dos movimentos sociais no campo.

No final dos anos 1970 e início dos 80, crescem as críticas a esse processo, denominado por alguns autores brasileiros como “*modernização conservadora da agricultura*”, na medida em que a “*modernização*” das práticas agrícolas ocorreu sem que a estrutura agrária, profundamente desigual, fosse alterada (DELGADO, 2001). É neste período também (de final da ditadura) que começam a surgir no Brasil, por parte de organizações da sociedade civil, movimentos de crítica aos impactos sociais e ambientais gerados pela Revolução Verde. Esses questionamentos assumem, por um lado, um viés social, de denúncia da estrutura concentrada da propriedade da terra, das consequências do êxodo rural, do empobrecimento das regiões rurais e das desigualdades regionais e entre as diferentes categorias de produtores geradas pela incorporação do novo modelo tecnológico. Verifica-se, ao mesmo tempo, por parte de um segmento mais restrito de atores sociais, incluindo profissionais das ciências agrárias, ambientalistas, organizações não governamentais e

96 De acordo com Weisheimer (2013), entre os anos 50 e meados de 80, a disponibilidade de alimentos por habitante aumentou em 40% e a produção de alimentos dobrou.

entidades de base vinculadas às igrejas católica e luterana, um esforço de crítica ao modelo tecnológico fomentado pelas políticas públicas no Brasil e a afirmação da viabilidade técnica, econômica e social de uma “*outra agricultura*”, baseada nas chamadas “*tecnologias alternativas*”. Nas décadas posteriores esta crítica iria se desdobrar em diferentes vertentes, dando origem aos movimentos de defesa da agricultura orgânica e da agroecologia. Estes segmentos, aliados a movimentos sociais rurais, iriam conformar, nos anos 2000, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), que tem participação importante no CONSEA.

Cabe aqui observar que as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas, tanto no Brasil como em nível internacional, por uma crise do padrão de crescimento industrial estruturado no pós-guerra e do modelo de desenvolvimento agrícola historicamente associado a esta configuração. Como observa Delgado (2010), a crise da dívida externa, gerada pela imensa elevação das taxas de juros internacionais⁹⁷, teve como desdobramentos a impossibilidade de acesso ao mercado internacional de crédito, o aprofundamento da crise institucional e financeira do Estado nacional e a aceleração do processo inflacionário brasileiro. No que se refere especificamente ao setor agrícola, este novo cenário levou a uma drástica redução da capacidade do Estado em subsidiar a agricultura, ao mesmo tempo em que as exportações agrícolas se tornaram um elemento essencial para o equilíbrio da balança de pagamentos. Em um primeiro momento, a drástica redução do volume total de crédito disponibilizado para a agricultura foi compensada pelas intervenções efetuadas pelo Estado através da política de preços mínimos. Os anos 1990 serão marcados pela adoção de políticas macroeconômicas orientadas por uma estratégia de liberalização dos mercados e privatização dos instrumentos de política pública, que caracterizaram os governos Collor e FHC.

No cenário internacional, as décadas de 1980 e 1990 marcam um acirramento das controvérsias em torno do conceito de Segurança Alimentar. Por um lado, tem-se no plano internacional uma ascensão e expansão do neoliberalismo, com retração do papel dos Estados Nacionais na provisão de bens e serviços e intensificação da privatização e desregulamentação das economias com abertura ao capital estrangeiro. A premissa básica era de que o livre funcionamento do mercado, por si só, teria plena capacidade de promover crescimento econômico e desenvolvimento social. Um dos principais efeitos produzidos pela adoção das medidas neoliberais, propostas pelo Consenso de Washington, e que foram adotadas por um conjunto amplo de países, inclusive da América Latina, foi a formação e o fortalecimento de grandes corporações transnacionais. Estas passam a exercer enorme controle sobre o comércio mundial, em seu conjunto e, de forma mais específica, sobre os processos de produção, processamento, distribuição e comercialização de alimentos.

Nesse contexto e em um cenário mundial de hegemonia do neoliberalismo, emerge no plano internacional o conceito de “*Segurança Alimentar Global*”, postulado por organismos econômicos como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional e fortemente apoiado pelos EUA. Este mesmo conceito foi adotado pela Organização Mundial do Comércio⁹⁸ (OMC) nas rodadas de negociações comerciais. De acordo com Maluf (2007) a questão central presente nesse enfoque refere-se ao papel estratégico atribuído ao mercado no

⁹⁷ A elevação da taxa de juros internacionais foi resultante de um processo de ajuste na política econômica norte americana com o objetivo de retomar a hegemonia política e econômica no cenário mundial (DELGADO,2010)

⁹⁸ A Organização Mundial do Comércio (OMC) foi criada em 1995 com o objetivo de regular as relações comerciais entre os seus diversos membros (atualmente é composta por 160 países), constituindo-se na principal instância reguladora do sistema multilateral de comércio. Para alguns autores, como McMichael (2000), a criação da OMC pode ser considerada um marco importante para o sistema alimentar global.

enfrentamento da questão alimentar seja nos âmbitos local, nacional ou mundial. O autor destaca a substituição da noção de autossuficiência alimentar pela ideia de autocapacidade, o que significa o deslocamento do papel da produção interna de alimentos como elemento estratégico para promover a segurança alimentar pela capacidade dos países em obter alimentos suficientes para atender à demanda interna por meio das trocas comerciais.

[...] assiste-se à separação entre autossuficiência e segurança alimentar que passa a ser entendida como a capacidade de adquirir os alimentos quando se necessitar deles. Nesses termos, a segurança alimentar global e a de cada país seriam melhor obtidas através da existência e do bom funcionamento de um mercado mundial de alimentos. Essa concepção fornece o marco geral dos acordos internacionais e está presente nas formulações da própria FAO [...] Ela contropõe a autossuficiência nacional na produção de alimentos (food self-sufficiency) com o que denomina de autocapacidade na obtenção dos alimentos por meio do comércio internacional (food self-reliance) (MALUF, 2007:53).

Apesar de o enfoque produtivista continuar presente e bastante forte, Maluf (2007) considera que nos anos 1980 foi possível identificar uma certa inflexão no conceito de Segurança Alimentar, cujo foco passou a incidir sobre as condições adequadas de acesso físico e econômico aos alimentos básicos. A Segurança Alimentar, conforme definiu a 8ª Sessão do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (1982), era a garantia do acesso permanente de todos aos alimentos necessários para a manutenção da vida, sendo fundamental assegurar estabilidade de fluxo.

Portanto, o alcance da segurança alimentar pelos países, especialmente os países em desenvolvimento, estaria atrelado à sua capacidade em obter vantagens competitivas no livre mercado que lhes permitissem adquirir alimentos de forma a atender às necessidades da sua população de maneira estável e a preços baixos. Tais vantagens estariam asseguradas pela adoção de medidas como a intensificação e especialização da produção (concentrar a produção em apenas alguns alimentos em que se pode ser mais competitivo) e expansão das trocas no comércio internacional. Todavia, para acessar os mercados externos, é necessário que os países também abram seus próprios mercados para a entrada de produtos importados, que muitas vezes recebem subsídios em seus países de origem, o que acaba impactando negativamente sua economia interna pela dificuldade em competir com os mesmos.

A “*Segurança Alimentar Global*” encontra correspondência com o conceito de Segurança Alimentar proposto pela FAO por ocasião da Cúpula Mundial de Alimentação (1996), na medida em que enfoca as condições de acesso e garantia de estabilidade sem destacar a importância e relevância econômica, política e social à produção própria de alimentos, tampouco abordar questões fundamentais no debate alimentar como a equidade e a sustentabilidade (MALUF, 2007). Para Reis & Maluf (2013) a Segurança Alimentar Global baseia-se em uma falsa premissa, na medida em que o comércio internacional não pode ser considerado uma fonte confiável de Segurança Alimentar, uma vez que o livre mercado é altamente excludente e concentrador de poder e recursos, o que acaba por acentuar a desigualdade e a pobreza nos países periféricos. Além disso, é necessário considerar os graves

impactos sociais, culturais e ambientais⁹⁹ gerados por esse modelo de especialização da produção em larga escala.

Para McMichael (2009), a *Segurança Alimentar Global*⁹⁹ caracterizada pela industrialização da agricultura mundial, pelo papel central do livre comércio e pelo domínio monopólico exercido pelas grandes corporações transnacionais sobre a cadeia de produção, processamento e comercialização de alimentos conforma o que o autor denomina como um *Regime Alimentar Corporativo*¹⁰⁰.

Como já assinalado anteriormente, o contexto internacional da SAN é um campo heterogêneo marcado por disputas políticas e controvérsias. E como um contraponto à defesa de uma Segurança Alimentar Global ancorada no mercado, verifica-se, ainda anos 90, durante a Cúpula Mundial de Alimentação, o surgimento do conceito de Soberania Alimentar (SOBAL). A noção de Soberania Alimentar foi apresentada, pela Via Campesina¹⁰¹ nesse encontro como um instrumento de crítica à Segurança Alimentar Global e à inclusão da agricultura nos acordos de livre comércio. Ao longo dos anos este conceito foi se ampliando e se fortalecendo enquanto um princípio articulador em defesa de um sistema alimentar pautado na sustentabilidade, justiça e inclusão social e na autonomia dos povos e dos países em definir suas próprias políticas de produção, distribuição e consumo de alimentos visando à garantia do direito humano à alimentação de sua população e a valorização da produção camponesa diversificada de alimentos e sem o comprometimento dos circuitos de mercado locais (NOBRE, 2013).

A soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e seu direito de decidir seu próprio sistema alimentício e produtivo. Isto coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentárias, por cima das exigências dos mercados e das empresas. (Fórum Mundial Pela Soberania Alimentar - Declaração de Nyeleni, 2007).

Aplicada aos territórios locais, a SOBAL pode ser traduzida como o direito dos agricultores e agricultoras, agroextrativistas, pescadores e pescadoras, povos indígenas e comunidades tradicionais em produzirem alimentos diversificados e de forma autônoma,

99 Os EUA, assim como os organismos financeiros internacionais, propunham que os possíveis impactos sociais, econômicos e ambientais negativos gerados pelo livre mercado deveriam ser compensados por meio de programas sociais e alimentares voltados para as populações mais pobres (MALUF, 2007).

100 Inicialmente proposto por Friedmann & McMichael (1989) ao final da década de 1990, o conceito de "Regime Alimentar" busca estabelecer os elos entre as relações de produção e consumo alimentar no cenário internacional e a geopolítica capitalista desde uma perspectiva histórica. Para Friedmann (2000), a análise sobre o sistema agroalimentar mundial possibilita entender melhor como se estabelecem mundialmente as dinâmicas econômica e política do capitalismo, uma vez que a alimentação assume um duplo papel de gerar acumulação de capital ao mesmo tempo em que é fundamental para a existência humana.

101 A Via Campesina é um movimento internacional que reúne milhares de camponeses e camponesas, pequenos e médios produtores, povos sem terra, indígenas, migrantes e trabalhadores/as rurais de todo o mundo. Defende a agricultura sustentável em pequena escala com um modo de promover a justiça social e a dignidade. Opõe-se firmemente aos agronegócios e às multinacionais que estão destruindo os povos e a natureza (VIA CAMPESINA, 2011)

podendo decidir o que plantar e como plantar.

No que concerne aos organismos internacionais, a Via Campesina, a partir da bandeira da soberania alimentar, liderou uma ampla campanha contra a presença da alimentação e da agricultura nos acordos de livre comércio ao mesmo tempo em que vem investindo na disputa política no âmbito do Comitê de Segurança Alimentar (CSA)¹⁰² da FAO por considerá-lo, após sua reforma, um espaço multilateral que minimamente abre um campo de controvérsias a partir da construção de canais de consulta à sociedade civil, conforme mencionado a seguir:

A FAO pode converter-se em um espaço para aplicar a soberania alimentar, mas deveria oferecer soluções reais e escutar as vozes dos camponeses e camponesas e não dar legitimidade a processos impulsionados pela busca de benefícios das multinacionais. (MST, 2010)

No contexto brasileiro, a crise deste modelo de agricultura, altamente dependente de recursos externos e fortemente ancorado nas políticas de subsídio ao setor agrícola, irá coincidir, no tempo, com o processo de redemocratização do país. Registra-se, a partir do final dos anos 1970, uma retomada das lutas dos movimentos sociais no campo, cuja atuação irá se desdobrar em uma multiplicidade de frentes de ação: nos acampamentos e ocupações de terra; na resistência dos posseiros em defesa de seus territórios, sobretudo no campo dos direitos sociais, nos conflitos relacionados à implantação de grandes projetos hidrelétricos; na mobilização pelos direitos sociais, com destaque para a saúde e a previdência social rural; na organização das mulheres do campo e na reivindicação de uma política agrícola diferenciada para os pequenos agricultores. Emergem nesse processo uma multiplicidade de atores sociais, estratégias de luta e formas de organização, que passam a tensionar a unicidade da categoria “*trabalhador rural*”, construída nas lutas do movimento sindical, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970.

A Constituição Federal de 1988 irá acolher algumas das demandas desses atores, sobretudo no campo dos direitos sociais, incorporando em seu arcabouço o conceito de *função social da propriedade da terra*. Os pactos estabelecidos em torno do novo texto constitucional não chegaram a subsidiar, no entanto, uma proposta mais abrangente de democratização da propriedade da terra no país.

No que diz respeito à agricultura de base familiar, sobretudo no caso dos pequenos proprietários de terras das regiões Sul e Sudeste do Brasil, que haviam se incorporado nas décadas anteriores ao projeto de modernização da agricultura, o processo de liberalização dos mercados de produtos agrícolas apresentava-se como uma ameaça. Como observa Piccolotto (2011), diante desse cenário, as organizações de *pequenos produtores* como a Confederação

102 O CSA constitui-se em uma plataforma internacional de medidas para a garantia da segurança alimentar em nível mundial. Diferente dos demais organismos internacionais, cada país membro tem direito a um voto. Além disso, o processo recente de reforma do CSA resultou na instituição de espaços de diálogo com a sociedade civil como a criação do mecanismo de participação da sociedade civil e do painel de Altos Especialistas. Em seu relatório anual (2013), a Via Campesina aponta a influência na definição dos especialistas que compõe os painéis temáticos como uma das estratégias adotadas na disputa política sobre o CSA.

Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), “*procuraram promover ações e reivindicar políticas públicas para reverter essa tendência de marginalização da pequena produção brasileira*” (PICOLOTTO, 2011:166). No que se refere à constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)¹⁰³, as organizações manifestaram uma visão crítica ao processo de integração, tanto em função dos seus impactos econômicos, que levariam à exclusão de um amplo número de produtores familiares dos mercados de produtos agrícolas, como pela reduzida participação das organizações de agricultores os fóruns de decisão encarregados desta negociação. Intensifica-se, nesse contexto, a mobilização em defesa de uma política diferenciada de apoio à agricultura de base familiar.

Com o estabelecimento de governos que permitiram a criação de novos espaços de participação social, novos atores do meio rural foram reconhecidos como sujeitos de direito e foram criando-se novas regras e instrumentos de política pública, que foram se institucionalizando, permitindo redefinir regras e compreensões com relação também às políticas setoriais voltadas à agricultura e a meio rural (GRISA & SCHNEIDER, 2014)

Este contexto resultaria no estabelecimento de um conceito oficial normativo de agricultura familiar, que seria institucionalizado na Lei 11.326/2006, que pudesse ser operacionalizado pelas políticas públicas dirigidas para esse segmento, em especial para fins de concessão de créditos especiais. Instituído em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi a primeira política pública direcionada especificamente para a agricultura familiar e delineava-se basicamente como uma política de crédito tendo em vista contribuir para a capitalização e o acesso dos agricultores familiares aos mercados.

O conceito de agricultura familiar empregado pelo PRONAF foi alvo de muitas controvérsias, tanto no âmbito acadêmico quanto entre as organizações da agricultura familiar. O conceito foi atualizado e institucionalizado na Lei 11.326/2006 que estabeleceu os seguintes critérios de enquadramento da agricultura familiar:

Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (Lei 11.326/2006 Art. 3º.)

103 O MERCOSUL foi estruturado como um processo de integração regional instituído, inicialmente, pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, agregando, posteriormente, outros países do Cone Sul. Tem como objetivo principal a geração de investimentos e oportunidades comerciais, propiciando “a integração competitiva das economias nacionais ao mercado internacional”. Ver: MERCOSUL. <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/2/innova.front/en-pocas-palabras>. Acesso em: 06/07/2017.

Criaram-se assim as referências legais e institucionais para uma diferenciação da “*agricultura familiar*” que poderia ser alvo de programas governamentais e já em 1996 foi atribuída ao recém-criado MDA a emissão de um documento que atestaria legalmente o pertencimento a este público: a DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf. A DAP iria se configurar em um instrumento chave para diversas políticas públicas voltadas ao meio rural que se criariam no período seguinte, mas vai trazer a marca de sua origem, ou seja, como um instrumento inicialmente voltado para a obtenção de crédito junto ao sistema financeiro. Voltaremos a mencioná-la no capítulo 3, quando tratarmos dos instrumentos para as compras da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Cabe pontuar aqui os limites inerentes a essa delimitação legal, uma vez que o que poderia ser chamado de “*agricultura de base familiar*” engloba sujeitos políticos e identidades diversas que expressam diferentes modos de viver, produzir e se organizar (ALTAFIN, 2007). Assim, se o PRONAF - e a definição legal de agricultura familiar - marcou o reconhecimento político e institucional deste setor social pelo Estado brasileiro, abrindo possibilidades institucionais para a criação de novas políticas para a agricultura familiar, por outro lado, o acesso a estas políticas é mediado pela obtenção de um documento a DAP - que a estabelece oficialmente enquanto tal.

Grisa e Schneider (2014) consideram que emerge neste período uma primeira geração de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, as quais apresentaram um referencial setorial basicamente agrícola (crédito rural, seguro de produção e de preço) e agrário (política de assentamentos de reforma agrária). Estes autores apontam que nos períodos subsequentes emergiriam, em contextos distintos, o que consideram como três gerações ou referenciais de política pública para a agricultura familiar, que passam a conviver nas arenas públicas e configuram diferentes formas de relacionamento entre sociedade civil e Estado. A segunda teria emergido em 1998, focada em políticas sociais e assistenciais, envolvendo um conjunto de ações de transferência de renda que contemplaram a agricultura familiar (ainda que não exclusivamente), como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, que a partir de 2003 foram integradas ao Programa Bolsa Família. O Programa Fome Zero, criado no início do Governo Lula, daria um novo impulso a estas ações e pode-se dizer que marcaria o início de uma aproximação entre as coalizões de causa da SAN e da Agricultura Familiar, que se aprofundaria na terceira geração, com a busca da construção de mercados orientados pela SAN e pela sustentabilidade ambiental.

CAPÍTULO II – O ENCONTRO ENTRE A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

O PNAE (assim denominado a partir de 1979) é considerado o mais antigo programa federal de alimentação e nutrição no Brasil. Esse capítulo faz um resgate histórico da trajetória do programa, buscando identificar os atores estratégicos, as principais controvérsias e os momentos em que houve mudanças importantes em seu desenho institucional. Busca-se analisar as ideias, os atores e os processos políticos que levaram à reorientação do programa a partir do enfoque intersetorial da SAN, processo este que culminou com a formulação e aprovação do seu marco legal em 2009.

2.1 A Trajetória Histórica do PNAE: Compras de alimentos e sua relação com os modelos de desenvolvimento e concepções de SAN

Embora, o Programa Nacional de Merenda Escolar (1954) e a Campanha da Merenda Escolar (1955), instituídos, respectivamente, pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério da Educação, sejam considerados como marcos oficiais do PNAE, a origem deste programa remonta a algumas iniciativas desenvolvidas já na década de 1940. Como já foi mencionado no Capítulo 1, nesse período, Josué de Castro, ao identificar a fome como uma grave problemática social, já apontava para a necessidade de que fossem desenvolvidas ações públicas voltadas para a melhoria das condições de alimentação e nutrição das crianças. Na qualidade de Diretor da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), defendeu que o governo federal ofertasse refeições aos escolares. Todavia, essa proposta não foi concretizada pelo governo que alegava não dispor de recursos financeiros para atender a esta demanda (FNDE, 2009). Já no âmbito do Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS), o então diretor Dante Costa, criou em 1942 um serviço de desjejum escolar que atendia filhos de operários, pois considerava a escola como o local mais adequado para o desenvolvimento de ações de enfrentamento da desnutrição infantil (PEIXINHO, 2011).

Desde sua criação, o PNAE vem passando por diversas transformações que podem ser agrupadas em quatro momentos históricos¹⁰⁴: i) **1954 a 1971** – distribuição de alimentos sob a forma de Campanha Nacional com recursos advindo da ajuda alimentar internacional; ii) **1972**

104 Alguns autores como COIMBRA (1981); TURPIN (2008); CARVALHO (2009) e; PEIXINHO (2011) produziram interessantes estudos que resgatam a trajetória histórica do programa. O FNDE também disponibiliza em seu sítio eletrônico um histórico do programa desde sua instituição oficial na década de 1950.

a **1993** – conformação de um programa com recursos nacionais e gestão centralizada no governo federal; iii) **1994 a 2002** - descentralização do programa com transferência de recursos e da gestão para os estados e municípios; iv) **a partir de 2003** – conformação do PNAE como ação estratégica de promoção da SAN.

O primeiro período de existência do PNAE, compreendido entre os anos 1954 e 1971, caracterizou-se pela oferta de alimentos aos escolares no formato de uma campanha nacional que foi implantada por meio de convênios com órgãos de assistência e cooperação internacional como a FISI (Fundo Internacional de Socorro à Infância), a USAID (Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional) e a FAO. O contexto internacional de emergência da Campanha foi marcado por superssafras, sobretudo nos Estados Unidos, e por seu escoamento através de iniciativas de ajuda alimentar aos países da América Latina, em parceria com a UNICEF. Nesse cenário, as escolas públicas foram percebidas como um meio rápido de escoamento desses excedentes. A alimentação escolar aparece, ao mesmo tempo, como uma estratégia para enfrentar a desnutrição infantil e reduzir o “fracasso” escolar. Vasconcelos (2005) destaca o papel econômico e político desempenhado pela ajuda alimentar.

Em relação à emergência dos programas de assistência alimentar e nutricional voltados ao grupo materno infantil e aos escolares, as distintas análises realizadas sugeriam que a atenção deveria ser direcionada, particularmente, para os seus objetivos econômicos e ideológicos. Foram apontados vários indícios de que esses programas constituíram mecanismos de ampliação do mercado internacional de realização de mercadorias, procurando padronizar hábitos e práticas alimentares de acordo com os interesses de acumulação do capital. Por exemplo, a introdução do leite em pó e desengordurado por meio dos programas internacionais de ajuda alimentar, tornou evidente o objetivo econômico. Ou seja, a ajuda não acontecia de forma monetária (o que poderia estimular a produção e o consumo local de alimentos básicos in natura ou processados), mas na forma de valor de uso, por meio do escoamento do excedente de produção que não havia conseguido se realizar em mercadoria ou se transformar em capital. Por outro lado, tais programas se articulavam ao projeto de utilização do alimento como arma de dominação e da fome dos países dependentes como objeto de exploração, cujos objetivos políticos eram atenuar e reprimir os movimentos sociais de caráter socialista (VASCONCELOS, 2005: 443).

Em 1954, a CNA, órgão vinculado ao Ministério da Saúde¹⁰⁵ e responsável pela formulação de políticas de alimentação e nutrição, instituiu o Programa de Merenda Escolar (PME), que fornecia leite em pó e vitamina A e D em cápsula lipossolúvel para escolares que viviam em municípios extremamente pobres da Região Nordeste. A criação do programa teve

105 Até 1953, o Ministério concentrava saúde e educação, sendo desmembrado em dois Ministérios pelo Presidente Juscelino: Ministério da Saúde e Ministério da Educação e Cultura (MEC) (TURPIN, 2008)

como pano de fundo a pressão de médicos nutrólogos, que trabalhavam na CNA, para que o órgão desenvolvesse ações voltadas à oferta de alimentos aos estudantes em função do grave quadro de desnutrição e anemia infantil. Nessa direção, a alimentação escolar foi incluída no Plano Nacional “*A conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil*”. Como já foi destacado no capítulo 1, dentre as diversas ações previstas no plano, apenas a alimentação escolar foi concretizada, uma vez que foi implementada em parceria com agências internacionais. No ano seguinte, a gestão do PME foi transferida para a educação¹⁰⁶, passando a se chamar Campanha da Merenda Escolar (CME). A inserção da alimentação escolar na política educacional tinha como objetivo contribuir para o combate à evasão e ao fracasso escolar, já que a fome era considerada a causa principal destes problemas (CARVALHO, 2009; PEIXINHO, 2011).

Em 1956, primeiro ano do mandato do Presidente Juscelino Kubitschek, a campanha passou a ter abrangência nacional (Campanha Nacional de Merenda Escolar – CNME) e a servir leite em pó enriquecido com farinhas de leguminosas e cereais, fabricadas por pequenas indústrias nacionais. Para viabilizar sua ampliação, foram implantadas representações regionais da campanha nos estados. Em 1959 a CNME ganhou autonomia para negociar diretamente com os organismos internacionais e firmar contratos para o recebimento de leite em pó. Vale destacar que a alimentação foi estabelecida como uma das prioridades do Plano de Metas de Juscelino, que tinha como principal objetivo promover o desenvolvimento econômico brasileiro a partir do fomento ao processo de industrialização com recursos do capital internacional (CARVALHO, 2009).

Já no início dos anos 1960, o, então, Deputado Josué de Castro fez inúmeras denúncias sobre os impactos negativos gerados pela ajuda alimentar internacional ao criar dependência econômica, minar o mercado nacional e introduzir alimentos que não faziam parte da cultura alimentar brasileira (COIMBRA, 1981). Concomitante a essas denúncias, vieram a público muitas controvérsias sobre o formato e a qualidade do programa, especialmente no que se refere à baixa qualidade do leite em pó, aos riscos de contaminação e diluição e à pouca aceitabilidade destas preparações (leite enriquecido com farinha) pelos escolares. Apesar destas denúncias e controvérsias, o governo João Goulart manteve o formato do programa. Todavia, a USAID passou a ser a fornecedora exclusiva do leite em pó e da matéria-prima para a fabricação de multimistura. A introdução da multimistura – farinhas industrializadas com adição de nutrientes – tinha como objetivo complementar nutricionalmente o leite servido nas escolas, pois o início dos anos 1960 foi marcado pelo aumento do preço do leite no mercado exterior, o que resultou em uma redução na quantidade de leite destinada ao programa (CARVALHO, 2009).

Em meados dos anos 1960, no contexto do golpe militar e da instauração de um regime ditatorial, o governo firmou novos acordos de assistência alimentar, dessa vez com o Programa Mundial de Alimentos (PMA), vinculado a FAO, e com o Programa Alimentos para a Paz, financiado pela USAID. Em 1965, o nome da Campanha foi alterado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), pois foi introduzida no programa a oferta padronizada de refeições - “*Almoço escolar*” - composta por preparações industrializadas prontas e semiprontas. Segundo Carvalho (2009), estes produtos eram de baixa qualidade e muitas vezes já chegavam às escolas deteriorados ou com a validade

106 Os técnicos responsáveis pelo PME foram transferidos para o departamento que ficou responsável pela gestão da Campanha de Alimentação Escolar.

vencida. Todavia a visão que predominava por parte do poder público era de que, uma vez que a alimentação ofertada era de “*graça*”, não precisava ser de “*boa qualidade*”. Neste período, o governo brasileiro complementava a refeição com verduras e legumes que eram adquiridos pelos governos estaduais. No final dos anos 1960, a CNAE entrou em crise com o fim dos convênios de ajuda alimentar. Para assegurar o financiamento necessário à manutenção do programa, instituiu-se um Fundo Especial de Alimentação Escolar, cujos recursos viriam da Loteria Federal (CARVALHO, 2009; TURPIN, 2008).

O segundo período histórico, que se inicia nos anos 70, é marcado pela constituição da alimentação escolar enquanto uma política pública, com recursos nacionais e gestão centralizada no governo federal. No contexto do lançamento do PRONAN I (1973-1974) e II (1976-1979), programas coordenados pelo INAN e que integravam o Plano Nacional de Desenvolvimento, a CNAE passa por um profundo processo de reestruturação. O objetivo dessa reformulação era aproximar a alimentação escolar da agenda desenvolvimentista, tendo sido definida prioridade para os alimentos básicos e próprios da cultura alimentar brasileira, como arroz e feijão, e a compra dos pequenos produtores em lugar dos alimentos formulados adquiridos das grandes empresas. Todavia, essas ações não conseguiram ser implementadas por conta da fragilidade política do INAN e da ausência de recursos financeiros para a execução do PRONAN II. No entendimento de Malaquias Batista Filho¹⁰⁷ (1984, apud CARVALHO, 2009), o maior bloqueio encontrado pelo PRONAN foi de ordem financeira, uma vez que as ações do programa foram planejadas durante o chamado “milagre econômico”, mas implementadas em pleno contexto de crise fiscal do Estado. Ainda de acordo com Carvalho (2009), a ausência de envolvimento do Ministério da Agricultura dificultou a implantação de projetos que envolviam o apoio aos pequenos agricultores.

No que concerne à gestão, a CNAE permaneceu vinculada ao MEC, mas as normas técnicas que orientavam o cardápio fornecido pelo programa eram estabelecidas pelo INAN/MS. O leite foi definitivamente substituído por alimentos “formulados” em pó, tais como sopas e mingaus, que requeriam apenas a adição de água em seu preparo. Os critérios técnicos estabelecidos pelo INAN para a composição dos “formulados” e as exigências logísticas feitas pelo programa só conseguiam ser atendidas por um número muito restrito de empresas de grande porte e com capacidade de importar algumas matérias-primas de multinacionais, o que resultou em uma enorme concentração desse mercado nas mãos de poucas indústrias nacionais. Ao denunciarem o agravamento da desnutrição infantil, estudiosos da área de nutrição fizeram duras críticas à qualidade e ao custo dos produtos fornecidos pela CNAE, considerados de baixo valor nutricional e extremamente caros, e também questionaram a adoção de critérios e da logística de aquisição centralizada que acabava por beneficiar algumas empresas (TURPIN, 2008; CARVALHO, 2009). Em 1979 a CNAE passou a chamar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), marcando um período de mudanças que viria a ocorrer no início dos anos 1980.

A criação da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) em 1983 e a adoção de um formato misto de compra e de cardápios regionais pode ser considerado um primeiro passo em direção à descentralização do programa. O FAE, instituído pela Lei 7.091/1983, resultou da fusão do Fundo Nacional de Material Escolar (FENAME), com o Departamento de

107 Malaquias Batista Filho, professor aposentado da Universidade Federal de Pernambuco, é uma das principais referências em ações de combate à desnutrição infantil. Ao longo da sua trajetória, ele se dedicou à pesquisa e ensino em SAN e foi conselheiro do CONSEA em duas gestões.

Assistência ao Estudante (DAE) e com a CNAE¹⁰⁸, e passou a ter como uma de suas atribuições promover a melhoria da qualidade e do acesso à alimentação escolar com diminuição progressiva de custos. Nesse período, as Secretarias Estaduais de Educação (SEEs) passaram a atuar como entidades executoras do programa de alimentação escolar.

O formato misto de compra consistia na manutenção da aquisição centralizada de alimentos formulados pela FAE e na compra descentralizada dos alimentos básicos através da COBAL (Companhia Brasileira de Alimentos)¹⁰⁹, em parceria com as SEEs. Para viabilizar a compra dos alimentos básicos, foi criada uma comissão composta por representantes da FAE, SEEs, Secretarias Estaduais de Saúde (SES), coordenada pela COBAL. Segundo Carvalho (2009) o processo de compra seguia as seguintes etapas: 1) transferência dos recursos financeiros da FAE para as SEEs; 2) celebração de convênio entre a SEEs e a COBAL; 3) aquisição dos alimentos pela comissão mista; 4) armazenamento e distribuição dos alimentos pela COBAL para as escolas estaduais, municipais e federais.

A aquisição dos alimentos, previamente definidos pela FAE em articulação com as SEEs, buscava priorizar os produtores regionais. Em entrevistas realizadas por Peixinho (2011), alguns técnicos que atuaram na comissão mista relataram que, em alguns estados, a COBAL viabilizou a compra de pequenos produtores locais. Outros aspectos destacados nestas entrevistas foram a implantação de uma estrutura de controle de qualidade dos alimentos através da parceria com as Secretarias Estaduais de Saúde, a redução em até 25% do uso de produtos industrializados, o aumento dos alimentos in natura e a introdução do teste de aceitabilidade.

Com o início da nova República, em 1985, iniciou-se um processo de municipalização do PNAE, sendo assinados cerca de oitenta convênios com municípios, para que os mesmos executassem algumas funções relacionadas ao programa. Todavia, houve muitos problemas como irregularidades nas prestações de contas e descontinuidades no repasse de recursos, que comprometeram essa experiência (TURPIN, 2008).

No bojo do processo de redemocratização e abertura política no Brasil, a segunda metade da década de 1980 é marcada pela intensificação da mobilização social em prol de políticas que garantam o direito à alimentação. Nesse contexto, destaca-se a Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (1986), que apontou caminhos para a implantação de um sistema público de SAN, tendo valorizado o PNAE como uma ação pública de grande relevância. Segundo Peixinho (2011), os/as profissionais ligados à área de alimentação e nutrição que se articularam na CNAN também se mobilizaram durante a Assembleia Nacional Constituinte com objetivo de assegurar a alimentação escolar como um direito universal e a escola como um ambiente de promoção da alimentação saudável.

A Constituição Federal de 1988 promoveu uma descentralização político

108 A CNAE, até então, era responsável pela gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

109 A COBAL foi criada pela Lei nº 6 de 26 de setembro de 1962 com a finalidade de “participar diretamente da execução dos planos e programas de abastecimento elaborados pelo Governo, relativamente à comercialização dos gêneros alimentícios, essenciais ou em carência, e agir como elemento regulador do mercado”. Com base na Lei 7.486 de 6 de junho de 1986, a COBAL passou a efetuar, por meio de convênios com as Secretarias Estaduais de Educação, a aquisição regional de alimentos “básicos”, sendo também responsável pela armazenagem, processamento e distribuição para as escolas estaduais e municipais (CARVALHO, 2009).

administrativa, definindo um arranjo federativo pautado na transferência de recursos e atribuições do governo federal para os estados e principalmente para os municípios, o que repercutiu no desenho institucional das políticas públicas, dentre as quais o PNAE. A Constituição Cidadã reconheceu a alimentação escolar enquanto direito de todos os alunos do ensino fundamental a ser garantido pelo Estado¹¹⁰.

Todavia, o primeiro governo eleito por voto popular após a redemocratização caminhou na direção contrária ao adotar uma agenda política e econômica neoliberal, promovendo, assim, a descontinuidade ou fragilização das ações públicas de alimentação e nutrição. Embora não tenha sido formalmente extinto, o PNAE sofreu um corte drástico, chegando a oferecer alimentação aos escolares em apenas sessenta dos duzentos dias letivos (SILVA, 1995). No trecho abaixo, Vasconcelos (2005) analisa o contexto de retrocessos:

Em 16 de março de 1990 tiveram início o Governo Fernando Collor e as primeiras tentativas de implantação das ideias neoliberais de reforma do Estado. Ao analisar o período março de 1990 a 29 de setembro de 1992, verifica-se que, dentro do discurso da estabilização econômica, da modernização do Estado e da economia, o Brasil Novo desencadeou uma brutal redução dos recursos financeiros, esvaziamento e/ou extinção dos programas de alimentação e nutrição. Além disso, esses programas também se tornaram alvo dos desvios de verbas públicas, de licitações duvidosas e de outros mecanismos ilícitos que caracterizaram a escandalosa corrupção instalada no interior daquele governo. Investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (CPI da Fome) e auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) realizadas nesse período evidenciaram irregularidade no PNAE [...] e noutros programas (VASCONCELOS, 2005:447)

A intensa mobilização do Movimento pela Ética na Política (MEP) para que as denúncias de corrupção e desmonte das ações de combate à fome no Governo Collor fossem investigadas resultou na abertura da *Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Examinar as Causas da Fome e a Iminente Ameaça à Segurança Alimentar no País (CPI da Fome)*. O PNAE foi um dos programas auditados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), cujo relatório apresentou diversos problemas e irregularidades, dentre os quais: i) desvios e fraudes na distribuição de alimentos; ii) uso eleitoral do programa; iii) deterioração dos alimentos; iv) cartelização de setores da indústria de alimentos como os de formulados e de leite em pó; v) procedimentos irregulares na aquisição de alimentos (TCU, 1993).

No que concerne aos produtos formulados, o relator do TCU ressaltou que a oferta dos mesmos aos escolares contrariava as próprias diretrizes do programa, instituídas no âmbito do II PRONAN, em que se preconizava o fornecimento de alimentos compatíveis com os hábitos alimentares regionais. Ele destacou, também, que o alto custo dos produtos formulados poderia ser revertido para a aquisição de um volume muito maior de alimentos básicos. A

110 Posteriormente, a Lei 11.947/2009 estendeu esse direito para o ensino médio e de jovens e adultos.

auditoria concluiu, ainda, que as indústrias de produtos formulados haviam formado cartéis, apresentando preços superfaturados em até noventa por cento e atuando em conluio com a FAE para que outras empresas não participassem do certame ou não fossem selecionadas¹¹¹. Identificou ainda que o PNAE contribuiu de forma muito significativa para a consolidação de um “*segmento industrial especializado na produção de alimentos cujo grande cliente era o Governo*”.

Vasconcelos (2005) ressalta que a priorização dos interesses das indústrias de produtos formulados pode ser considerada uma política do governo Collor que, em função desse objetivo, nomeou um representante da Associação Brasileira da Indústria de Nutrição (ABIN) para a presidência do INAN em 1990.

O mecanismo de compra e distribuição dos alimentos básicos via CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento)¹¹² também foi alvo de duras críticas por parte da auditoria do TCU, conforme trechos do relatório destacados a seguir.

A utilização da CONAB como agente de compras revelou-se outra das grandes sangrias de recursos do PNAE. Sob o pretexto de que a FAE não teria recursos humanos, materiais e experiência para realizar grandes compras de alimentos e de que a CONAB disporia de uma melhor estrutura para fazê-las, perpetrou-se uma das maiores distorções no PNAE. Os recursos a ele destinados foram em boa parte absorvidos pela CONAB [...]. Por outro lado, do seio da própria administração pública, advêm ônus adicionais aos programas de suplementação alimentar. É o caso da CONAB em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, conforme sobejamente detalhado nos autos. De um lado, pela prática de refaturamento à FAE, aufere ganhos financeiros em função dos prazos de recolhimento da diferença de ICMS. De outro, ao aplicar no mercado financeiro recursos da merenda escolar repassados pela FAE, apropria-se da remuneração. O montante de 45,8 milhões de dólares, desde julho de 1991 a abril de 1993, significa que 24,21% do total transferido vão para os cofres da CONAB, ou seja, não são utilizados na aquisição de merenda (TCU, 1993).

Frente a essas irregularidades, o TCU recomendou uma drástica alteração na forma de participação da CONAB no processo de aquisição de alimentos pelo PNAE. Entendeu-se que a CONAB poderia atuar como agente de compras da FAE, ou seja, poderia assumir a responsabilidade pelo processo de aquisição desde que o pagamento fosse efetuado pela FAE diretamente aos fornecedores mediante apresentação de nota fiscal.

111 De acordo com a auditoria, os editais para seleção de fornecedores de alimentos formulados e leite em pó apresentavam cláusulas que restringiam a participação a um grupo muito seleto de empresas (TCU, 1993).

112 Em 1990 o governo Collor editou a Medida Provisória nº 151/1990 que promoveu a fusão da COBAL com a CIBRAZEM (Companhia Brasileira de Armazenamento) e a CFP (Companhia de Financiamento da Produção) e criou a CONAB, uma empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Nesse contexto *pós-impeachment*¹¹³, a sociedade civil articulou-se no âmbito do recém criado CONSEA com o objetivo de pressionar o governo Itamar para que retomasse o processo de descentralização e os investimentos no PNAE. Dessa forma, em 1993, foram firmados diversos convênios nos quais alguns governos estaduais e municipais assumiram voluntariamente a responsabilidade pela aquisição de alimentos básicos (arroz, feijão, macarrão), processados (leite em pó, farinha de mandioca) e perecíveis (pão, ovos, carne). Os produtos formulados foram sendo abolidos aos poucos do cardápio (CARVALHO, 2009).

Tupin (2008) considera o ano de 1994 como um marco para um novo período, quando se inicia a implementação das mudanças preconizadas na Constituição, com o processo de descentralização do PNAE e a transferência efetiva de responsabilidades para os estados e municípios a partir da celebração de convênios. A Lei 8.913/94 dispôs sobre a descentralização do programa e determinou o repasse dos recursos da União, em parcelas mensais, aos estados e aos municípios, por meio da celebração de convênios. Os entes federados que aderissem ao processo de descentralização também passariam a ser responsáveis pelo planejamento e execução dos cardápios que deveriam ser elaborados por um/a nutricionista, buscando respeitar os hábitos alimentares e a vocação agrícola regional e priorizar a aquisição de produtos de cada região, preferencialmente alimentos in natura. No contexto de ampliação dos espaços de participação social no governo Itamar, tornou-se obrigatória a instituição de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) pelos estados e municípios. Os CAEs deveriam ser formados por representantes dos professores, dos pais e alunos, de organizações sociais e do poder público, com a tarefa de fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à merenda.

Alguns meses depois, a 1ª CNSA, em reconhecimento à importância estratégica do PNAE para a promoção da SAN, reforçou o conteúdo da Lei e reivindicou a aceleração do processo de municipalização, conforme proposição apresentada abaixo:

Acelerar a municipalização da merenda escolar priorizando os alimentos regionais e não industrializados, a cobertura mínima de 50% das necessidades nutricionais, aumentando proporcionalmente ao tempo de permanência da criança na escola, cardápio e tipo adequado de refeição às características do escolar e educação alimentar, inclusive no período de férias. Todos esses critérios devem ser colocados sem prejuízo do orçamento da Educação, utilizando-se preferencialmente cooperativas de pequenos produtores rurais para o fornecimento de alimentos para a merenda, condição a ser administrada pelas Secretarias de Abastecimento, e controladas e fiscalizadas de forma a garantir sua distribuição adequada (CONSEA, 1994:185)

A proposta aprovada pela Conferência também abordava outras questões que posteriormente foram retomadas no processo de construção da Lei 11.947/2009, quais sejam:

¹¹³ Conforme abordado no Capítulo 1, com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor, a Presidência da República foi assumida por seu vice Itamar Franco que a partir do diálogo com a Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida instituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

i) o desenvolvimento de ações de educação alimentar e nutricional no âmbito do PNAE e; ii) a priorização da compra de alimentos para o programa de cooperativas de pequenos produtores rurais em articulação com ações de abastecimento alimentar.

Ao se analisar o conjunto de normativas publicadas durante os dois mandatos do Presidente FHC (1995-1998/1999-2002) é possível observar que algumas das propostas que vinham sendo apresentadas, especialmente pelo campo de SAN e por profissionais da área de saúde e nutrição, foram incorporadas ao desenho do PNAE, tais como: i) a descentralização da execução do programa para governos estaduais, municipais e escolas, incluindo a elaboração dos cardápios; ii) a definição de critérios para a elaboração do cardápio que priorizam os alimentos básicos e produzidos em cada região; iii) a aquisição prioritária de alimentos produzidos na região e; iv) a adoção de critérios para controle de qualidade dos alimentos, considerando também as preferências alimentares dos escolares (ver quadro 3).

Quadro 2 Normativas referentes ao PNAE publicadas pelo FNDE no período entre os anos de 1998 e 2002

Ano	Normativa	Principais conteúdos
1998	Lei nº 9649 de 27 de maio de 1998	- Transferência das competências da FAE para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
1998	MP nº 1.784 de 14 de Dezembro de 1998	- Consolidação da descentralização do programa ao substituir os convênios pela transferência automática de recursos da União diretamente para uma conta específica tendo como titulares os governos estaduais e municipais. (Art. 1º e 2º) - Definição de que a assistência financeira da União tem caráter suplementar e que os recursos do programa só podem ser aplicados na aquisição de gêneros alimentícios (Art. 1º) - Os cardápios devem ser elaborados por nutricionistas, observando as orientações do CAE e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos <i>in natura</i> (Art.5º) - Devem ser priorizados os produtos da região, com objetivo de redução dos custos (Art. 6º) - Os estados devem prestar assistência técnica aos municípios (Art. 7º)
2000	Resolução nº 15 de 20 de agosto de 2000	- Objetivos do PNAE: transferência de recursos da União para estados e municípios, em caráter suplementar, destinados a suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a contribuir para a melhoria do desempenho escolar, para a redução da evasão e da repetência, e para formar bons hábitos alimentares (Art. 1º) - Beneficiários: alunos da educação pré escolar e ensino fundamental matriculados na rede pública ou entidades filantrópicas conveniadas (Art. 1º) - Os produtos a serem oferecidos nas escolas devem ser submetidos a um controle de qualidade da Secretaria Estadual ou Municipal de Saúde (Art. 6º) - Obrigatoriedade de aplicação do teste de aceitabilidade junto aos escolares quando forem introduzidos novos alimentos no cardápio escolar - Definição das competências do CAE (órgão fiscalizador)
2001	MP nº 2.178-34 de 28 de Junho de 2001 (reedição da MP nº 1784/1998)	- Permissão para que os estados e municípios repassem os recursos para que sejam executados diretamente pelas unidades escolares, desde que atendam alguns critérios (Art. 1º) - Definição das condições nas quais o repasse automático deve ser suspenso: i) ausência de CAE formalmente constituído e em funcionamento regular; ii) utilização dos recursos em desacordo com as normas do PNAE; iii) não aplicação do teste de aceitabilidade e do controle de qualidade; iv) não apresentação da prestação de contas (Art. 3º) - Destinação obrigatória de, no mínimo, 70% dos recursos do PNAE na aquisição de produtos básicos, com prioridade para os produtos da região (Art. 6º e 7º)
2002	Resolução nº 2 de 10 de janeiro de 2002	- Definição das situações nas quais as unidades escolares podem executar os recursos do PNAE: i) quando por meio de ato legal a escola for transformada em uma unidade gestora (a exemplo de autarquias ou fundações públicas) ou; ii) quando a Lei Orçamentária anual de cada esfera de governo autorizar o repasse direto às escolas.

Elaboração própria. Fonte: <http://www.fnde.gov.br>

No que concerne à descentralização, as normativas publicadas durante o governo FHC produziram enormes avanços. A extinção da FAE e a incorporação das suas atribuições ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tiveram como objetivo possibilitar a transferência automática de recursos da União diretamente para os estados e municípios, sem a utilização dos convênios como mecanismo de repasse. Segundo Peixinho (2011), a avaliação dos técnicos que atuavam no PNAE era de que a transferência via convênios trazia muitas limitações à adesão dos municípios, pois os mesmos tinham que estar adimplentes com o governo federal. Além disso, as exigências burocráticas inerentes ao formato de convênio resultavam em atrasos no repasse, comprometendo a execução do programa. Outro avanço foi a possibilidade de se implantar uma gestão escolarizada, ou seja, a escola passa a atuar como unidade executora para o recebimento de recursos e aquisição de alimentos.

É importante salientar que a descentralização do PNAE não ocorreu de forma isolada, outrossim, ela esteve inserida em um contexto mais amplo de reordenação institucional das políticas sociais pelo governo FHC. Segundo Draibe (1998), adotou-se uma estratégia de descentralização que envolvia a municipalização, ou seja, a transferência direta de recursos e de responsabilidades para os municípios e a institucionalização de conselhos de participação e controle social vinculados à operacionalização de programas.

Por outro lado, Arretche (1998) destaca o risco de que a descentralização pudesse resultar em um esvaziamento do papel estratégico do governo federal na coordenação dos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas e programas, o que poderia aumentar as desigualdades sociais e gerar distorções em relação aos objetivos e diretrizes dos programas.

Esse quadro tem implicado que o processo de descentralização das políticas sociais seja caracterizado por desigualdades de toda ordem: no ritmo de formulação e decisão entre as distintas políticas setoriais; no interior de uma dada política, desigualdades entre o ritmo e os resultados da implementação; e, sobretudo, na qualidade dos serviços prestados. A superação dessas dificuldades não pode ocorrer apenas por iniciativa dos governos locais, dada exatamente sua heterogeneidade na capacidade de mobilizar recursos próprios e dada a escala local de sua atuação. Apenas o governo central pode desempenhar essa tarefa, sob pena de que se aprofundem as desigualdades regionais. É certo que uma proposição desse tipo não está isenta de preferências e valores, mas parece-me que as tendências de reforma do Estado brasileiro apontam para um novo papel a ser desempenhado pelo governo federal: de forte regulação das políticas nacionais, de correção das desigualdades regionais e de compensação das insuficiências locais (ARRETCHE, 1998:12).

Em relação ao PNAE, observou-se que com o avanço do processo de descentralização financeira e administrativa para os estados e municípios, o FNDE passou a entender que suas funções se limitariam à transferência de recursos e análise das prestações de contas encaminhadas pelos CAEs, o que culminaria em uma drástica redução na equipe responsável pelo programa (CARVALHO, 2009; PEIXINHO, 2011). Nessa direção, a Resolução FNDE

nº 002/99 estabeleceu que o órgão fosse “*responsável pela assistência financeira, normatização, coordenação, acompanhamento, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos, diretamente ou por delegação*”.

Em que pese o direcionamento do FNDE para as ações relacionadas à transferência de recursos e à prestação de contas, o quadro apresentado anteriormente demonstra que algumas normativas publicadas pelo FNDE versaram sobre os objetivos, diretrizes e a dinâmica de funcionamento do PNAE, buscando apontar caminhos para o programa. Segundo Peixinho (2011), alguns técnicos que atuaram no PNAE nesse período destacaram o quanto foi desafiador e, ao mesmo tempo, uma grande conquista ter sido estabelecida a destinação de um percentual mínimo de 70% para a compra de alimentos básicos, preferencialmente in natura ou semiprocessados, adquiridos de produtores da região, em um contexto de intensa pressão das indústrias pela manutenção e ampliação do fornecimento de produtos formulados.

Por outro lado, em que pese os objetivos e diretrizes do programa terem incorporado algumas dimensões de SAN, como a elaboração do cardápio de acordo com a vocação agrícola e os hábitos alimentares da região na qual a escola estava inserida e a priorização da produção local, permaneceram dispositivos que dificultavam, sobremaneira, a sua aplicação, principalmente no que se refere aos mecanismos licitatórios e de controle de qualidade dos alimentos que, na prática, conferiam inúmeras vantagens às indústrias de alimentos (CARVALHO, 2009).

O quarto momento histórico do PNAE, que tem início em 2003 a partir da sua inserção na agenda governamental de SAN, será discutido mais detalhadamente na próxima seção.

2.2. A Integração do PNAE à Agenda Governamental de SAN no Período pós 2003

Com a eleição de Lula e o lançamento do Programa Fome Zero, a alimentação escolar foi definida como uma das ações estruturantes de SAN, assumindo, portanto, um espaço prioritário na agenda de governo. Nesse contexto, o PNAE foi passando por diversas mudanças consecutivas que o aproximaram cada vez mais da perspectiva intersetorial de SAN¹¹⁴.

A nomeação de Albaneide Peixinho¹¹⁵, nutricionista com trajetória de atuação em SAN, para coordenar o PNAE, pode ser considerado um fator que também contribuiu para essa aproximação, bem como para a reorientação do papel do FNDE na gestão do programa. Como destacado na seção anterior, à medida que o governo FHC avançou na descentralização do PNAE, o FNDE foi limitando sua função à transferência de recursos e à análise das prestações de contas. Em sua dissertação de mestrado, Peixinho (2011) relata como foi o processo de recomposição da equipe técnica do programa e de construção de uma visão mais ampliada sobre o PNAE e do papel a ser desempenhado pelo FNDE.

114 O processo de inserção do PNAE na agenda de SAN e as principais mudanças ocorridas em sua normativa foram objetos de análise de autores como Turpin (2008), Triches (2010); Triches & Schneider (2010); Belik & Chain (2009).

115 Foi a primeira vez que a Coordenação do PNAE foi assumida por um nutricionista. Albaneide Peixinho havia atuado em entidades representativas da categoria, tais como o Sindicato de Nutricionistas, o Conselho Regional de Nutricionistas e a Associação Brasileira de Nutrição. Também participou do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e contribuiu com a elaboração do projeto Fome Zero e com o processo de transição de governo de FHC para Lula.

Encontramos poucos funcionários que já estavam há muito tempo, outros já estavam indo embora em função da substituição nos cargos de confiança, pouca documentação esclarecedora quanto ao funcionamento do programa e os relatos contados pelos próprios trabalhadores que faziam o programa funcionar. Aos poucos fomos entendendo as propostas previstas nos normativos, o que conseguiu ser implementado e o que se pretendia, porém não efetivado, em função, muitas vezes, da insuficiência de pessoal. Fomos entendendo gradativamente o funcionamento de acordo com um modelo estabelecido na época. E o modelo que prevaleceu, por diversos motivos, muitos deles alheios à vontade política dos gestores do PNAE à época, como por exemplo, a ênfase dada à transferência dos recursos financeiros para os estados, Municípios e o distrito Federal e a preocupação com o controle desses recursos. Como era mais documental, mais financeiro, percebe-se, notadamente que perdeu o entendimento da alimentação e da nutrição propriamente dita. Com a chegada em 2003 de uma nutricionista para assumir a Coordenação Geral do Programa e inseri-lo no contexto do Programa Fome Zero, focando a alimentação escolar como um direito humano, foi aumentando o número de nutricionistas para dar apoio técnico ao programa. Nesse período tínhamos uma nutricionista cedida que pediu em pouco tempo a sua remoção, uma servidora pública que assumiu um cargo de confiança e alguns outros contratados por uma empresa terceirizada. Estes não podiam assumir responsabilidades técnicas, porém davam suporte técnico administrativo à área. Alguns conflitos foram surgindo em função de ter que aprofundar as discussões técnicas na área de nutrição e implantar atividades técnicas que não poderiam ser executadas pelos profissionais que ali estavam, pois não podiam exercer funções que a lei não lhes permitia. Além disso, o FNDE tem um grande problema em relação ao plano de cargos, pois não existem cargos específicos de categorias profissionais, o que inviabiliza a qualquer servidor, mesmo que este tenha se formado em nutrição, não poder exercer a profissão dentro do órgão. E a pergunta ficava no ar, veladamente feita por alguns: se o Programa sempre funcionou sem avaliação de nutrição, porque agora tem que ser assim? Sempre fizeram avaliações sobre o funcionamento do programa, baseado em algumas informações da alimentação e o foco era dado no uso do recurso de acordo com o previsto nas normas, como por exemplo, a utilização de alimentos básicos. Não se questionava, pela maioria presente, os critérios estabelecidos para aquela lista (PEIXINHO, 2011:63)

Com o objetivo de abrir um canal de diálogo com o FNDE sobre a importância de se investir na qualificação do PNAE, fortalecendo-o no âmbito da política de educação, em articulação com as políticas de Saúde e SAN, a equipe responsável pelo programa elaborou o documento *“Alimentação Escolar: um breve histórico e suas bases legais”* e encaminhou à presidência do órgão. Segundo Peixinho (2011), esse documento apresentava algumas

propostas de alterações normativas, especialmente no que concerne ao escopo de atuação do FNDE e à ampliação dos objetivos do programa em consonância com as diretrizes de SAN.

Além dessa movimentação interna, outra estratégia adotada pela Coordenação Geral do PNAE (CGPAE) foi estabelecer um canal muito próximo de interlocução com o CONSEA, pois se enxergava ali um espaço estratégico para fortalecer o programa para além do setor da educação. Nesse sentido, o diálogo do então Presidente do CONSEA, Francisco Menezes, com o Presidente Lula resultou no aumento do valor per capita transferido pela União para os estados e municípios, o que foi considerado um grande avanço, visto que esse valor não era atualizado há mais de dez anos.

No âmbito do CONSEA, o PNAE sempre fez parte da agenda prioritária do Conselho. Desde sua recriação, em 2003, o conselho encaminhou diversas recomendações sobre o programa à Presidência da República, ao Ministério da Educação e ao FNDE e também foi um ator chave do processo de formulação e aprovação da Lei 11.947/2009, como será abordado adiante. Em todas as Conferências Nacionais de SAN, realizadas entre 2004 e 2015, a alimentação escolar também se configurou em uma das pautas centrais de debate, discussões estas que se desdobraram em proposições muito qualificadas.

O quadro 4 mostra que entre os anos de 2003 a 2008 foram publicadas diversas normativas que buscaram incorporar o enfoque intersetorial de SAN ao desenho do programa por meio da reformulação de seus objetivos e suas diretrizes e do seu desenho operacional. Essas alterações normativas ocorreram em paralelo ao processo de elaboração do projeto de lei do PNAE. A avaliação da CGPAE era de que era necessário promover alguns ajustes imediatos no programa e ampliar o escopo de atribuições do FNDE para que passasse a atuar de forma mais ativa e intersetorial.

Quadro 3. Principais Normativas referentes ao PNAE publicadas pelo FNDE entre 2003 e 2008.

Ano	Normativa	Principais conteúdos
2003	Resolução nº 35 de 1º de outubro de 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Reformulação dos objetivos do PNAE, destacando seu papel na implementação da Política Nacional de SAN. - Ampliação do conjunto de beneficiários do programa com inclusão das crianças atendidas pelas creches e pré-escolas. - Definição das condições de funcionamento que devem ser asseguradas pelas Entidades Executoras ao CAE. - Elaboração do cardápio por nutricionista habilitado, devendo suprir 15% das necessidades nutricionais dos escolares e respeitar a vocação agrícola e os hábitos alimentares regionais. Os produtos deverão atender às exigências sanitárias dispostas nas legislações pertinentes - Destinação obrigatória de, no mínimo, 70% dos recursos do PNAE na aquisição de produtos básicos. - A aquisição dos alimentos deve ser realizada, prioritariamente, no município, no estado, ou nas regiões de destino. - Definição das contrapartidas indiretas das Entidades Executoras (recursos humanos e logísticos para preparo e distribuição das refeições nas escolas) e da competência e dos critérios de participação e funcionamento do CAE, sendo vedada a participação do ordenador de despesas - Definição de valores <i>per capita</i> diferenciados para pré-escola e ensino fundamental (R\$ 0,13) e creches (R\$ 0,18). - Ampliação das competências do FNDE, que deverá desenvolver material de apoio e ações de formação e capacitação.
2004	Resolução nº 38 de 23 de agosto de 2004	<ul style="list-style-type: none"> - Obrigatoriedade de o programa ter um(a) nutricionista como responsável técnico - Definição das necessidades nutricionais mínimas a serem supridas pelo programa no caso de escolas indígenas (30%).
2005	Resolução nº 358 de 18 de maio de 2005	<ul style="list-style-type: none"> - Definição das atribuições técnicas do nutricionista no âmbito do PNAE.
2006	Resolução nº 5 de 24 de março de 2006	<ul style="list-style-type: none"> - Atualização do valor per capita repassado pelo programa (R\$ 0,22), com definição de valores diferenciados para as escolas e creches indígenas e quilombolas (R\$0,42).
Portaria nº 1.10 de 8 de Maio de 2006		<ul style="list-style-type: none"> - Instituição das diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional.
Resolução nº 32 de 10 de Agosto de 2006		<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimento dos princípios e diretrizes do PNAE em consonância com a realização do DHAA e a promoção da SAN. - Atualização do percentual de necessidades nutricionais (30%) nos casos dos alunos de creches e escolas indígenas e quilombolas. - Obrigatoriedade de vinculação do nutricionista responsável técnico pelo programa à entidade executora. - Definição das necessidades nutricionais mínimas e valores de referência (macro e micronutrientes) a serem atendidas pelos cardápios.
2008	Resolução nº 38 de 19 de agosto de 2008	<ul style="list-style-type: none"> - Definição de critérios para o repasse de recursos e referências nutricionais para o atendimento de alunos matriculados em escolas de Educação Integral. - Priorização dos alimentos semielaborados, <i>in natura</i> e orgânicos nos cardápios e estímulo à suplementação do cardápio com produtos da agricultura familiar adquiridos através do PAA com dispensa de licitação (R\$ 3.500,00 por agricultor familiar/ano)

Elaboração própria. Fonte: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/legislacao>. Acesso em 04/04/2016.

Em resumo, esse conjunto de normativas versou sobre as seguintes questões: i) redefinição dos objetivos e das diretrizes do programa enquanto um instrumento estratégico da Política Nacional de SAN; ii) adoção de critérios para a elaboração dos cardápios de forma a articular a dimensão nutricional com o respeito à cultura alimentar e vocação agrícola de cada região e priorização de alimentos frescos *in natura* ou semielaborados; iii) definição das necessidades nutricionais mínimas e dos valores de referência (macro e micronutrientes) a serem atendidos pelos cardápios; iv) passou a ser obrigatório ter um(a) nutricionista como responsável técnico pelo programa, devendo o/a mesmo/a estar vinculado à entidade executora; v) atualização do valor *per capita*, com definição de valores diferenciados para escolas indígenas e quilombolas e de educação integral; vi) atualização dos critérios de composição, mecanismo de funcionamento e atribuições do CAE com garantia de suporte financeiro e operacional por parte dos estados e municípios; vii) ampliação das competências do FNDE a partir da inclusão de ações relacionadas ao monitoramento e à capacitação dos atores envolvidos com o programa. Grande parte desses aspectos foi incorporado ao projeto de lei do PNAE.

Em relação ao escopo de ações do FNDE, uma das estratégias adotadas para desenvolver ações relacionadas à pesquisa e à formação foi o estabelecimento de convênios com universidades federais para a implantação de Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE).

No trecho abaixo, Menezes et al. (2015) destacam os principais aspectos que subsidiaram o processo de reformulação do PNAE a partir de 2003:

A reformulação do Programa de Alimentação Escolar em seu enfrentamento da fome e da insegurança alimentar no país obedecia a determinadas premissas. A primeira delas foi sua afirmação como instrumento para a garantia do direito humano à alimentação. A segunda foi o fortalecimento do controle social. A terceira, com base no pacto federativo, voltou-se para a atribuição de responsabilidades não apenas da União, mas também dos governos estaduais e municipais. Por fim, o programa passou a figurar como suplementar à educação, em articulação necessária com três outras variáveis que igualmente incidem sobre o ensino, ou seja, a saúde, o transporte e o livro escolar. Na articulação dessas quatro áreas, a alimentação escolar passou a cumprir um papel importante na promoção e no crescimento do aluno, no seu processo de aprendizagem, manutenção de um bom rendimento escolar e na formação de hábitos alimentares saudáveis (MENEZES, 2016:95)

Na avaliação da maior parte dos atores entrevistados, a publicação dessas normativas possibilitou que se iniciasse o processo de reorientação do PNAE enquanto uma política pública de SAN, antes mesmo da aprovação do seu marco legal em 2009:

Eu entendo que ela é retomada a partir de 2003, mesmo que sem a legislação, mas aí obviamente, isso a Alba e a sua equipe, enfim, persistiram no caminho que foi o de qualificar exatamente, vamos dizer assim, juntando a perspectiva de melhoria da qualidade alimentar com educação alimentar, ou seja, fazendo da alimentação escolar um instrumento de educação. Eu acho que esse componente é muito claro, essa diretriz, vamos dizer assim, ela é muito clara a partir da gestão da Alba que qualifica muito e começa, vamos dizer assim exatamente, a mexer na questão mesmo sem legislação ainda. Começa a mexer do ponto de vista daquilo que pode e não pode comprar, orientando e criando dificuldades para produtos formulados, ou seja, começa de fato nutricionalmente a ter um outro tipo de enfoque tentando colocar diretrizes e um regramento mais claro, mais objetivo e mais restritivo do ponto de vista do consumo de porcarias, vamos dizer assim, né, e passar realmente a fazer com que as crianças passassem a comer comida de verdade. Então eu acho que esse é um elemento, vamos dizer assim, que eu entendo que foi um novo enfoque a partir de 2003. (Entrevista com o ex-gestor da CONAB que participou do GT AF e do Comitê Gestor do PNAE).

O processo político que resultou na formulação e aprovação do marco legal do PNAE, bem como as diretrizes que foram incorporadas ao seu desenho, serão abordados na seção 2.4.

2.3 As Compras Públicas de Alimentos como um Instrumento de Promoção da SAN

No bojo do processo democrático e participativo de institucionalização da SAN e de políticas públicas específicas para a agricultura familiar, a partir de 2003, ganha força na agenda pública o debate sobre a necessidade de se reorientar o mercado institucional, fortalecendo-o enquanto uma estratégia de promoção da alimentação adequada e saudável, de fomento à agricultura familiar e de (re)conexão entre produção e consumo de alimentos¹¹⁶. Dentre as iniciativas construídas com base nessa perspectiva, destacam-se a formulação do PAA e a reorientação do PNAE, cujo marco legal estabeleceu a obrigatoriedade de se destinar uma cota desse mercado para a agricultura familiar.

No entanto, é importante salientar que tais ideias já estavam presentes, desde a década de 1990, na pauta dos movimentos sociais do campo e da coalizão de SAN que também criticavam os mecanismos regulatórios de compra adotados pelo Brasil por conta das barreiras impostas ao fornecimento de alimentos pela agricultura familiar.

Nesse período, a experiência com o PNAE mostrou que ainda que o programa tenha incorporado algumas diretrizes que poderiam aproximá-lo da agricultura familiar, como a priorização de gêneros básicos e de alimentos *in natura* que deveriam ser preferencialmente produzidos na região, na prática, os mecanismos de aquisição estabelecidos pela Lei 8.666/93

116 O papel do mercado institucional na promoção da SAN e o seu fortalecimento no âmbito da Política e do Sistema Nacional de SAN é abordado por diversos autores, como Grisa et al (2011); Ferreira & Cruz (2013); Real & Schneider, 2011; Triches, 2015; Schmitt et al, 2014.

dificultavam muito essa dinâmica de fornecimento, conforme análise de Turpin (2008) no trecho abaixo.

No entanto, mesmo que esse produtor esteja legalmente regularizado para efetuar a venda, muitas vezes não consegue competir em preço com grandes produções que abastecem as Centrais de Abastecimento, principalmente no caso de municípios localizados próximos a grandes centros. Como, no sistema de compras da administração pública, “*é vedado aos agentes públicos dar preferência a determinado segmento de fornecedores ou estabelecer preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato*”, a diretriz de apoio à produção local estabelecida nas resoluções do PNAE acaba não sendo seguida por se chocar com a legislação de licitação (Lei nº. 8.666/93). Além disso, outro impedimento para a participação dos pequenos produtores é a complexidade desse sistema de compras e as exigências estabelecidas pela lei nº. 8.666/93. Nessa legislação, teoricamente os produtores familiares poderiam ser beneficiados para aquisições de até R\$ 8.000,00 – nas quais a licitação é dispensada, sendo necessária apenas a cotação de, no mínimo, três fornecedores. No entanto, problemas na publicização dessas compras acabam restringindo sua participação. Da mesma forma, embora outra mudança da lei nº. 8.666/93 a instituição do sistema de registro de preços tenha melhorado a agilidade na compra de produtos, ainda há uma forte restrição à autonomia dos órgãos municipais em realizar compras diretas de pequenos produtores e agroindústrias. Ao fazer grandes exigências quanto à habilitação fiscal, econômica e jurídica, bem como a necessidade de grandes lotes, a administração pública favorece e perpetua os grandes fornecedores, exercendo, assim, um incentivo à concentração econômica (TURPIN, 2008:82).

Em contraposição à essa lógica, considerada concentradora e excludente, o PAA buscou operar com novos instrumentos de política pública, tendo em vista operacionalizar a compra diversificada de alimentos diretamente das organizações da agricultura familiar e direcioná-los para a formação de estoques públicos ou para serem distribuídos para instituições governamentais ou não governamentais que atendem populações em situação de insegurança alimentar e nutricional (IAN) (SCHMITT, 2005; PORTO, 2015).

O CONSEA exerceu papel fundamental na elaboração e proposição do PAA como um programa que alia a função agrícola e SAN e articula diferentes setores de governo a partir dos seguintes objetivos¹¹⁷: i) incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social; ii) incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; iii) promover o acesso à alimentação às pessoas em situação de IAN; iv) promover o abastecimento alimentar; v) constituir estoques públicos de alimentos produzidos

117 O PAA foi instituído pelo Art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, sendo alterado pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 e regulamentada pelo Decreto nº 7775/2012.

por agricultores familiares; vi) apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; vii) fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização; viii) promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; ix) estimular o cooperativismo e o associativismo.

O formato institucional e o desenho operacional do PAA buscaram refletir sua perspectiva intersetorial. Para deliberar sobre as diretrizes e os mecanismos de operacionalização do programa foi instituído o Grupo Gestor Interministerial (GGPAA)¹¹⁸, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e formado pelos Ministérios da Agricultura (MAPA), Desenvolvimento Agrário (MDA), Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Fazenda (MF) e Educação (MEC). No caso do MAPA, a representação é feita pela Diretoria de Política Agrícola e Informações da CONAB (DIPAI/CONAB), órgão que também é responsável pela execução de algumas modalidades do programa. Já o MEC é representado pela CGPAE.

O PAA possui cinco modalidades diferentes por meio das quais são adquiridos alimentos diretamente da agricultura familiar ou de suas organizações, assentados/as de reforma agrária, acampados/as, agroextrativistas, quilombolas, atingidos/as por barragens e indígenas. Conforme apresentado no quadro 5, cada modalidade tem características próprias e é financiada e operacionalizada por diferentes órgãos de governo.

118 A composição e as atribuições do GGPAA foram estabelecidas, inicialmente, pelo Decreto 5.873/2006. Este regramento foi modificado pelo Decreto nº 6.447 de 7 de maio de 2008, que regulamentou a incorporação do Ministério da Educação ao Grupo Gestor do Programa. A participação do MEC no GGPAA foi motivada pelo fato de que, naquele momento, havia uma possibilidade de que os mecanismos do PAA fossem utilizados para aquisição de produtos da agricultura familiar com recursos do PNAE.

Quadro 4. Modalidades de execução do PAA

Modalidade	Forma de acesso	Limite por Família/ano	Órgãos Operadores	Características
Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea (CDS)	Individual	R\$ 4,5 mil	Recursos: MDS Execução: - CONAB - MDS em parceria com estados e municípios.	Compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar e doação para entidades (governamentais e não governamentais) que compõem a rede sócioassistencial e os equipamentos públicos de alimentação e nutrição.
	Organizações (cooperativas / associações)	R\$ 4,8 mil		
Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque	Organizações (cooperativas / associações)	R\$ 8 mil	Recursos: MDA e MDS Execução: CONAB	Instrumento de apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar e de sustentação de preços.
Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)	Individual ou organizações (cooperativas /associações)	R\$ 8 mil	Recursos: MDA e MDS Execução: CONAB	Aquisição de produtos em situação de baixa de preço ou em função da necessidade de atender às populações em condição de IAN.
Incentivo à Produção e Incentivo de Leite – PAA Leite	Individual ou organizações (cooperativas /associações)	R\$ 4 mil por semestre	Recursos: MDS Execução: MDS em parceria com estados do Nordeste e Minas Gerais.	Visa contribuir com o aumento do consumo de leite e incentivar a produção pela agricultura familiar. O leite adquirido é pasteurizado e transportado para os pontos de distribuição às famílias cadastradas.
Compra Institucional (CI)	Individual ou organizações (cooperativas /associações)	R\$ 8 mil	Operacionalizada com recursos das próprias instituições públicas que executam a compra.	Compra voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, estados, Distrito Federal e municípios. Instituída em 2012.

Elaboração própria. Fonte: MDS (2012); CONAB (2010).

Na avaliação de diversos autores¹¹⁹, o PAA representa uma importante inflexão no perfil das compras públicas de alimentos no Brasil, na medida em que incorporou diversas inovações em seu desenho operacional, dentre os quais se destacam:

- O marco legal do PAA autoriza a compra direta da agricultura familiar ou de suas organizações com dispensa dos procedimentos licitatórios estabelecidos pela Lei 8.666/93;
- Exceto na modalidade de compras institucionais, a aquisição está condicionada à capacidade de oferta por parte da agricultura familiar, o que possibilita que o processo de compra se adeque às diferentes dinâmicas organizativas, à diversidade de produtos e às distintas escalas de produção que caracterizam os sistemas produtivos desses agricultores.
- O governo define preços de referência¹²⁰ a serem pagos pelos produtos a partir de metodologias que consideram os valores praticados nas regiões e a realidade da agricultura familiar. Esse preço pode ser acrescido em até 30% quando forem adquiridos alimentos com certificação orgânica ou agroecológica.

Dentre as modalidades operadas pelo PAA, a CDS foi responsável por aproximar a agricultura familiar das escolas públicas, viabilizando a suplementação e a diversificação dos cardápios a partir da introdução de uma grande diversidade de alimentos *in natura* e processados produzidos localmente e em pequena escala, tais como frutas, legumes, verduras, bolos, pães, biscoitos e polpa de frutas. Nessa direção, o PAA passou a ser um exemplo das possibilidades de aproximação entre a escola e a agricultura familiar, aumentando a oferta de alimentos frescos e diversificados e reforçando valores culturais da alimentação (GRISA et al, 2011; TRICHES, 2010).

Institucionalmente, a aproximação entre o PAA e o PNAE teve início em 2006 com a criação do Grupo Temático da Alimentação Escolar (GT PNAE)¹²¹ que tinha como objetivo propor mecanismos que viabilizassem o atendimento dos escolares pelo PAA. Em maio de 2008, conforme Decreto 6.447, o MEC passou a compor o grupo gestor do PAA, sendo representado pela Coordenação do PNAE/FNDE. O referido decreto também previa a possibilidade de utilização de recursos do PNAE para a aquisição de alimentos agropecuários com dispensa de licitação¹²². Para Schmitt & Guimarães (2008) essa medida foi estratégica, pois tornava viável o acesso da agricultura familiar ao mercado da alimentação escolar, antes mesmo da aprovação do projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional. Nesse mesmo ano, o Grupo Gestor do PAA, mediante a Resolução nº 30, instituiu a modalidade “Aquisição

119 Autores como Schmitt (2005), Grisa et al. (2011), Deves et al. (2009), Cordeiro (2007), Triches, 2010, Schmitt & Grisa (2013), Porto (2015) entre outros analisaram as inovações incorporadas ao PAA e seu papel estratégico para o fortalecimento da SAN.

120 A definição dos preços de referência segue duas metodologias distintas que se baseiam na média dos preços praticados no varejo ou no atacado, aplicadas às modalidades operacionalizadas pelo MDS e pela CONAB, respectivamente.

121 O GT PNAE foi instituído pela Resolução PAA nº 22 de 15 de dezembro de 2006.

122 O Decreto no 6.447/2008 regulamenta, em seu Artigo 5º, a utilização dos recursos do PNAE através das modalidades do PAA, ao definir que: “§ 4º Na aquisição envolvendo recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar –PNAE deverá ser respeitado o valor máximo definido no inciso I, não sendo cumulativo com as demais modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos”. Ver: Decreto 6.447/2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6447.htm. Acesso em: 07/07/2017.

de alimentos para atendimento da alimentação escolar” a ser operacionalizada pelas Entidades Executoras (prefeituras e estados) com recursos do FNDE¹²³. Foram realizadas, em caráter experimental, algumas operações, com o apoio da CONAB, através da utilização deste mecanismo, mas sua implementação ficou circunscrita a um número bastante reduzido de municípios. A execução dos recursos do PNAE através dos mecanismos de compra do PAA não chegou a ser institucionalizada, portanto, de forma mais ampla, como um procedimento oficialmente adotado pelo FNDE. Interpretações jurídicas divergentes sobre a legalidade dessas operações contribuíram para que o FNDE assumisse uma posição cautelosa em relação à utilização desse mecanismo de compra, passando a investir esforços na construção de um instrumento específico de aquisição, com dispensa de licitação, de produtos da agricultura familiar com utilização de recursos do FNDE. Foi mantida, no entanto, a autorização para que produtos comprados com os recursos do PAA fossem distribuídos nas escolas da rede pública e filantrópica, em caráter complementar aos alimentos adquiridos através do PNAE.

O estudo elaborado pelo *International Policy Center for Inclusive Growth* (IPC-IG) da ONU chama atenção para as sinergias existentes entre a experiência do PAA e a implementação do mecanismo de compra da agricultura familiar no âmbito do PNAE. Analisando os dados referentes às operações do PAA realizadas pela CONAB¹²⁴, os autores identificaram que, em 2009, 597 dos 5.565 municípios existentes no Brasil tinham, pelo menos, uma escola que havia recebido doação de alimentos através do PAA. Em 2010, ou seja, já no primeiro ano de implementação do mecanismo de compra da agricultura familiar através do PNAE, o número de municípios com escolas atendidas através das doações do PAA havia se ampliado para 973. Esse patamar manteve-se, em termos aproximados, em 2011, diminuindo, no entanto, para 815 municípios em 2012. Na interpretação dos autores, a experiência do PAA teria facilitado a implementação da compra familiar através do PNAE, em nível municipal, principalmente por dois motivos. Em primeiro lugar, pelo fato de que o governo local, pelo seu envolvimento com o PAA, já estaria mais disposto a adquirir alimentos fornecidos pela agricultura familiar. Em segundo lugar, porque os agricultores familiares residentes daquele município ou região, estimulados pelo PAA, já estariam mais dispostos a participar de associações e cooperativas, estando, também, melhor informados sobre os mecanismos de funcionamento do mercado institucional. Agricultores/as e cooperativas que já tinham experiência em vender sua produção para o PAA teriam mais capacidade de se adaptar às demandas de qualidade e frequência de entrega que caracterizam a demanda escolar. Analisando dados estatísticos em nível nacional, estes mesmos autores encontraram uma correlação positiva entre a implementação do PAA no município no ano de 2009 e a implantação da compra da agricultura familiar instituída pelo PNAE em 2010. A análise referente aos anos de 2011 e 2012 revelou também uma associação positiva entre os dois programas, ainda que um pouco menor. Esses dados ajudam a reforçar as conexões existentes entre o processo de reformulação do PNAE e um conjunto mais amplo de iniciativas desenvolvidas pela coalizão de causa organizada em torno da SAN, nas mais diferentes frentes, aí incluídas as compras públicas de alimentos (IPC-IG, 2013).

123 Na prática, essa modalidade foi extinta quando a lei do PNAE entrou em vigor.

124 Esses dados não incluem, portanto, as operações realizadas pelo MDS através de convênios estabelecidos com governos municipais e estaduais.

2.4. Os Caminhos para Formulação e Aprovação do Marco Legal do PNAE

Em 2004, o CONSEA dialogou com o Presidente Lula sobre a necessidade de reformulação da base legal do PNAE a partir do enfoque da SAN, tendo sido autorizado pelo mesmo a apresentar uma proposta. Constituiu-se, então, no âmbito do Conselho, o Grupo de Trabalho Alimentação Escolar (GT PNAE) formado por dois conselheiros nacionais¹²⁵ (representantes da sociedade civil), membros da equipe técnica e da coordenação do PNAE e dois profissionais com atuação nas áreas de alimentação e nutrição do escolar (MENEZES et al., 2015; PEIXINHO, 2011).

Segundo Menezes et al. (2015), o exercício de reorientação do programa à luz dos princípios e diretrizes de SAN trouxe algumas questões desafiadoras, que nortearam o processo de construção da minuta de Projeto de Lei (PL) pelo GT.

Era preciso encontrar alternativas para algumas questões que desafiavam o programa, como: não comprometer a alimentação escolar em um município ou estado quando o governo desse ente federativo tivesse desviado recursos do programa ou não cumprido exigências impostas pelo programa para o repasse; estender a alimentação escolar ao ensino médio; criar estímulos para que o programa avançasse no sentido de oferecer aos alunos uma alimentação adequada e saudável; garantir uma cota para a agricultura familiar no fornecimento da alimentação; afirmar a alimentação escolar no contexto do direito humano à alimentação (MENEZES et al., 2015: 100)

A inserção da agricultura familiar na alimentação escolar a partir da definição de uma cota obrigatória e do estabelecimento de mecanismos de compra com dispensa de licitação foi uma questão que suscitou muito debate ao longo da formulação do PL. As entrevistas apontam que o ponto de partida foi a experiência bem-sucedida do PAA que demonstrou, de um lado, que a agricultura familiar tinha capacidade de fornecer alimentos diversificados para o mercado institucional e, de outro, que a suplementação do PNAE com esses produtos contribuiu para a diversificação dos cardápios, aumento da oferta de alimentos in natura e a inclusão e valorização de alimentos regionais.

O PNAE bebe da fonte do PAA, né? O PAA é um programa de compras públicas que surgiu em 2003. Antes disso, a gente também não pode falar que é somente através do PAA, quem trabalhou no interior ou conhece o interior sabe que a alimentação escolar já comprava dos seus arranjos produtivos locais. Então, tinham

125 Participaram pelo conselho, o seu Presidente, Francisco Menezes, e a nutricionista Regina Miranda, ambos com longa trajetória no campo da SAN. Francisco Menezes foi um dos fundadores do FBSSAN e Regina Miranda trabalhava como nutricionista extensionista na EMATER-RS, sendo também membro do Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul (FESAN-RS).

municípios que conseguiam fazer essa compra. Municípios rurais geralmente acabam comprando da agricultura familiar ou de certos arranjos de uma forma mais descentralizada e tal. Acho que o PNAE acabou se distanciando um pouco com a burocratização da década de 1990 por conta da Lei 8666. Mas, nos últimos treze anos, qual foi a fonte de normativas e de gestão pública que o PNAE bebeu? Foi na fonte do PAA, que surgiu em 2003. Ainda que o PAA também atenda o rural, mas é muito mais concentrado o acesso de quem recebe na área urbana. O objetivo era enfrentar a insegurança alimentar e viabilizar o acesso ao mercado de um coletivo de agricultores que são esses agricultores familiares que não conseguiam vencer a competição dos grandes mercados e do agronegócio. Então, o PAA acabou sendo uma estratégia estruturante de comercialização do governo a partir de 2003. É isso que acontece. Em termos de beneficiários, da política do PAA, além da agricultura familiar, as escolas e as creches também foram os principais beneficiários, por receberem esses alimentos. Então, o PNAE já começa a se beneficiar da compra e do consumo dos produtos da agricultura familiar com o PAA. Se a gente fizer um mapeamento de quem são as instituições beneficiárias da compra da agricultura familiar, já nos primeiros anos o cenário apontava esse vínculo muito forte com as escolas públicas. Como que surge esse artigo 14? Surge um pouco desse histórico e da confiança mesmo que a agricultura familiar tem potencial para atender o mercado do PNAE, que é um mercado muito mais seguro em termos de possibilidade de compra e de demanda do que o próprio PAA. A lei traz essa segurança maior para o agricultor. (Entrevista com integrante da equipe técnica do MDA que participa do Comitê Gestor do PNAE).

Outrossim, a reorientação das compras institucionais, incluindo a alimentação escolar, tendo como objetivos o fortalecimento da agricultura familiar, a dinamização da economia local e a (re)conexão entre produção e consumo de alimentos já fazia parte da agenda de ações estratégicas do Programa Fome Zero¹²⁶. Ao longo dos anos, o CONSEA foi amadurecendo essa proposta a partir dos debates e plenárias e das deliberações das Conferências Nacionais de SAN¹²⁷.

Uma das técnicas do PNAE que participou ativamente do processo de formulação do PL destaca que, inicialmente, houve resistência por parte do FNDE, especialmente em relação à autorização da compra com dispensa de licitação, por receio de que esse mecanismo pudesse fragilizar o programa. Ela considera que a iniciativa da CGPAE, em articulação com o CONSEA, no sentido de interagir e obter apoio de outros Ministérios, como o MDA, o MAPA (através da CONAB), o MF e o MPOG, bem como a pressão exercida pelo CONSEA junto ao governo, contribuíram para que essa resistência fosse superada.

126 Propostas sobre a reorientação das compras institucionais para a promoção da SAN já estavam presentes em documentos sobre política de SAN produzidos pelo governo paralelo e posteriormente na estratégia Fome Zero elaborada pelo Instituto Cidadania.

127 É importante salientar que o debate sobre a reorientação das compras públicas do PNAE sob a perspectiva da SAN esteve presente em todas as quatro Conferências de SAN realizadas desde 2004.

O CONSEA exerce um papel importante no fortalecimento dessa discussão, pois havia uma resistência dentro do FNDE. [...] Havia um medo de efetuar a compra fora da lei de licitações. Como é que isso ia avançar já que a gente não tinha respaldo lá no artigo 24 da lei 8.066? Então havia uma resistência interna, principalmente, na procuradoria federal que é quem discute a parte legal lá no FNDE. No entanto, por isso que eu digo, a participação social ela foi importante para que a gente avançasse internamente, dando legitimidade. Isso também passou por uma série de ministérios, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, MDS, MDA, o MAPA, para que os ministérios também acordassem sobre o encaminhamento do PL para o legislativo. (Entrevista com integrante da equipe técnica do CGPAE responsável pelas ações de SAN).

Peixinho (2011) relata que a CGPAE buscou dialogar com os movimentos sociais camponeses sobre a viabilidade de a agricultura familiar fornecer alimentos para a alimentação escolar, considerando que este é um mercado institucional cuja demanda é ampla e contínua. Ela ressalta que o apoio dos movimentos sociais teve um papel fundamental no processo de negociação junto ao FNDE.

No que concerne à destinação de no mínimo 30% dos recursos do PNAE para a compra da agricultura familiar, não foi possível identificar nos documentos e estudos sobre a Lei, tampouco nas entrevistas, como se chegou à definição desse percentual. Para um entrevistado da sociedade civil ligado ao campo da SAN, a definição desse percentual é resultante do diálogo entre a sociedade civil e o governo.

Apesar de ter participado, não me lembro do momento que surgiu, mas é resultado do que eu tenho como processo histórico de uma proposição da sociedade civil, dos movimentos sociais organizados do campo da agricultura familiar, da reforma agrária, dos movimentos vinculados a SAN. Quer dizer, a presença dessas aquisições, até onde eu me lembro e acompanhei, esse artigo especificamente vem muito mais fortemente de uma demanda das organizações e movimentos sociais, inclusive em determinado momento da tramitação da lei, foi um artigo que gerou polêmica. (Entrevista com membro de uma articulação de SAN e que integrou o GTAF e participa do Grupo Consultivo do PNAE).

Para outro entrevistado, que participou desse processo de construção do artigo do PL referente à agricultura familiar representando a DIPAI/CONAB, a definição desse percentual não foi precedida de um estudo ou algum levantamento que o fundamentasse. Avaliou-se que, com esse percentual, seria mais fácil obter apoio durante o processo de negociação política, ao mesmo tempo em que seria um volume factível a ser fornecido pela agricultura familiar nos diferentes contextos locais. Embora o entrevistado considere que teria sido mais adequado definir percentuais diferenciados para os municípios de pequeno e médio porte e para as metrópoles.

A questão dos 30%, eu brinco e também acho que é isso mesmo, ou seja, não existia uma fundamentação dos 30%. Foi uma coisa aleatória, foi algo de intuitivo, foi cabalístico, foi enfim, né. Onde a Alba, certamente da cabeça dela ou alguém disse pra ela: “ah, 30% é razoável” e eu acho que acabou sendo razoável mesmo. Eu acho que na verdade talvez poderia ter sido de uma forma um pouco diferenciada só. Para os pequenos municípios, eu acho que poderia ter sido um percentual maior. Para os municípios que recebem, por exemplo, até duzentos, trezentos mil reais ao ano, porque aí 30% é muito pequeno e isso acaba não permitindo, isso acaba criando dificuldades na operacionalização porque o recurso é tão pequeno que ele não gera oportunidades ou não provoca organizações locais a se desafiarem a fazer essa entrega quando fica restrito aos 30%. Por outro lado, ele também é absurdamente grande quando a gente pensa os 200 municípios maiores e as unidades estaduais da federação. Então, de qualquer forma eu acho que o 30% de uma forma genérica, vamos dizer assim, ele não é bom. Mas, ele acabou sendo um número que do ponto de vista político em termos da defesa ele foi razoável pra dizer que isso era factível. (Entrevista com ex-gestor da CONAB que integrou o GT AF e o Comitê Gestor do PNAE).

A triangulação entre as entrevistas, a análise documental e a observação¹²⁸, bem como a revisão bibliográfica, indicam os principais fatores que tornaram possível a construção de um marco legal que buscou consolidar o PNAE enquanto um direito humano universal e uma ação pública que articula diferentes dimensões da SAN.

A eleição de Lula, em 2002, criou um ambiente muito favorável para a reorientação do PNAE, em função de diversos fatores: i) a definição da alimentação escolar como uma das ações estratégicas do Programa Fome Zero conferiu maior relevância política ao programa; ii) a indicação de uma nutricionista comprometida com o campo da SAN para a CGPAE, reforçando o comprometimento dos gestores com a reformulação do programa; iii) o fortalecimento, neste novo governo, de espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, com destaque para a recomposição do CONSEA como um ambiente de articulação política e de proposição de políticas públicas intersetoriais; iv) a adoção de um conjunto de políticas voltadas para a inserção social e produtiva da agricultura familiar, que contribuiu para o fortalecimento desse segmento social e das suas dinâmicas organizativas.

Destaca-se o comprometimento da equipe técnica e da coordenação do PNAE com a construção e aprovação do marco legal, inclusive com a aquisição de alimentos da agricultura familiar. Desde o início a equipe investiu na parceria com o CONSEA, por considerá-lo um espaço privilegiado de articulação entre sociedade civil e governo e entre os diferentes setores de governo, reconhecendo, também, seu peso político junto à Presidência da República. A capacidade da coordenadora do PNAE em dialogar diretamente com a presidência do FNDE também abriu portas para que o órgão, apesar das resistências iniciais, assumisse essa agenda

128 Como destacado na introdução, como membro do FBSSAN e técnica da FASE, participei de algumas etapas referentes à formulação, tramitação e regulamentação da Lei 11.947/2009. Nessas oportunidades foram feitas anotações e produzidos informes e relatórios que contribuíram para a análise.

do marco legal como prioritária.

Há um reconhecimento, por parte de todos os atores entrevistados, acerca do papel protagonista exercido pelo CONSEA na formulação e aprovação da Lei 11.947/2009 ao promover o diálogo e a interlocução entre diversos atores sociais e diferentes setores de governo e ao considerar a multiplicidade de olhares e interesses no exercício democrático de reorientação do programa. O Presidente do CONSEA na gestão 2004-2007, Francisco Menezes, é apontado como um ator-chave nesse processo, por ter participado ativamente do GT PNAE e do processo de pactuação acerca do Projeto de Lei com o Ministro da Educação e com o Presidente do FNDE. Merece destaque, também, a participação de nutricionistas que participavam do CONSEA como conselheiros/as.

Eu acho que foi determinante a participação social, tanto do Fórum [FBSSAN] como dos movimentos sociais, que incorporaram essa agenda e passaram a influenciar. Acho que a existência, evidentemente, do CONSEA, enquanto conselho que dialoga com a questão de alimentação, produção e nutrição, foi fundamental. Acho difícil que, em não existindo o CONSEA, poderíamos até ter uma lei, mas não os avanços que ela tem. Porque foi uma lei discutida, debatida, construída, no âmbito do CONSEA e no diálogo com os movimentos sociais. E acho, tenho que reconhecer, que o governo do PT, quando, desde 2003, entra como uma agenda muito forte de promoção da SAN, é um fator muito importante para, anos depois, culminar numa lei de alimentação escolar que atenda aos objetivos e finalidades da segurança alimentar. (Entrevista com membro de uma articulação de SAN que integrou o GT AF e participa do Grupo Consultivo do PNAE).

Eu acho que tinham muitos atores ali. Dentro do CONSEA nós temos atores e isso é uma coisa muito importante do CONSEA. Essa capacidade que ele tem no seu processo de construção e de as pessoas que o compõe, de poder fazer para algumas coisas um diagnóstico muito rápido de situação do Brasil. Você tem um indígena que tem capacidade de lhe dizer como é que está chegando a alimentação escolar dentro de uma aldeia, você tem uma quebradeira de coco que está trabalhando dentro de uma área rural com muita vulnerabilidade e ela acompanha, porque se você não tem um filho, você tem um neto e acompanha; você tem o próprio agricultor que está querendo vender o produto e ele não está conseguindo porque estão criando dificuldade pela própria burocracia, seja do Governo Federal, municipal, seja de onde for. (Entrevista com conselheira do CONSEA que integrou o Grupo Consultivo do PNAE).

A Lei da Alimentação Escolar foi construída em um ambiente fértil de participação social, onde o movimento social está sempre ativo. Eu acho que foi a aposta que o grupo que cuida do programa teve de se

fundamentar, criar suas bases em espaços que efetivamente dão suporte para uma política pública, que não fica só num aporte legal ou de dentro de um governo ou aporte dentro de uma autarquia, dentro de uma pasta eminentemente técnica, mas se conseguiu construir isso para fora dali, das pastas setoriais. Construiu-se um arcabouço mais forte, pois tem uma base forte dentro do movimento e dos atores sociais políticos que executam e que se comprometem com uma ação maior que é a de segurança alimentar. Isso fortaleceu muito o programa. Ele conseguiu se embrenhar em uma estratégia muito maior, que é uma ação de segurança alimentar e nutricional. As suas diretrizes conseguem casar com um tema que tem um espaço político, a partir de 2003, muito forte. E o PNAE conseguiu chegar e pegar carona nessa estratégia. Acho que foi um conjunto de boas sacadas que o PNAE chegou ao ponto que ele chegou. (Entrevista com integrante da equipe técnica do CGPAE e membro do Comitê Gestor do PNAE)

Foi instituída, se não me engano, uma instância dentro do CONSEA que juntou sociedade e governo para discutir a elaboração do projeto de lei da alimentação escolar que passou por vários trâmites e tal. Esse processo de construção participativa também é acúmulo do processo que veio sendo construído com o próprio PAA em ter mais um mercado para agricultura familiar para além do PAA, garantindo o uso do recurso público para isso e deixar de comprar de grandes empresas e melhorar a qualidade também da alimentação

Engraçado que lá em 2005/2006 quando eu cheguei aqui em Brasília, é importante falar da figura do Chico Menezes porque assim, antes de falar em PNAE, tinha uma iniciativa que aconteceu em 2006 de conseguir montar uma lei de alimentação escolar. Foi puxado pelo CONSEA em paralelo à LOSAN. Só que a LOSAN, naquele momento, que era um momento de final do primeiro mandato, era mais importante você garantir a LOSAN e ter menos esforços embutidos na lei do PNAE. Já a tramitação surge no início do mandato do Renato [Maluf] na presidência do CONSEA. (...) Do meu olhar, da minha percepção, foram vários conselheiros da sociedade civil, que são nutricionistas, que tinham essa perspectiva da segurança alimentar para a lei da alimentação escolar em si, eu acho que a Sônia Lucena é uma figura ímpar, eu não sei afirmar isso, mas como ela fazia parte também do comitê gestor do PNAE eu vejo que ela vem dessa trajetória, não sei, eu posso estar enganada, é da construção da lei. (Entrevista com integrante da equipe técnica do DEGRAV/MDA que participa do Comitê Gestor do PNAE).

Outro fator que contribuiu para a elaboração do projeto de lei da alimentação escolar em consonância com os princípios e diretrizes da SAN, incluindo a aquisição obrigatória de produtos da agricultura familiar, foi o envolvimento intenso de diversas organizações sociais

ligadas à SAN, à área da nutrição, ao controle social do PNAE e à agricultura familiar. Destaca-se, nesse contexto, o papel aglutinador do FBSSAN ao aproximar e articular a participação de diversos atores no processo de mobilização. Uma das principais ações desenvolvidas pelo FBSSAN foi a realização, em 2008, do Seminário “*Alimentação Escolar: significados, experiências e perspectivas*”, com o objetivo de ampliar o debate e o apoio público ao Projeto de Lei, tendo reunido organizações, redes e movimentos sociais ligados à agricultura familiar, ao feminismo, à agroecologia, à economia solidária, às áreas de saúde, educação e nutrição e à SAN de forma geral ¹²⁹. O Seminário foi organizado através de uma parceria estabelecida com a ANA e a ASBRAN. Na carta convite enviada aos participantes, o Fórum destacou a relevância do PNAE na agenda de SAN e a importância estratégica do Projeto de Lei.

A alimentação escolar se constitui em uma das principais políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 1954, consiste na transferência de recursos financeiros do Governo Federal, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar de alunos do ensino infantil e fundamental. Esse é um direito fundamental reconhecido na Constituição de 1988. Mais do que um programa de suplementação alimentar que garante o atendimento das necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, uma política de alimentação escolar apresenta grande potencial de promoção de alimentação saudável e adequada, valorização dos hábitos e alimentos regionais e de investimento e valorização da agricultura familiar local contribuindo, assim, para o desenvolvimento local sustentável e para a realização do Direito Humano à Alimentação. São muitas as experiências no âmbito local que demonstram tais potencialidades e que podem contribuir, sobremaneira, para o seu processo de implementação. Esse debate ganhou ainda mais relevância com o Projeto de Lei (PL nº 2.877/2008) que foi encaminhado pelo Presidente da República para tramitação no Congresso Nacional. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) elaborou minuta deste Projeto de Lei em diálogo com a coordenação do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Vale ressaltar a participação ativa de representantes do FBSAN no CONSEA nesse processo de construção do texto do PL. O FBSAN considera ser este PL de fundamental importância para a segurança alimentar e nutricional, na medida em que define a alimentação escolar com um direito humano e reforça o seu sentido estratégico na dinamização da economia local, valorização da

129 O Seminário contou com a participação de diversas organizações, redes, articulações e movimentos sociais, como o Fórum de Economia Solidária, Ação da Cidadania, Rede de Educação Cidadã, Marcha Mundial de Mulheres, Conselho Federal de Nutrição, Movimento de Mulheres Camponesas, CONTAG, Movimento de Trabalhadores Rurais Sem-Terra, Movimento de Pequenos Agricultores.

agricultura familiar, acesso ao mercado institucional e valorização da cultura alimentar. (Trecho da Carta Convite elaborada pelo FBSAN em 2008).

Com o objetivo de construir alianças em torno do PL, a metodologia do Seminário envolveu a apresentação e debate sobre experiências de alimentação escolar que vinham sendo desenvolvidas em diversas regiões do Brasil e a formação de grupos de trabalhos temáticos para analisar os artigos do Projeto Lei. Em seu relatório anual de atividades, a coordenação do Fórum fez a seguinte análise:

De modo geral, o Seminário de Alimentação Escolar foi avaliado de forma bastante positiva pela coordenação do FBSSAN. Foi fundamental o esforço prévio do Fórum de convencimento dos diversos atores sobre a importância política do debate sobre o Projeto de Lei da Alimentação Escolar. Esse esforço de concertação refletiu-se no próprio seminário, já que conseguimos identificar de forma consensual o que era fundamental ajustar no Projeto e na Regulamentação da Lei. A avaliação foi de que o Seminário nos deu a oportunidade de exercitarmos um método de educação popular, a institucionalidade e operação de uma política setorial, mostrando que ela incorpora as várias dimensões da segurança alimentar e nutricional, e a valorização das experiências. O debate feito a partir do diálogo com as experiências concretas que vêm sendo desenvolvidas em diversos municípios e o Projeto de Lei da alimentação escolar mostrou o sentido estratégico dessa política para potencializar o desenvolvimento local sustentável e garantir a soberania e segurança alimentar e nutricional. Os participantes do Seminário afirmaram a necessidade de construção de um processo amplo efetivo e articulado de mobilização social para a aprovação deste PL pela Câmara dos Deputados. (Trecho do documento de balanço de ações desenvolvido pelo FBSAN em 2008/2009)

O Seminário resultou na elaboração de um documento com propostas para serem incorporadas ao PL, por meio de emendas que seriam apresentadas pela Frente Parlamentar de SAN (FPSAN), e outras que deveriam figurar na regulamentação. Também foi constituída uma comissão formada pelo FBSSAN, ANA, ASBRAN, Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) para monitorar a tramitação do PL e pressionar o Congresso Nacional pela sua aprovação. Cabe destacar que essa composição buscou valorizar o envolvimento de diferentes segmentos sociais, de forma a possibilitar a ampliação dos campos de apoio ao conjunto do PL, não ficando, assim, restrito ao artigo que tratava da aquisição de alimentos da agricultura familiar.

A referida comissão foi constituída imediatamente após o PL 2.877/2008 ter sido encaminhado pelo Ministro da Educação, Fernando Haddad, para a Câmara dos Deputados, o que permitiu que a mesma incidisse, desde o início, sobre processo de tramitação. É

importante ressaltar que, a primeira versão do PL¹³⁰ foi aprovada pelo CONSEA quase dois anos antes, em 2006. Segundo o FNDE, o caráter inovador do projeto e a necessidade de ampliação dos recursos destinados pelo governo federal para a execução do programa requisaram um processo de diálogo e negociação junto a diversos órgãos de governo e aos gestores estaduais e municipais de educação. Ao analisar o processo de construção do PL, Grisa et al (2017) identificaram que os gestores das capitais e de alguns municípios de grande porte se colocaram contrários ao artigo que tornava obrigatório a aquisição de alimentos da agricultura familiar por considerarem que seria de difícil execução¹³¹. Para superar essa resistência que poderia comprometer a tramitação do PL o governo investiu no diálogo e negociação com a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e com as organizações que representam os Secretários Estaduais e Municipais de Educação.

Em entrevista, um gestor público comenta que, no início do Programa, os grandes municípios e capitais federativas também apresentaram resistências à Lei, alegando as dificuldades de execução em municípios de tamanho porte. O entrevistado cita o caso do município do Rio de Janeiro que não apresenta área rural, sendo todo o território considerado área urbana pelo Plano Diretor. Neste caso, o gestor nacional relata que os gestores locais indagavam como eles iriam cumprir a legislação “sem a presença de agricultores familiares” no município. Haveria, inclusive, uma reivindicação dos grandes municípios de que a exigência de aquisição de, no mínimo, de 30% de alimentos da agricultura familiar não fosse imposta aos mesmos (GRISA et al., 2017:357).

Para um dos nossos entrevistados que atuava no governo nesse período a demora também se deu em função de outros dois aspectos. O primeiro está relacionado com o fato de o PL abordar outros programas, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), o que acabou tornando o processo de negociação mais complexo. Além disso, com o segundo mandato do Presidente Lula, iniciado em 2007, houve mudanças nos primeiros escalões de governo, sendo necessário refazer algumas pactuações.

Acho que a demora se deu muito menos pela questão do PNAE propriamente dito, vamos dizer assim, e muito mais porque teve o processo de que na mesma lei entrou transporte escolar, entrou PDDE, Dinheiro Direto na Escola, ou seja, como havia uma conformação jurídica maior isso exigiu obviamente também um nível de concentração maior. Portanto o tempo pra que amadurecesse isso no

130 Uma primeira versão de Projeto de Lei referente ao PNAE (PL PNAE) foi elaborada pelo GT e submetida pelo FNDE para apreciação e contribuições do Ministério da Educação, Casa Civil, Ministério Público Federal e Controladoria Geral da União e especialistas da área de alimentação e nutrição.

131 Posteriormente, com a aprovação da Lei, a CGPAE em parceria com o MDA desenvolverá ações específicas para apoiar a implementação da compra da agricultura familiar pelas metrópoles.

âmbito do governo, encaminhamento pro Congresso Nacional até a sua efetiva aprovação e regulamentação é natural que isso também decorra, vamos dizer assim, esse período que acabou sendo de três anos aí. Também teve uma outra, embora fosse o segundo governo Lula, houve também mudanças. Porque 2006 pra 2007 já houve mudança de governo e tal, então tudo isso impõe novos ritmos, (re)conformação, rearticulação, em que pese o Daniel e a Alba terem continuado e de certa forma lá na educação as pessoas foram as mesmas né. (Entrevista com ex-gestor da CONAB que integrou o GT AF e o Comitê Gestor do PNAE).

A estratégia adotada pela comissão de mobilização e monitoramento do PNAE envolveu as seguintes ações: a) ampla divulgação do PL, destacando a importância do PNAE para a promoção da SAN e do fortalecimento da agricultura familiar; b) parceria com a Frente Parlamentar de SAN para indicação dos deputados e senadores que assumiram a presidência e relatoria das comissões; c) realização de audiências com as lideranças de governo e dos partidos; d) envio de cartas eletrônicas e abaixo-assinado de apoio ao PL; e) pressão de organizações, redes, fóruns e CONSEAs estaduais junto aos deputados nos seus respectivos estados. No que concerne às ações de pressão política junto aos parlamentares, destaca-se a atuação da Rede Ecovida de Agroecologia e da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), redes regionais de agroecologia com enorme capilaridade no Sul e Nordeste, respectivamente.

A atuação dos movimentos sociais do campo foi muito mais intensa durante o processo de tramitação do que na formulação do PL e esteve mais atrelada ao artigo que tratava da inserção da agricultura familiar no PNAE (HAWKES et al., 2016). Todavia, ainda que não tenha participado ativamente da elaboração do PL, algumas pautas de reivindicação política e jornadas de lutas já demandavam o acesso ao mercado institucional do PNAE. Durante a tramitação do projeto, os movimentos sociais investiram nas ações de interlocução e pressão de suas bases junto a parlamentares estaduais e federais, prefeitos e governadores. Um assessor nacional de um movimento sindical da agricultura familiar relata que também foi adotada, como estratégia, a realização de reuniões periódicas entre os movimentos para construir posicionamentos e estratégias comuns.

Os movimentos que geralmente participam é a CONTAG, o MST, a FETRAF, o MPA, a UNICAFES. Todas essas organizações participaram dessa construção. Cada movimento tem uma visão, apesar de ter uma visão geral bastante próxima, cada movimento tem algumas peculiaridades, então uma das estratégias foi nós movimentos fazermos reuniões prévias para nos alinharmos a discussão para não ter divergências. A tentativa foi de construir posições comuns, então essa foi uma estratégia desse momento que facilitou. (Entrevista com assessor de um movimento sindical que integrou o GT AF e participa do Grupo Consultivo PNAE).

A tramitação do PL 2.877/2008 na Câmara dos Deputados seguiu sem grandes problemas. A maior dificuldade encontrada foi a instalação da Comissão Especial¹³², por conta da demora dos partidos, com exceção do PT, em indicar seus representantes. Em diálogo com a FPSAN e o governo federal, a comissão de mobilização pressionou o líder do governo, Deputado Henrique Fontana (PT-SP), que apresentou requerimento de urgência para que o projeto fosse apreciado diretamente pelo plenário da Câmara, o que ocorreu em novembro de 2008. Foi aprovado de forma unânime pelo plenário o texto substitutivo¹³³ ao PL, proposto pelo relator Deputado Nazareno Fontelles, que incluía no artigo 14º referência explícita à aquisição direta da agricultura familiar, evitando-se assim a possibilidade de que as compras fossem operacionalizadas por agentes de mercado atuando como intermediários. A ação qualificada e comprometida da FPSAN, especialmente do Deputado Nazareno Fonteles e do seu Assessor Juarez Martins, foi de fundamental importância para que a tramitação do PL na Câmara dos Deputados fosse tão bem-sucedida. Tais atores cumpriram um papel central ao sensibilizar parlamentares para a relevância histórica do PL, mapear os possíveis pontos de resistência e articular ações de pressão política junto com a comissão de mobilização, realizando audiências públicas e reuniões com parlamentares e suas assessorias. Além das reuniões, frequentemente, Juarez Martins e membros da comissão de mobilização também abordavam informalmente alguns deputados e suas assessorias nos corredores da Câmara com o objetivo de apresentar o PL e angariar mais apoios. Nessas abordagens, também era distribuída uma carta com informações concisas sobre o conteúdo do PL, destacando seu processo de construção social.

Diferentemente da Câmara, a tramitação do PL no Senado Federal foi marcada por controvérsias públicas sobre a forma de gestão e os mecanismos de aquisição dos alimentos pelo PNAE. A Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas (ABERC) manifestou-se publicamente¹³⁴ contrária aos artigos que proibiam a gestão do programa por empresas terceirizadas e que tornava obrigatória a compra da agricultura familiar com dispensa de licitação, argumentando que os mesmos representavam graves riscos à saúde pública, pois as empresas terceirizadas teriam maior capacidade de garantir o controle higiênico sanitário das refeições, e facilitaria a corrupção.

- Quem vai fiscalizar a qualidade dos alimentos produzidos? As empresas que preparam refeições para merendas são altamente especializadas, possuem equipes de nutricionistas e funcionários treinados para manipular alimentos. Será que os assentados estarão preparados para trabalhar num setor tão complexo? Segundo ele (Antonio Guimarães), o projeto pode causar prejuízos à higiene das merendas e, por consequência, à saúde das crianças. (Antonio Guimarães, Diretor da ABERC em entrevista concedida a Revista Isto É Dinheiro em 21/12/2008).

132 Em casos de tramitação prioritária, o regimento da Câmara prevê a constituição de uma comissão especial que tem a prerrogativa de analisar, aprovar e encaminhar a matéria diretamente para a apreciação da plenária.

133 A alteração do art. 14º proposta pelo relator sob a forma de substitutivo foi negociada com o CONSEA, a comissão da sociedade civil e o FNDE.

134 Matéria publicada na Revista Isto É Dinheiro em 21/12/2008 – Projeto de lei quer deixar nas mãos de ONGs 30% da verba federal destinada para a compra de merenda escolar.

O líder do Partido Democratas (DEM), Senador José Agripino Maia, também declarou nessa mesma matéria da Revista *Isto É Dinheiro* que a compra da agricultura familiar representava um enorme estímulo à corrupção e o estabelecimento de reserva de mercado para alguns em detrimento de outros, o que seria inconstitucional.

Com objetivo de contrapor-se publicamente a estes posicionamentos, o FBSSAN publicou um artigo na Revista *Le Monde Diplomatique Brasil*, no qual defendeu a gestão pública do PNAE e denunciou os casos recentes de corrupção e comprometimento da qualidade das refeições ofertadas pelas empresas terceirizadas constatados pelo Tribunal de Contas da União. O Fórum também argumentou sobre a potencialidade da agricultura familiar em oferecer alimentos diversificados, frescos e produzidos localmente para o programa, contribuindo, assim, para assegurar uma alimentação adequada e saudável aos escolares.

A introdução de novos atores ao programa, no caso os agricultores familiares, foi o grande avanço do processo participativo que resultou o texto do PL 2877/2008 e que deverá gerar resultados positivos tanto para os escolares quanto para os agricultores familiares. Os primeiros porque terão acesso a uma alimentação escolar com mais qualidade com os alimentos produzidos localmente pelos agricultores familiares e estes, por sua vez, porque terão os seus produtos valorizados com compra garantida pelo mercado institucional do programa e com isso fortalecendo a economia e a cultura alimentar local. (Trecho do artigo “A Terceirização da Comida 2009, do Jornal *Le Monde Diplomatique Brasil*)

Na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, não foi possível manter a estratégia de indicação de um relator que integrasse a Frente Parlamentar de SAN, tendo sido designado o Senador Francisco Dornelles (PP-RJ), cujo parecer propunha a supressão dos artigos que tratavam sobre a terceirização e a compra da agricultura familiar. Os principais argumentos apresentados pelo relator foram: a) inconstitucionalidade da priorização do segmento da agricultura familiar em detrimento de outros setores; b) a imposição de um mecanismo de compra aos municípios e estados e a proibição da terceirização figurariam como violações ao pacto federativo; c) incapacidade de a agricultura familiar em fornecer a quantidade necessária de alimentos para alcançar o percentual obrigatório de 30%, percentual este que poderia trazer enormes dificuldades para alguns estados e municípios, como o Rio de Janeiro; d) a compra sem licitação poderia ser questionada por parte do TCU, uma vez que este tipo de aquisição tenderia a pagar preços mais altos pelos mesmos alimentos.

A maior parte dos entrevistados avalia que o posicionamento contrário desses parlamentares, especialmente do Senador Francisco Dornelles, teve como pano de fundo a defesa dos interesses das indústrias de alimentos e de terceirização de refeições que se apresentaram como os principais campos de resistência ao PL. Além disso, em reunião com a comissão de mobilização, o Senador Dornelles informou que atenderia à solicitação do então governador do estado, Sérgio Cabral, que era totalmente contrário ao PL, especialmente aos artigos que tratavam da proibição da terceirização e da regulamentação da compra da agricultura familiar. A leitura de alguns/as entrevistados é de que a resistência por parte dessas indústrias foi muito mais intensa do que as reações vindas do agronegócio, por elas

serem as principais fornecedoras do PNAE.

Que eu me lembre a situação mais efetiva contra a aprovação dessa lei foi da ABERC, que se não me engano, se fazia representar pelo Dornelles, atual governador do RJ. Que eu me lembre, acho que não houve movimentações da bancada ruralista, não lembro se a CNA teve alguma atuação, mas a atuação mais clara que me lembro era da ABERC porque era um setor diretamente interessado na terceirização. No meu entendimento havia duas questões da lei que eles eram contrários, que eram as restrições à terceirização e as compras da agricultura familiar, porque isso impõe limites e dificuldades na terceirização. [...] Eu lembro que foi marcada uma audiência com o próprio Dornelles para discutir, foram feitas movimentações no Congresso para angariar apoio, para garantir o texto original da lei, ou preservar o máximo do texto original da lei. Ou seja, a sociedade civil organizada se articulou para exercer pressão fundamentalmente sobre o congresso e sobre o governo. (Entrevista com membro de uma articulação de SAN que integrou o GT AF e participa do Grupo Consultivo do PNAE).

O PL teve dificuldade, sobretudo, com a relatoria no Senado, com o Dornelles. Ali é óbvio que houve pressão da indústria e, possivelmente, dos gestores estaduais, eu acredito. Porque também não é fácil, obviamente, principalmente para as organizações, para os estados. Porque se nós olharmos, assim do ponto de vista da institucionalidade, municípios e estados são muito pouco preparados, não têm aptidão, não têm estrutura governamental pra, digamos, e muito menos cultura, pra incorporar esse tipo de novidade, vamos dizer assim. Então é natural que tivesse uma reação. Seja pelos interesses políticos daquilo que representava romper determinados esquemas que existiam, principalmente de meia dúzia de empresas que detêm ou detinham um poder muito grande em relação ao fornecimento de gêneros pra alimentação escolar, como também havia ali um enfoque muito forte no sentido de uma (re)conformação do tipo de alimento que seria comprado e isso é claro, de alguma forma quebrava ou imputava, digamos assim, um enfrentamento à indústria de alimentos, sobretudo essas empresas que trabalhavam com produtos e até desenvolviam produtos específicos pra chegar à alimentação escolar. Então eu entendo que esse foi talvez o momento mais delicado. (Entrevista com ex-gestor da CONAB que integrou o GTAF e o Comitê Gestor do PNAE).

Teve um momento muito intenso de discussão com o Congresso, com os deputados. Lembro de algumas reuniões com a associação dos municípios. Ali pra mim ficou claro que a gente estava não só

discutindo a qualidade da alimentação ou economia, cooperativismo. A gente estava discutindo a entrada em um mercado mi ou bilionário. Então, esses eram os termos da reunião "*vocês estão entrando em um negócio que vocês não têm ideia*". E apesar de não sair da boca das pessoas, ficava muito claro. E acho que o PNAE, a Albaneide e a equipe dela, o diretor, o presidente, eles sentiram muito mais isso, porque os atores que estavam atuando contra o PL eram muito mais os atores que estavam acostumados a dialogar com a educação, não eram os atores que nós estávamos acostumados a dialogar no mundo da agricultura. Porque a galera da bancada ruralista não estava preocupada, porque o mercado já não era muito deles, já era dos pós processados, já era um circuito bem mais avançado de quem está produzindo. Então acho que a gente sentiu menos, apesar de que eu lembro que o Adoniram [Secretário Nacional de Agricultura Familiar] passou um tempo articulando com a bancada da agricultura familiar para tentar dialogar com os deputados. (Entrevista com ex-técnica do MDA e do MDS que integrou o GT AF e o Comitê Gestor do PNAE).

A lei estava para ser aprovada e, quando a gente percebeu, alguns artigos da lei estavam para ser mudados. Alguns senadores que não concordavam com a forma que estava sendo colocada na lei que voltaria de novo a um processo que não seria da agricultura familiar, mas da grande empresa da grande indústria rural. Foi muito trabalhoso, teve muito esforço. Lembro uma vez o povo contando para gente que teve que ter uma conversa com o presidente Lula numa janta meio rápida para ver se ele pressionava e conseguia fazer a passar a proposta que a gente tinha, porque estava mudando essa proposta na última hora e a gente ia sair perdendo. Essas coisas estavam acontecendo e tinha muita pressão nossa daqui pra lá para que a gente conseguisse aprovar realmente o que a gente estava querendo. (Entrevista com agricultor familiar articulado a uma rede de agroecologia que integra o Grupo Consultivo do PNAE).

Conforme o relato acima, membros da comissão de mobilização e do CONSEA informaram ao Presidente Lula sobre as dificuldades que estavam sendo encontradas no Senado e solicitaram que o mesmo intercedesse junto ao Governador do estado do Rio de Janeiro. Todavia, em face às dificuldades para a aprovação do PL no Senado, o Governo Federal publicou uma Medida Provisória (MP nº 455/2009), cujas bases foram pactuadas com a UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e o CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação), entidades que representam os gestores municipais e estaduais, respectivamente. Em relação ao projeto de lei original, foram introduzidas as seguintes alterações na Medida Provisória: i) supressão do parágrafo que proibia explicitamente a terceirização; ii) supressão da referência explícita à aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar; iii) previsão de quatro situações em que a

compra da agricultura familiar poderia ser dispensada¹³⁵.

Para um ex-gestor da CONAB, esse movimento de diálogo e pactuação com o CONSED e a UNDIME por parte do FNDE teve como objetivo obter o apoio desses atores que desempenhavam papel central no setor da educação de forma a superar as resistências à votação do MP pelo Congresso.

Do que eu me lembro, houve manifestação por parte do MDA no sentido de demonstrar o potencial da agricultura familiar, acho que foi uma espécie de nota técnica. Enfim, algum tipo de manifestação nesse sentido e, principalmente, aí sim, eu acho que foi crucial o trabalho do Daniel [Presidente do FNDE] e da Alba [Coordenadora do CGPAE] em relação àquelas duas associações que reúnem a representação dos estados e municípios no sentido de convencê-los politicamente de que isso era factível. Foi importante pra que, a partir da anuência dessas organizações, se quebrasse a principal resistência ou o principal argumento por parte do Dornelles de dizer que não era factível. Eu acho que esse foi o ambiente, esse foi talvez o passo naquele momento mais importante para conseguir desconstruir os argumentos do relator. (Entrevista com ex-gestor da CONAB que integrou o GTAF e o Comitê Gestor do PNAE).

Por outro lado, o entrevistado destaca que a ausência do CONSEA nessa negociação representou um retrocesso no processo de construção social que estava em curso e resultou em alguns recuos por parte do governo.

Nessa direção, a análise das organizações, redes e movimentos sociais, expressa em carta pública¹³⁶, foi de que a MP retrocedia em relação ao texto do PL, na medida em que não proibia a gestão terceirizada e incluía critérios que, na prática, dificultavam o acesso da agricultura familiar ao PNAE. Foi um momento marcado pelo tensionamento da interlocução entre os representantes do CGPAE e do MDA, a comissão de mobilização e o CONSEA. Além da carta pública, a comissão demandou ao CONSEA um posicionamento crítico, tendo o mesmo encaminhado uma Exposição de Motivos¹³⁷ ao Presidente Lula manifestando sua preocupação com os retrocessos e a interrupção do processo participativo de diálogo com a sociedade.

135 I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; III - condições higiênico-sanitárias inadequadas; IV - condições logísticas inadequadas.

136 A Carta Aberta – *Alimentação Escolar não é Mercadoria!* foi assinada por 63 instituições e encaminhada para o governo federal e para o Relator da MP na Câmara, Deputado Carlos Abicalil (PT-MT).

¹³⁷ Exposição de Motivos nº 001/ 2009 - Apresenta posicionamento do Consea com relação ao processo de que levou à edição da MP 455/2009, ressalta os pontos mais preocupantes e traz proposições com relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar e à construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do SAN e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2009/e-m-no-001-2009/view>

Naquele momento muita gente, de forma que eu não consigo entender até hoje, se levantou contra a MP e fez todo um questionamento dentro CONSEA sobre a iniciativa do Presidente por meio de MP e por não ter enfrentado a questão da terceirização. Naquele momento eu estava no MDA e caí de cabeça na luta pela aprovação da MP e junto com o MEC fomos ao congresso convencer os senadores e deputados que se colocavam contra os 30% da agricultura familiar. Não acreditavam que fosse possível cumprir esse negócio, Aí conseguimos, inclusive foi o falecido José Alencar que sancionou a MP que tramitou no congresso sem alteração praticamente nenhuma. (Entrevista com ex-gestor do DEGRAV/MDA que integrou o GTAF e o Comitê Gestor do PNAE).

Apesar dos retrocessos, a comissão de mobilização avaliou que seria muito arriscado posicionar-se contrariamente à Medida Provisória, tendo optado por apresentar, através do Deputado Nazareno, duas emendas que buscavam restituir a proposta original do PL. O Relator da MP, Deputado Carlos Abicalil (PT-MT), incorporou em parte os conteúdos das emendas, inserindo novamente a compra “direta” da agricultura familiar e retirando a condicionalidade referente à logística, por envolver atribuições do Estado e não dos agricultores. Por outro lado, a emenda que se referia à terceirização não foi acolhida pelo relator, já que este era o ponto que encontrava maior resistência, tanto por parte dos parlamentares, quanto dos municípios e estados. A MP foi aprovada pela Câmara e pelo Senado, sendo sancionada pela Presidência da República no dia 16/06/2009. Todavia, em ambas as casas legislativas foram apresentadas diversas emendas que tentaram, sem sucesso, descaracterizar a proposta inicial, sobretudo no que se refere à obrigatoriedade de compra da agricultura familiar.

No estudo de caso intitulado “*Intersectorial approaches to health: a study of the policy processes merging agriculture and nutrition in the Brazilian school meal program*”, Hawkes et al. (2016) também analisaram o processo de formulação e tramitação da Lei 11.947/2009, em especial o artigo sobre a compra da agricultura familiar. Ao examinar o referido artigo, a partir do referencial teórico *Advocacy Coalition* (ACF), as autoras concluíram que esse processo foi “*fortalecido pela presença de três coalizões de defesa sobrepostas*” que juntas formaram uma coalizão forte o suficiente para assegurar a construção e aprovação desse marco legal.

Para estas autoras, a formação de uma coalizão entre representantes dos Ministérios e órgãos governamentais, que já se articulavam no âmbito do Comitê Gestor do PAA (CONAB, MDA, MDS e CG-PNAE), foi fundamental para o processo de negociação política e jurídica e o convencimento do FNDE e do MEC sobre a viabilidade de se inserir um artigo tornando obrigatória a compra da agricultura familiar para a alimentação escolar. Já a coalizão de SAN, formada por organizações e redes da sociedade civil, articuladas principalmente pelo FBSSAN, cumpriu papel crucial ao contribuir com a formulação do PL e realizar ações de mobilização e *advocacy* em parceria com a Frente Parlamentar de SAN. A terceira coalizão era constituída por movimentos sociais e organizações da agricultura familiar e também por alguns órgãos de governo (MDA e CONAB) que exerceram forte pressão política sobre o Congresso Nacional. Nesse contexto, o CONSEA assumiu um papel central por se constituir em um espaço de diálogo e construção de ações intersetoriais e com enorme legitimidade

política, o que contribuiu para que essas três coalizões se articulassem em torno da aprovação da Lei. Em relação ao campo de saúde e nutrição, Hawkes et al (2016) avaliaram que não chegou a se formar uma coalizão propriamente dita. Todavia, algumas nutricionistas participaram ativamente da coalizão de SAN, tendo contribuído com o processo de formulação no âmbito do CONSEA e das ações de mobilização articuladas pelo FBSSAN¹³⁸.

2.5 Marco Legal do PNAE: Desenho Operacional e o Controle Social

Essa seção visa apresentar o atual desenho operacional e os mecanismos de controle social do PNAE estabelecidos em seu marco legal (Lei 11.947/2009 e Resolução nº 26/2013). Considero importante apresentar, ainda que brevemente, a dinâmica de operacionalização do programa, especialmente no que concerne às modalidades de gestão e aquisição de alimentos, uma vez que algumas dessas questões serão retomadas nos capítulos seguintes que tratam, respectivamente, dos mecanismos diferenciados de compra da agricultura familiar e do mapeamento das controvérsias presentes em seu processo de regulamentação.

Desde 1998, o PNAE é coordenado pelo FNDE, uma autarquia do Ministério da Educação, responsável pela normatização e monitoramento do programa e pela transferência complementar de recursos do Governo Federal para os municípios, estados e Distrito Federal. Conforme estabelecido pelo artigo nº 208 da Constituição Federal, a alimentação escolar deve ser assegurada de forma complementar pelas três esferas de governo, não sendo regulamentado, todavia, um percentual mínimo a ser investido pelos entes federados (BRASIL, 88). Em muitos casos não há complementação dos valores repassados pelo governo federal para a compra de gêneros, ficando a contrapartida dos estados e municípios limitada aos custos com recursos humanos e logísticos (TURPIN, 2008; CARVALHO, 2009).

O repasse, em dez parcelas mensais, é efetuado pelo FNDE diretamente para as Entidades Executoras por meio de contas específicas para este fim. As entidades executoras são os órgãos públicos (Redes/Escolas Federais, Secretarias Estaduais/Distritais e Municipais de Educação) que recebem diretamente os recursos repassados pelo governo federal e são responsáveis pela: i) execução dos recursos e prestação de contas do PNAE; ii) oferta da alimentação escolar em sua rede de ensino durante os duzentos dias letivos e; iii) realização de ações de educação alimentar e nutricional. O cálculo é baseado no Censo Escolar do ano anterior, que indica o número de alunos matriculados na rede pública multiplicado pelos dias letivos (duzentos) e pelo valor por aluno/dia, definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino e critérios de vulnerabilidade social, conforme apresentado na tabela 1 (BRASIL, 2009b).

¹³⁸ Cabe ressaltar que o recorte das coalizões de causa empregado neste estudo difere da abordagem adotada pela tese, visto que as autoras partem de um olhar mais padronizado e segmentado sobre o campo de relações que se estabelecem entre Estado e sociedade civil. Ao apresentarmos o referencial da ACF na página 16, destacamos que o caminho metodológico adotado foi considerar que as coalizões podem assumir diferentes configurações que se entrelaçam a partir de fronteiras mais difusas entre Estado e sociedade devido ao caráter mais dinâmico e complexo dessas interações.

Tabela 1. Valor repassado por aluno/dia segundo etapa e modalidade de ensino em 2015

Etapa/ Modalidade de Ensino	Valor por aluno/dia (R\$)
Creches	1,00
Pré-escola	0,50
Ensino fundamental	0,30
Ensino Médio	0,30
Ensino de Jovens e Adultos	0,30
Escolas Indígenas e Quilombolas	0,60
Ensino integral	1,00
Alunos do Programa Mais Educação	0,90
Atendimento educacional especializado (contraturno)	0,50

Fonte: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>

De acordo com o CGPAE, os valores diferenciados visam atender às distintas necessidades nutricionais por faixa etária e às condições de maior vulnerabilidade social, em consonância com o princípio da equidade. Ainda no que concerne aos valores *per capita*, não há na legislação do programa nenhum mecanismo que possibilite sua atualização periódica de forma automática. Dessa forma, o reajuste é esporádico, o que pode representar perda da capacidade de compra quando há aumento da inflação dos alimentos, conforme preocupação manifestada pelo CONSEA junto ao MEC e à Presidência da República em diversos momentos.

A tabela 2 mostra que, ao longo das últimas décadas, vem ocorrendo um aumento no volume de recursos e na quantidade de alunos/as atendidos/as pelo PNAE, especialmente, a partir de 2009, pois, com a aprovação da Lei 11.947, o programa passa a atender escolares da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e do Ensino Médio. Segundo dados disponibilizados pelo FNDE, em 2015 o governo federal transferiu para as Entidades Executoras aproximadamente 3,8 bilhões de reais, atendendo mais de quarenta e um milhões de escolares em todo o Brasil.

Tabela 2. Evolução dos Recursos Financeiros destinados ao PNAE e nº de escolares atendidos

Ano	Recursos financeiros (em bilhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
2015	3,759	41,5
2014	3,693	42,2
2013	3,542	43,3
2012	3,306	43,1
2011	3,051	44,4
2010	3,034	45,6
2009 ¹³⁹	2,013	47,0
2008	1,490	34,6
2007	1,520	35,7
2006	1,500	36,3
2005	1,266	36,4
2004	1,025	37,8
2003	0,954	37,3
2002	0,848	36,9
2001	0,920	37,1
2000	0,901	37,1
1999	0,871	36,9
1998	0,785	35,3
1977	0,673	35,1
1996	0,454	30,5
1995	0,590	33,2

Fonte: Elaborado pelo FNDE. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>

Em relação à gestão do PNAE, com a consolidação do processo de descentralização, iniciado em 1994, as entidades executoras passaram a adotar diferentes modelos¹⁴⁰, cujas características são apresentadas no quadro 6 (TCU, 2010; CHAVES & BRITO, 2006).

139 De acordo com o FNDE, em 2009, quando foi iniciado o atendimento aos alunos do Programa Mais Educação, que permanecem durante todo o dia na escola, os mesmos foram incorporados à quantidade de matrículas (turno e contraturno). Todavia, nos anos subsequentes, a contagem voltou a considerar apenas uma matrícula referente a cada aluno.

140 As Entidades Executoras são responsáveis por definir qual o modelo de gestão será adotado.

Quadro 5. Modalidades de gestão do PNAE adotadas pelos estados e municípios

Modalidade de Gestão	Características
Centralizada	<ul style="list-style-type: none">- A Entidade Executora (Prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação) é responsável por todas as etapas relacionadas à alimentação escolar: planejamento do cardápio, compra, armazenamento e distribuição dos gêneros/refeição.- A distribuição dos gêneros pode ser feita pelos fornecedores diretamente nas escolas. Os alimentos também podem ser armazenados em um estoque central e distribuídos para as escolas pela própria entidade executora.- Em relação às refeições, as mesmas podem ser preparadas nas próprias cozinhas de cada escola ou em uma cozinha industrial central. Neste último caso, as refeições são transportadas prontas para serem servidas nas escolas.
Escolarizada (descentralizada)	<ul style="list-style-type: none">- A Entidade Executora recebe os recursos do FNDE e os distribui para as escolas efetuarem diretamente a compra dos gêneros que serão preparados na cozinha da própria escola.- Ao assumir a gestão dos recursos, a escola passa a se constituir em uma Unidade Executora que deverá abrir uma conta única e específica para receber os recursos do PNAE.
Semi-descentralizada	A Entidade Executora centraliza as compras de gêneros não perecíveis, repassando recursos para as escolas (Unidades Executoras) adquirirem alimentos perecíveis, tais como, carnes, hortaliças e frutas. O preparo das refeições é efetuado na própria escola.
Terceirizada	<ul style="list-style-type: none">- A Entidade Executora contrata por meio de licitação uma empresa privada que ficará responsável pelo preparo e distribuição das refeições. O preparo pode ser efetuado em uma cozinha central ou na cozinha das próprias escolas.- Cabe à Entidade Executora a aquisição dos gêneros, o planejamento do cardápio e a supervisão das demais atividades realizadas pela empresa contratada.

Elaboração própria. Fonte: TCU (2010); CHAVES & BRITO (2006)

A terceirização é uma questão bastante controversa e que vem sendo objeto de amplo debate no âmbito dos processos de construção do atual marco legal do PNAE e de implementação da compra da agricultura familiar. Como discutido na seção anterior, as empresas que fornecem refeições para o PNAE foram um dos principais campos de resistência à aprovação de Lei 11.947/2009, tendo, inclusive, atuado em conjunto com alguns parlamentares para que o artigo que vedava completamente a terceirização fosse retirado do PL.

O marco legal do PNAE impede que a gestão terceirizada seja implementada com os recursos transferidos pelo governo federal, já que os mesmos são destinados exclusivamente para a compra de gêneros alimentícios, não sendo permitido o pagamento de serviços. Nos casos em que há terceirização, a contratação da empresa deve ser efetuada com recursos próprios e precisam constar no contrato, de forma separada, os valores que correspondem aos serviços de preparo e distribuição das refeições, destacados do preço que corresponde aos

gêneros alimentícios. Na prestação de contas apresentada anualmente ao FNDE, as entidades executoras precisam, necessariamente, apresentar as notas fiscais em seus nomes e seus valores devem corresponder exatamente aos débitos efetuados na conta bancária específica do programa (BRASIL, 2010).

No que se refere à aquisição de alimentos, com exceção da compra da agricultura familiar que pode ser feita com dispensa de licitação, devem ser seguidos os critérios e modalidades estabelecidos pela Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei 8.666/93)¹⁴¹ que tem como objetivos “*garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração*” atendendo aos “*princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos*” (BRASIL, 1993: Art.3º). A legislação prevê sete modalidades de licitação descritas no quadro 7.

141 A Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 normatiza as licitações e contratos administrativos referentes a compras, locações, alienações, obras e serviços no âmbito da administração pública.

Quadro 6. Modalidades licitatórias previstas na Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei 8.666/93)

Modalidades licitatórias	Características
Compra direta (dispensa de licitação)	- Pode ocorrer em duas situações: a) valor abaixo de R\$ 8.000,00 – desde que não seja uma parcela referente a uma mesma compra; b) aquisição de gêneros perecíveis
Carta-Convite	- Limite de R\$ 80.000,00 - Realizada entre interessados do ramo pertinente ao objeto da licitação. - A administração pública pode escolher e convidar três interessados, sendo que outros interessados podem participar desde que estejam previamente cadastrados no órgão licitador. - A publicação da carta convite pode ser fixada em local público. - Interessados tem prazo de até cinco dias para entregar suas propostas. - Necessário que no mínimo três propostas estejam aptas à seleção, caso contrário o processo licitatório precisa ser realizado novamente. - Julgamento pode ser feito por comissão de licitação ou servidor.
Sistema de Registro de Preço	- Registro formal de preços para contratações futuras por meio de concorrência ou pregão. - Preços e condições de contratação ficam registradas em uma Ata de Registro de Preços (válida até um ano). - Durante a vigência da ata, o órgão licitante formaliza a requisição desde que o preço registrado continue compatível com o preço de mercado.
Tomada de Preço	- R\$ 80.000,00 até R\$ 650.000,00 - Interessados cadastrados no órgão licitador ou que solicitem cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas. - Publicação do edital em Diário Oficial. - Julgamento só pode ser feito por Comissão de Licitação.
Concorrência	- Licitações acima de R\$ 650.000,00 - Qualquer interessado pode participar desde que na fase de habilitação comprove atendimento aos requisitos de qualificação exigidos no edital. - Publicação do edital em Diário Oficial. - Julgamento só pode ser feito por Comissão de Licitação.
Pregão	- Não há limite de valor. - Pode ser feito de forma presencial ou eletrônica. - Procedimento licitatório ocorre em uma única sessão. - Inversão das fases licitatórias (a habilitação é feita depois da classificação e julgamento das propostas). - A proposta de preço é feita por escrito ou lances verbais e o licitante pode oferecer vários lances durante o pregão.

Elaboração própria. Fonte: BRASIL (1993; 2001; 2012)

Quanto ao critério de julgamento das propostas, a legislação prevê os seguintes tipos de licitação: a) **menor preço**: quando o vencedor do processo licitatório é o fornecedor que apresenta a proposta de menor valor; b) **melhor técnica**: na primeira etapa, as propostas são

classificadas e avaliadas de acordo com os critérios técnicos estabelecidos pelo edital de forma clara e objetiva. Em seguida, são abertos os envelopes com os preços daquelas propostas que foram classificadas na etapa anterior. Tendo em vista o menor preço apresentado nesta etapa, o órgão licitador negocia com o primeiro colocado e, caso não haja acordo, a negociação é estabelecida com o segundo classificado e assim sucessivamente; c) **técnica e preço**: a classificação dos proponentes se baseia na média ponderada dos pontos atribuídos às propostas técnicas e de preço, a partir dos pesos previamente definidos no edital. As duas últimas estão restritas aos serviços de caráter intelectual. Portanto, por se tratar de um processo de compra, as licitações relacionadas ao PNAE devem aplicar o critério de seleção de menor preço por item, ou seja, cada gênero alimentício a ser adquirido é licitado separadamente, podendo resultar em mais de um contrato com diferentes fornecedores (Lei 8.666/1993).

A legislação também estabelece que o objeto deva estar perfeitamente caracterizado com a devida especificação das características sensoriais, físico-químicas, microbiológicas, embalagem do produto (sem indicação de marca) e indicação de quantidade. O TCU, por meio do Acórdão 127/2003, vedou o fracionamento das despesas relacionadas ao PNAE com o objetivo de dispensar o procedimento licitatório ou adotar modalidade mais simplificada. Todavia a execução pode ser parcelada, ou seja, os alimentos podem ser entregues em lotes parciais nos locais, quantidades e datas pertinentes.

A Lei 12.349/2010 alterou alguns dispositivos da Lei 8.666/1993, dentre os quais, incorporou uma terceira finalidade ao processo licitatório voltada para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável com objetivo de viabilizar a inclusão de critérios sociais, ambientais e econômicos (BRASIL, 2010). Essa alteração se deu em um contexto no qual o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) passou a investir na reorientação das compras públicas com vistas a incorporar o princípio da sustentabilidade. Nessa perspectiva, o MPOG desenvolveu várias iniciativas, dentre as quais, o lançamento do Portal de Contratações Sustentáveis, a elaboração do Guia de Compras Públicas Sustentáveis, e a instituição de uma Comissão Intersetorial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP) (ZUMAK, 2014).

Em 2012, a Casa Civil publicou o Decreto nº 7.746 que estabeleceu os critérios e as diretrizes para a realização das compras sustentáveis no âmbito da Lei nº 8.666/93. Dessa forma, os órgãos públicos podem vir a adotar, no instrumento convocatório, alguns critérios de seleção dos fornecedores, que devem estar em consonância com as seguintes diretrizes de sustentabilidade:

São diretrizes de sustentabilidade, entre outras:

- I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;
- e

VII origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras (Art. 4º do Decreto 7.746 de 5 de junho de 2012)

Nessa perspectiva, o marco legal das compras públicas sustentáveis abre a possibilidade de que as Entidades Executoras também possam incorporar diretrizes relacionadas à sustentabilidade aos processos licitatórios responsáveis pela seleção de fornecedores convencionais que não se enquadram no artigo 14º da Lei 11.947/2009.

No que concerne ao controle social, a execução do PNAE pelas Entidades Executoras deve ser obrigatoriamente acompanhada por um conselho fiscalizador com competência legal para averiguar o efetivo cumprimento das normas que regem o programa e que tem o poder de aprovar ou reprovar a prestação de contas. O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é considerado um componente estratégico no desenho do PNAE por tratar-se de um órgão de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento instituído obrigatoriamente pelos municípios e estados. Deve ser composto por no mínimo sete membros titulares e respectivos suplentes, distribuídos pelos seguintes segmentos: i) poder executivo (1 titular e 1 suplente); ii) trabalhadores da educação e discentes (2 titulares e 2 suplentes); iii) pais de alunos (2 titulares e 2 suplentes); iv) organizações da sociedade civil (2 titulares e dois suplentes). Com exceção da representação do poder público, que é efetuada por meio de indicação, os demais segmentos precisam ser eleitos em assembleia. A legislação obriga, ainda, os estados e municípios a garantirem estes conselhos toda a infraestrutura necessária ao seu funcionamento e pleno exercício de suas funções (FNDE, 2014).

Por sua natureza fiscalizatória e de assessoramento, o CAE possui um conjunto amplo de atribuições, dentre os quais destacam-se (FNDE, 2013): i) monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento das diretrizes e objetivos do programa; ii) analisar a prestação de contas do gestor e emitir parecer conclusivo pela aprovação ou reprovação; iii) comunicar ao FNDE e aos órgãos de controle (Tribunais de Contas, Controladoria-Geral da União, Ministério Público) os casos em que são identificadas irregularidades; iv) zelar pela qualidade dos alimentos e pela aceitabilidade dos cardápios oferecidos, devendo realizar visitas periódicas às escolas e acompanhar a aplicação dos testes de aceitabilidade.

Durante o 5º Encontro Nacional do PNAE, realizado em 2010, a Controladoria-Geral da União (CGU) apresentou os resultados de um levantamento sobre a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar que apontou fragilidades na execução da função de fiscalização, uma vez que 66% não atuavam no processo de licitação, 46,55% não participavam da escolha do cardápio e 27, 58% não examinavam a prestação de contas na forma determinada pela legislação (FNDE, 2010).

Com vistas a aprimorar o processo de fiscalização, o FNDE desenvolveu o Sistema de Gestão dos Conselhos (SIGEON) por meio do qual os conselhos de alimentação escolar podem acompanhar os procedimentos licitatórios e as chamadas públicas, podendo, inclusive, verificar se os recursos transferidos para as entidades executoras estão sendo destinados exclusivamente para a compra de gêneros alimentícios e se a cota de 30% para compra da agricultura familiar está sendo cumprida.

O FNDE também desenvolveu um sistema eletrônico para a prestação de contas por parte da entidade executora. O SIGPC dispõe de um item que trata especificamente sobre a comprovação de gastos com a aquisição de alimentos da agricultura familiar.

CAPÍTULO III – MECANISMOS DIFERENCIADOS DE COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR: ANALISANDO O PNAE A PARTIR DOS SEUS INSTRUMENTOS

Este capítulo tem como propósito analisar o recente marco legal do PNAE, especialmente os mecanismos diferenciados de compra da agricultura familiar, tendo como base analítica a Instrumentação da Ação Pública (IAP) proposta por Lascoumes e Le Galés (2004; 2007). Busca-se compreender em que medida os novos instrumentos que estão sendo construídos ao longo do processo de regulamentação incorporam as atuais diretrizes do programa e princípios da Política Nacional de SAN (PNSAN).

A regulamentação da Lei 11.947/2009, tal como a sua elaboração, tem se caracterizado pela participação ativa de organizações da sociedade civil e de setores de governo ligados à educação, agricultura familiar, nutrição e SAN, resultando em um rico e dinâmico processo de negociação política e de coalizão de interesses entre os diversos atores.

Esse processo de regulamentação do PNAE pode ser dividido em duas etapas. A primeira ocorreu simultaneamente à tramitação da Medida Provisória no Congresso Nacional, resultando na definição das normas para a execução técnica e administrativa do programa publicadas sob a forma de Resolução (Resolução/FNDE/CD/nº38/2009), logo após a Lei 11.947/2009 ter sido sancionada pela Presidência da República¹⁴².

Em função da forte mobilização social e do caráter intersetorial assumido pelo programa, a CGPAE instituiu dois grupos de trabalho que auxiliaram na elaboração da Resolução nº 38. Um grupo formado por nutricionistas do CECANE da Universidade Federal de Brasília (CECANE UnB) e pela Coordenação Técnica de Alimentação e Nutrição do PNAE (COTAN) ficou responsável pela elaboração de nota técnica referente à regulamentação dos artigos que tratavam das ações de alimentação e nutrição (FNDE, 2009). Foram incorporadas à nota técnica as recomendações apresentadas no documento *Referências Nutricionais para o Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Este documento foi elaborado por um grupo técnico¹⁴³, instituído pelo FNDE em 2006, com objetivo de atualizar as recomendações nutricionais para o PNAE, especialmente os valores de referência para macro e micronutrientes e a definição da porcentagem de energia a ser atingida em cada refeição.

142 A Medida Provisória nº 455 (MP 455) foi aprovada pelo Senado em 29 de maio de 2009, sendo convertida na Lei 11.947 sancionada pela Presidência da República em 16 de Junho de 2009.

143 O grupo técnico era composto pela equipe técnica do PNAE, representantes da Organização Pan Americana de Saúde (OPAS) e da ASBRAN, Docentes dos cursos de Nutrição da UnB e da Universidade Federal de Viçosa (UFV) e uma integrante da equipe técnica da Coordenação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde (CGAN/MS) (FNDE, 2009).

O segundo grupo de trabalho, nominado GT Agricultura Familiar (GT AF), ficou responsável, especificamente, pela elaboração de uma proposta de regulamentação do artigo 14ª que trata da compra da agricultura familiar, reunindo, basicamente os atores que participaram do processo de formulação e/ou aprovação da Lei 11.947 (Ver quadro 8).

Quadro 7. Órgãos do governo federal que integraram os espaços de regulamentação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009.

Sector/ Ministério	Órgãos	Características
Educação/MEC	Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE)/ FNDE	A CGPAE encontra-se vinculada ao FNDE e tem como atribuição normatizar, planejar, coordenar, acompanhar, supervisionar e avaliar a execução das ações relativas ao PNAE. Participou também do processo de regulamentação, a coordenadoria de Monitoramento e Acompanhamento (COMAC), que era responsável pela interlocução da CGPAE com as entidades executoras e também com as organizações da sociedade civil.
Desenvolvimento Agrário/MDA	Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor (DEGRAV) da Secretaria Nacional de Agricultura Familiar	Responsável pelo desenvolvimento de ações de apoio à comercialização e valorização dos produtos da agricultura familiar, dentre os quais o Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB), o PAA e o PNAE. Participavam do GT um gestor e dois técnicos/as do DEGRAV.
Abastecimento/ MAPA	Diretoria de Política Agrícola e Informações (DIPAI)/ CONAB	Desde o início do governo Lula, a DIPAI passou a exercer um papel estratégico no âmbito da CONAB ao desenvolver ações e programas de abastecimento e apoio à produção da agricultura familiar, sendo responsável pela execução de algumas modalidades do PAA e pelo acompanhamento do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF). Além do gestor da DIPAI, participaram do GT, um assessor e dois consultores do PAA.
Desenvolvimento Social/MDS	Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar (DECOM)	Departamento responsável pela coordenação do Grupo Gestor do PAA e pela execução de algumas modalidades do programa, vinculado à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN).
Pesca/MPA	Coordenação Geral de Comercialização da Pesca e Aquicultura (CGCOM), vinculada ao Departamento de Fomento	Responsável pelo desenvolvimento de ações de apoio e fomento ao acesso dos pescadores/as artesanais ao mercado institucional.

Elaboração Própria. Fonte: BRASIL, 2009

Em geral, os Ministérios optaram pela indicação de gestores/as e técnicos/as como membros titulares e suplentes, ocorrendo, em diversos momentos, a participação de ambos/as nas reuniões. Para Burlandy (2009), a atuação conjunta de gestores/as e técnicos/as em espaços interministeriais resulta em maior aproximação entre os planos técnico e político, o que contribui para qualificar e fortalecer o processo decisório.

A segunda etapa da regulamentação da compra da agricultura familiar pelo PNAE começou em 2010, quando o FNDE instituiu formalmente¹⁴⁴ o Comitê Gestor do PNAE (CG PNAE), composto por cinco órgãos de governo¹⁴⁵ responsáveis por desenvolver ações interministeriais de apoio à compra da agricultura familiar, assessorado por um grupo consultivo¹⁴⁶. O quadro 9 descreve os setores de governo que compuseram o GT AF e, posteriormente, o Comitê Gestor do PNAE. Neste quadro, pode-se observar que os movimentos e organizações da sociedade civil que participaram do GT AF permaneceram no Grupo Consultivo, que incorporou também representantes de povos e comunidades tradicionais e das organizações vinculadas aos gestores municipais e estaduais de educação. Técnicos dos CECANE sediados na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), na Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) participaram, na qualidade de convidados, de algumas reuniões do GT AF e do Grupo Consultivo.

144 O Comitê Gestor (CG PNAE) e o Grupo Consultivo (GC PNAE) à implementação do Artigo 14 da Lei 11.947 foi instituído pela Portaria FNDE nº 450/2010.

145 A Portaria nº 450/2010 definiu que caberia ao CGPAE coordenar as ações interministeriais desenvolvidas no âmbito do Comitê Gestor.

146 Os processos que levaram à criação desses espaços e suas dinâmicas de funcionamento serão detalhados no Capítulo 4.

Quadro 8. Organizações que integraram o GT AF e o Grupo Consultivo do PNAE

Segmento	Organizações	Regulamentação do Artigo 14	
		Membro do GT AF	Membro do Grupo Consultivo
Movimentos Sociais do Campo	- CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	X	X
	- FETRAF – Federação Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar	X	X
	- MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)	X	X
Movimento de Mulheres	- MMC – Movimento de Mulheres Camponesas	X	X
Cooperativas da agricultura familiar	- CONCRAB - Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (representa o MST)	X	X
	- UNICAFES - União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária	X	X
Organizações e redes ligadas à agricultura familiar e agroecologia	- ANA – Articulação Nacional de Agroecologia/Rede Ecovida de Agroecologia	X	X
	- FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional	X	X
Organizações e redes ligadas à SAN	- FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança alimentar e Nutricional	X	X
	- CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	X	X
Populações Tradicionais	- CNS – Conselho Nacional das Populações Extrativistas		X
	CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas		X
Organizações ligadas aos gestores públicos da educação	- UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação		X
	- CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação		X

Elaboração própria. Fonte: BRASIL (2009)

Com exceção da CONCRAB, FBSSAN, FASE, ANA e CONSEA, que mantiveram os mesmos representantes (titular e/ou suplente)¹⁴⁷ desde a criação do Grupo Consultivo, as

147 A CONCRAB e a FASE mantiveram os mesmos titulares e suplentes. No caso do FBSSAN, houve mudança na suplência, enquanto na ANA e no CONSEA os suplentes assumiram a titularidade em 2012. Na ANA, o membro suplente também participou do GT AF e das reuniões do grupo consultivo realizadas entre 2010 e 2012.

demais organizações alteraram ao menos uma vez sua representação¹⁴⁸. Especificamente nos casos do CNS e da CONAQ, a análise das atas e relatórios e a observação das reuniões apontaram que a participação era esporádica e que havia mudanças constantes em suas representações.

As representações dos movimentos sociais, cooperativas da agricultura familiar, fóruns e redes são predominantemente do sexo masculino e oriundas da região Sul¹⁴⁹. Outra característica do grupo consultivo é que a maioria atua direta ou indiretamente com a implementação local da compra da agricultura familiar pelo PNAE. Alguns integram centrais, cooperativas ou associações que estão comercializando para o programa, outros prestam assessoria técnica via política de ATER, CECANE e projetos de extensão universitária ou desenvolvem estudos e pesquisas sobre o tema. Quatro membros do Grupo Consultivo também integraram concomitantemente o comitê consultivo do PAA.

No que concerne à UNDIME e ao CONSED, ao longo dos anos houve mudanças nas suas representações, mas sempre foram indicados gestores/as¹⁵⁰ que já tinham iniciado a implementação da compra da agricultura familiar em seus estados e municípios, de maneira que pudessem contribuir com o trabalho do grupo a partir das suas experiências. O perfil dessas indicações, ou seja, gestores/as que se posicionavam a favor do Artigo 14 e que já estavam investindo na sua implementação, sinaliza um posicionamento de apoio tanto por parte da UNDIME quanto pelo CONSED. A Portaria nº 450/2010 estabeleceu, em seu artigo 1ª, que o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo exerceriam as seguintes funções:

Instituir o Comitê Gestor para desenvolver ações interministeriais com vistas a dar suporte à implementação do art. 14 da Lei n.º 11.947, de 16/06/2009 aos estados, municípios e o Distrito Federal e o Grupo Consultivo constituído pelas representações dos movimentos sociais ligados a Agricultura Familiar, os Povos e Comunidades Tradicionais, a Segurança Alimentar e Nutricional as representações da área de Educação e da Sociedade Civil Organizada, cujo objetivo é assessorar o Comitê Gestor na citada implementação (Art. 1º da Portaria nº 450 de 29 de outubro de 2010).

Entre 2009 e 2015, o GT AF e, posteriormente, o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo do PNAE, participaram da elaboração de um conjunto de normas que tratava sobre a regulamentação do artigo 14 da Lei 11.947/2009 e que são apresentadas no quadro a seguir.

148 Essas mudanças ocorreram de maneira informal, não sendo efetuada sua alteração em Portaria.

149 A partir de 2014, a representante titular da FETRAF passou a ser uma liderança do sexo feminino com atuação na Bahia. No caso da UNICAFES, o representante é do sexo masculino, mas com atuação no Centro-Oeste. O MMC, a FASE, o CONSEA e a CNS são representados por mulheres.

150 Pelo CONSED, a representação que participou por mais tempo do grupo consultivo foi um gestor da Secretaria de Estado de Educação do Paraná com larga experiência em aquisição pública da agricultura familiar pelo mercado institucional. No caso da UNDIME, a representante que mais esteve presente foi uma gestora do município de São Carlos no Estado de São Paulo.

Quadro 9. Normas de regulamentação da Lei 11.947 publicadas pelo FNDE entre 2010 e 2015.

ANO	NATUREZA DA RESOLUÇÃO	CONDIÇÃO ATUAL
2009	Resolução nº 38 – regulamenta a Lei 11.947/2009, dispondo sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola.	Substituída, em 2013, pela Resolução nº 26.
2012	Resolução nº 25 - altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução 38.	Incorporada à Resolução nº 26.
2013	Resolução nº 26 – estabelece as normas para a execução técnica, administrativa e financeira do PNAE aos estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades federais em substituição a Resolução 38.	Em vigência. (Artigos 25 a 32 alterados pela Resolução nº 04).
2015	Resolução nº 04/2015 - altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução nº 26 /2013	Em vigência

Elaboração própria. Fonte: BRASIL (2009; 2012;2013;2015)

A proposta desse capítulo é analisar o marco legal vigente (Lei 11.947/2009 e as Resoluções nº 26 /2013 e nº 04/2015) e outros dispositivos infralegais que normatizam os mecanismos de aquisição da agricultura familiar pelo PNAE. O processo de negociação política e as principais questões que estiveram em disputa na construção dessas normativas serão aprofundados no capítulo 4, a partir do rastreamento das controvérsias produzidas no âmbito do GT AF, do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo do PNAE.

3.1. O Marco Legal do PNAE: Promoção da Alimentação Adequada e Saudável e Fortalecimento da Agricultura Familiar

A trajetória histórica do PNAE, apresentada no Capítulo 2, mostra que o programa cumpriu diferentes objetivos, em consonância com os variados contextos políticos e institucionais vivenciados ao longo de sua história. Se, em sua origem, conservava um caráter assistencialista, posteriormente os objetivos do programa se voltaram para a melhoria das condições nutricionais dos escolares. A partir de 2003, à medida que se consolida a coalizão de causa em torno da SAN e que vão se estabelecendo conceitos e parâmetros legais para defini-la, estes princípios passam a ser incorporados às diferentes políticas. Na medida em que o PNAE passa a ser considerado, por esta coalizão de atores, como tendo um papel estratégico na agenda de SAN, passa-se a trabalhar no sentido de reformular seus objetivos e instrumentos, o que seria institucionalizado no artigo 4º da Lei 11.947/2009.

Esta lei vai ampliar os objetivos do PNAE, que passam a englobar a sua contribuição para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, para a aprendizagem, o rendimento escolar dos alunos, mas também a contribuição para a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio de ações de educação alimentar e nutricional (EAN) e a oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais.

Ao definir que a efetivação dos objetivos do PNAE resulta da combinação entre a oferta de refeições que atendam às necessidades nutricionais dos escolares, em seus diferentes ciclos de vida, e o desenvolvimento de ações de EAN, esta legislação reconhece que a alimentação escolar também pode se constituir em um componente essencial do projeto

político pedagógico das escolas, sendo capaz de conectar o comer ao educar (BARBOSA et al., 2013). Trata-se de uma concepção ampliada do comer na escola como uma prática cotidiana, impregnada de significados e sentidos, que fazem do ambiente escolar um espaço propício ao desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis. A escola constitui-se como um ambiente privilegiado para a formação de cidadãos críticos e capazes de exercitar suas escolhas alimentares de forma consciente e autônoma (FREITAS et al, 2013; BARBOSA et al, 2013; MDS, 2012).

Nos trechos a seguir, buscaremos apresentar as relações entre as diretrizes do PNAE (destacadas em negrito) e as diretrizes de SAN.

A **inclusão da EAN no processo de ensino aprendizagem** é definida como uma das seis diretrizes que devem nortear as ações do programa, em estreita sintonia com a PNSAN, configurando-se como uma das principais estratégias para a realização do DHAA. A promoção de ações de EAN no ambiente escolar foi estabelecida como um dos objetivos estratégicos do 1º Plano Nacional de SAN¹⁵¹. Em 2012, a publicação do Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas (MREAN) representou um esforço de pactuação de uma agenda integrada e intersetorial que visava apoiar a implementação e qualificação das ações de EAN pelos diferentes setores de governo (CAISAN, 2014).

A Lei 11.947/2009 define que a EAN é de responsabilidade do ente público educacional, ou seja, ainda que a gestão municipal ou estadual seja terceirizada, tais ações só podem ser executadas pelo poder público. Em consonância com o MREAN, a Resolução nº 26/2013 destinou uma seção para tratar especificamente das ações de EAN¹⁵² que podem ser implementadas no ambiente escolar, devendo ser planejadas de acordo com a faixa etária, as etapas e as modalidades de ensino. São consideradas EAN aquelas ações que:

- I – promovam a oferta de alimentação adequada e saudável na escola;
- II – promovam a formação de pessoas envolvidas direta ou indiretamente com a alimentação escolar;
- III – articulem as políticas municipais, estaduais, distritais e federais no campo da alimentação escolar;
- IV – dinamizem o currículo das escolas, tendo por eixo temático a alimentação e nutrição;
- V – promovam metodologias inovadoras para o trabalho pedagógico;
- VI – favoreçam os hábitos alimentares regionais e culturais saudáveis;
- VII – estimulem e promovam a utilização de produtos orgânicos e/ou

151 O Decreto nº 7272/2010 prevê a “*Instituição de processos permanentes de EAN, Pesquisa e Formação nas Áreas de Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada*” como uma das diretrizes da Política Nacional de SAN. No I Plano Nacional de SAN essa diretriz foi traduzida em seis objetivos, dentre os quais o da promoção de ações de EAN no ambiente escolar.

152 O Art. 13º da Resolução nº 26 define a EAN como “*o conjunto de ações formativas, de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, que objetiva estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis que colaborem para a aprendizagem, o estado de saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo*”.

agroecológicos e da sociobiodiversidade;

VIII – estimulem o desenvolvimento de tecnologias sociais, voltadas para o campo da alimentação escolar;

IX – utilizem o alimento como ferramenta pedagógica nas atividades de EAN (Resolução FNDE nº 26/2013, art. 13º §1º).

É interessante observar que algumas ações de EAN previstas na Resolução nº 26/2013 (destacadas em negrito) guardam relação direta com a diretriz referente à **oferta de alimentação adequada e saudável**¹⁵³(AAS) no ambiente escolar. A AAS está pautada no atendimento das necessidades nutricionais de acordo com a faixa etária e as condições de saúde, no respeito e valorização da cultura alimentar local, na utilização de alimentos variados, coloridos e frescos, provenientes de sistemas de produção ambientalmente e socialmente sustentáveis. Trata-se, portanto, de uma concepção ampliada de alimentação que incorpora questões relacionadas às dimensões sociais, econômicas, ambientais e culturais a partir do enfoque intersetorial de SAN.

O novo marco legal também institucionalizou a alimentação escolar como um **direito humano** a ser assegurado pelos entes federados de forma universal e equânime. Nessa perspectiva, o programa passou a atender obrigatoriamente cerca de doze milhões de alunos matriculados no ensino médio e no EJA (FNDE, 2009). No que concerne à equidade, princípio considerado essencial para a efetiva realização do DHAA, a Resolução nº 26/2013 definiu recomendações nutricionais e a transferência de valores per capita diferenciados para os estados e municípios de acordo com a modalidade de ensino e o tempo de permanência na escola. Baseado nos indicadores que apontam para uma situação de maior risco nutricional das crianças indígenas e quilombolas, o programa também pratica valores per capita diferenciados, de maneira a garantir o fornecimento de refeições adequadas às especificidades culturais e às necessidades nutricionais desse público. Também deverá ser assegurada a oferta de cardápios que atendam aos escolares com necessidades alimentares especiais¹⁵⁴, sendo, que nestes casos, não estão previstos valores *per capita* diferenciados.

Outro aspecto incorporado ao desenho atual do programa que fortalece a perspectiva do DHAA é a garantia do provimento continuado da oferta de alimentos aos escolares, mesmo nos casos em que houver irregularidades na execução do programa (CONSEA, 2005). O artigo 21º da Lei 11.947/2009 determina que, nos casos em que houver suspensão do repasse a uma determinada Entidade Executora¹⁵⁵, o FNDE deverá transferir os recursos diretamente às escolas¹⁵⁶ pelo prazo de até cento e oitenta dias. Nesses casos, a aquisição de alimentos terá caráter emergencial, sendo dispensado o procedimento licitatório.

153 Como abordado no Capítulo 1, a concepção de alimentação saudável foi reformulada a partir do enfoque intersetorial de SAN, sendo que o novo conceito foi aprovado por ocasião da 3ª Conferência Nacional de SAN realizada em Fortaleza em 2007.

154 A Lei Nº 12.982, de 28 de Maio de 2014 alterou o artigo 12 da Lei 11.947, tornando obrigatório o fornecimento de um cardápio especial adequado aos alunos que possuem necessidades alimentares especiais.

155 A Lei Nº 11.947/2009 prevê em seu artigo 20 a suspensão do repasse efetuado pelo FNDE quando as Entidades Executoras Estaduais ou Municipais não constituírem o CAE, não prestarem contas dos recursos recebidos no prazo estabelecido pelo FNDE ou cometerem irregularidades.

156 Para que as escolas possam receber diretamente dos recursos do FNDE e executar a aquisição de alimentos, as mesmas deverão se constituir em uma Unidade Executora

Além da universalidade e da equidade, o controle social se configura em um dos principais mecanismos para a realização do DHAA (ABRANDH, 2010). No caso do PNAE, conforme discutido no capítulo 2, o **controle social** nos âmbitos municipal e estadual é exercido pelo CAE, que tem como atribuição principal fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento dos objetivos do programa. Uma vez que a alimentação escolar é considerada uma das ações basilares do SISAN (MALUF, 2009; CAISAN, 2011; CONSEA, 2010), a legislação preconiza que o CAE deva atuar em parceria com o CONSEA municipal (quando houver) e estadual e em consonância com as diretrizes da PNSAN. Na esfera federal, o CONSEA tem sido um espaço de acompanhamento da execução do PNAE no contexto da política de SAN, contribuindo com a formulação de propostas que visam à qualificação do programa enquanto um instrumento intersetorial de realização do DHAA. Já o Grupo Consultivo do PNAE realiza o monitoramento da implementação da compra da agricultura familiar pelo programa.

Analisando o arcabouço legal, Siqueira et al (2014) concluíram que o desenho institucional avança em direção à concepção da alimentação escolar como um direito, mas ainda apresenta limitações, especialmente a ausência de mecanismos que garantam a exigibilidade do DHAA¹⁵⁷. Em documento encaminhado à Presidência da República em 2010, o CONSEA manifestou enorme preocupação com essa questão, tendo solicitado a imediata implantação de um fluxo de denúncias para as situações nas quais alguma dimensão do DHAA¹⁵⁸ for violada durante a execução do programa (CONSEA, 2010).

O **apoio ao desenvolvimento sustentável** também se constitui em uma diretriz estratégica do PNAE. Essa importante decisão política parte do reconhecimento do enorme potencial do programa em articular compras públicas de alimentos com a dinamização das economias locais e estímulo à adoção de modelos de produção mais justos e sustentáveis (MALUF, 2009; TURPIN 2009). O PNAE possui algumas características que reforçam essa perspectiva, quais sejam: i) trata-se de um programa cuja coordenação é federal, mas a gestão é descentralizada para as esferas estadual e municipal; ii) possui enorme capilaridade, atendendo diariamente um número expressivo de escolares; iii) é considerado um mercado institucional vultoso, que chega a destinar anualmente mais de três bilhões e meio de reais para a aquisição exclusiva de gêneros alimentícios; iv) o alcance dos objetivos estabelecidos pelo programa está diretamente vinculado à sua capacidade em ofertar uma alimentação adequada e saudável, baseada prioritariamente em alimentos variados, frescos ou minimamente processados.

Essa diretriz preconiza que as aquisições públicas de gêneros alimentícios para o PNAE deverão priorizar alimentos diversificados, frescos, sazonais e produzidos localmente, devendo-se respeitar e valorizar a cultura alimentar local. Em consonância com essa diretriz, a legislação introduziu algumas inovações no *modus operandi* do programa, principalmente no que se refere às dinâmicas de aquisições públicas de alimentos (mínimo de 30% da agricultura

157 Os mecanismos de exigibilidade devem assegurar aos sujeitos de direito a possibilidade de exigir a realização do DHAA, denunciar as situações em que ocorrem violações a esse direito e o direito de ter resposta e ações que reparem eventuais violações de direitos por parte do poder público (ABRANDH, 2010).

158 A Comissão Permanente Direito Humano à Alimentação Adequada do CONSEA aplicou, em parceria com a CGPAE, uma avaliação do Programa com base no “*Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional sob a Perspectiva dos Direitos Humanos*”, tendo identificado quinze dimensões do DHAA e elaborado um fluxo de denúncias para os casos de violação.

familiar via chamada pública) e de elaboração dos cardápios, que deverão pautar-se não só pelo atendimento das necessidades nutricionais dos escolares, mas incorporar as dimensões da sustentabilidade e do respeito à cultura e aos hábitos alimentares. Para Maluf (2009:2):

A questão subjacente [à nova PNAE] é 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 na promoção de um desenvolvimento não só ambientalmente sustentável como também mais equitativo, por meio do estímulo à agricultura familiar (MALUF, 2009:2).

O FNDE e o MDA argumentaram, em diversos documentos públicos¹⁵⁹, que a inserção da produção da agricultura familiar na alimentação escolar fortaleceria o papel estratégico do programa na garantia da SAN, possibilitando novas conexões entre a produção e o consumo. As compras da agricultura familiar contribuiriam também para valorizar e gerar renda para a agricultura familiar, reduzir a insegurança alimentar no campo e incentivar a produção diversificada e sustentável de alimentos. Os documentos também enfatizavam que a agricultura familiar poderia propiciar uma melhoria significativa na qualidade da alimentação, viabilizando a introdução e/ou ampliação da oferta de alimentos in natura, frescos, variados, e com vínculo regional no cardápio escolar.

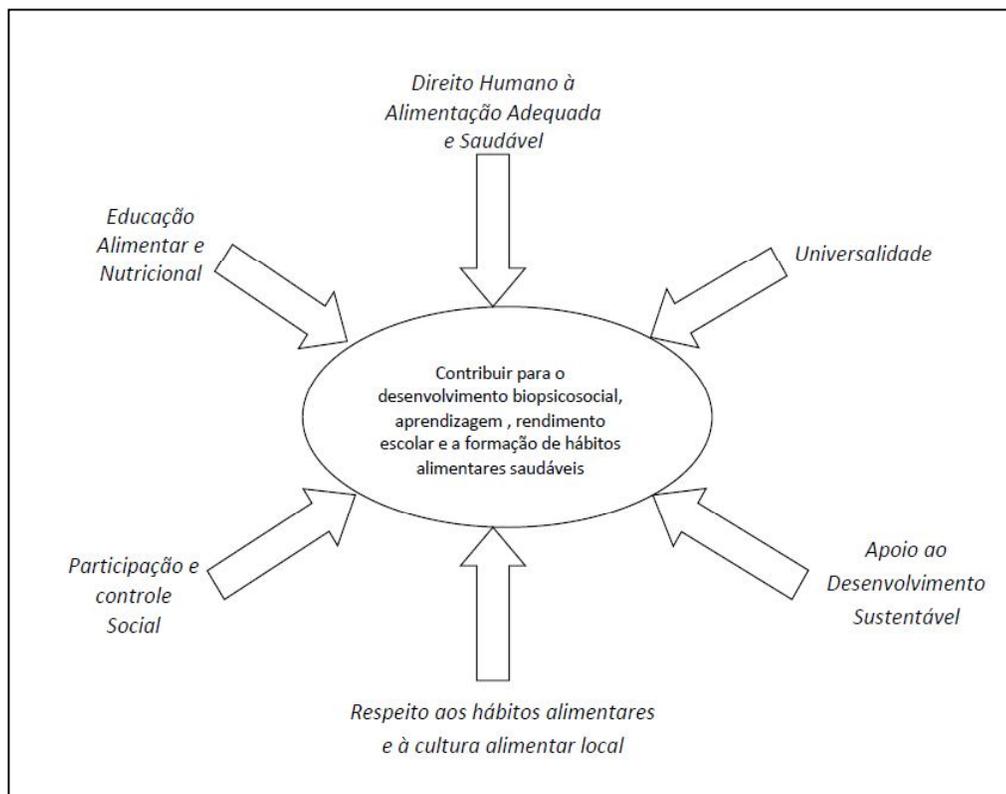
A compra institucional da agricultura familiar é, assim, parte de um processo que reconhece a necessidade de se pensar em uma forma de produção de alimentos que atenda às demandas nutricionais da população e garanta a evolução social e econômica dos agricultores familiares, a partir de formas alternativas de produção e comercialização de alimentos. Estas formas alternativas incluem a criação das cadeias curtas de produção e comercialização que aproxima a relação entre produtores/as e consumidores/as, fortalece as relações sociais, valoriza a diversidade produtiva e atende às necessidades das instituições públicas, possibilitando o acesso a alimentos saudáveis e de qualidade para a população, na perspectiva da promoção da segurança alimentar e nutricional (FNDE, 2016:5).

Em suma, os objetivos e as diretrizes estabelecidas para o PNAE, expressos na figura 2, buscaram concretizar a perspectiva da alimentação escolar como direito humano e de seu papel estratégico na promoção da alimentação adequada e saudável dos escolares e no apoio ao desenvolvimento sustentável, por meio da aquisição de alimentos locais diversificados produzidos pela agricultura familiar, convergindo, assim, com os princípios e diretrizes da

159 Dentre os documentos produzidos pelo MDA e pelo FNDE destacam-se: *O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar*. Brasília: MDA/FNDE, produzido em 2011; duas edições do documento *Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar*. Brasília:FNDE (1ª Edição: 2014 e 2ª Edição: 2016).

PNSAN¹⁶⁰.

Figura 2. Objetivos e diretrizes estabelecidos para o PNAE segundo a Lei 11.947/2009



Elaboração própria. Fonte: FNDE, 2016.

Maluf (2009) considera que essas diretrizes, orientadas pelo enfoque intersetorial de SAN, possibilitam que o PNAE crie um elo institucional entre a oferta de alimentos saudáveis na escola, o processo ensino aprendizagem e a agricultura familiar. Todavia, a trajetória histórica do PNAE mostra que a concretização dessas diretrizes requer também que alguns instrumentos tradicionalmente utilizados pelo programa sejam redesenhados.

3.2 Mecanismos Diferenciados de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar: Novos Instrumentos na Ação Pública?

Tendo como base as diretrizes do PNAE que tratam do apoio ao desenvolvimento local e do emprego da alimentação adequada e saudável, a Lei 11.947/2009, em seu artigo 14º, tornou obrigatória a destinação de no mínimo 30% dos recursos federais transferidos para

160 Ainda que a Lei 11.947/2009 seja relativamente recente, diversos autores já analisaram as relações existentes entre os atuais objetivos e diretrizes do programa e a concretização dos princípios de SAN. Ver, por exemplo: MALUF, 2009; ABRANDH, 2012; HAWKES et al, 2016; SCHMITT et al, 2014; MENEZES et al, 2015; PEIXINHO, 2011; TRICHES, 2010; TRICHES, 2015;SIDANER et al., 2012; GRISA et al, 2017; BELIK et al., 2013.

estados e municípios para a compra da agricultura familiar. A experiência exitosa do PAA no fornecimento de gêneros produzidos pela agricultura familiar para as escolas também foi empregada como fundamento deste artigo, tanto nas exposições de motivos ¹⁶¹ que acompanharam o envio do PL como, posteriormente, na Medida Provisória encaminhada para a Câmara dos Deputados. A referência ao PAA aparece nos pareceres dos relatores, tanto no caso do PL como da MP.

Em sua íntegra, o artigo 14º da referida Lei dispõe:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios **diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações**, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§ 1º A aquisição de que trata este artigo **poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório**, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

§ 2º A observância do percentual previsto no caput será disciplinada pelo FNDE e **poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias**: I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; III - condições higiênico-sanitárias inadequadas (Art. 14º da Lei 11.947/2009 – grifos meus)

Apesar de a aquisição da agricultura familiar ser obrigatória, a legislação prevê três situações nas quais a mesma pode ser dispensada, quais sejam: i) a ausência de fornecedores que apresentem documento fiscal; ii) a incapacidade, por parte da agricultura familiar, em fornecer os gêneros de forma regular e constante; iii) inadequação das condições higiênico-sanitárias. Em carta aberta, publicada ainda durante a tramitação da MP, diversos movimentos sociais, fóruns e organizações da sociedade civil manifestaram preocupação com essas condicionalidades, por considerarem que as mesmas podem ser configurar, na prática, em critérios de exclusão de alguns segmentos da agricultura familiar ainda pouco estruturados. O manifesto também pondera que, ao invés de inviabilizar a participação desses agricultores no mercado institucional, a atuação do governo deveria ser orientada para a construção de

161 Exposição de Motivos MEC nº 0058 de sobre o PL 2.877. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=32AECF1054B63FD2C313C07FD116E697.proposicoesWebExterno1?codteor=539904&filename=Tramitacao-PL+2877/2008. Acesso em: set/2016. Exposição de Motivos MEC/MPOG nº 005 de 27 de janeiro de 2009 sobre a Medida Provisória nº 455. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-5-MEC-MPOG-09-Mpv-455.htm. Acesso em: set/2016

capacidades que possibilitem a superação dessas dificuldades.

Em princípio, a obtenção do documento fiscal não deveria ser um grande obstáculo para a agricultura familiar, visto que, segundo manual elaborado pelo MDA (MDA, 2011), as Entidades Executoras podem aceitar a Nota do Produtor Rural (bloco do produtor), emitida gratuitamente por algumas Secretarias Estaduais de Fazenda ou a Nota Fiscal Avulsa, que é vendida pelas prefeituras. No caso das cooperativas, é exigida a Nota Fiscal de pessoa jurídica. Todavia, as organizações de agricultores familiares e de mulheres rurais, povos e comunidades tradicionais relataram que continuavam encontrando dificuldades nessa área. No caso das mulheres, a ampliação das condições de acesso ao bloco de notas foi uma pauta bastante recorrente (SCHOTTZ, 2012). É possível que a implantação da nota fiscal eletrônica para agricultura familiar, iniciada em alguns estados como a Paraíba, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, entre outros, traga maiores dificuldades, pois em diversas regiões o acesso à internet no meio rural ainda é precário. No Rio Grande do Sul, a FETRAF-Sul e a FETAG-RS¹⁶² manifestaram preocupação com a implantação da nota eletrônica e negociaram com o governo do estado um prazo de adequação até 2019¹⁶³.

A condicionalidade referente ao fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios figura como um dispositivo que busca proteger os gestores municipais e estaduais nas situações em que a produção familiar não é suficiente para atender a demanda imediata de cumprimento do percentual mínimo estabelecido no artigo 14º, já que a legislação não prevê prazo para sua adequação. Por outro lado, esse critério de excepcionalidade pode significar, na prática, uma cláusula de barreira para a agricultura familiar ao programa, pois parte considerável dos alimentos produzidos por esse segmento é sazonal, não estando disponível durante todo o ano. Da mesma forma, não se pode desconsiderar que muitas dificuldades encontradas pela agricultura familiar para comercializar sua produção para o mercado institucional estão relacionadas como a ausência ou fragilidade de políticas públicas. A má condição das estradas e a precariedade do sistema de transporte no meio rural, por exemplo, dificultam a logística para a entrega.

O mapeamento de controvérsias apresentado no capítulo seguinte mostrará como o processo de instrumentação do PNAE, ou seja, a escolha dos instrumentos de operacionalização do programa foi permeada pela preocupação com o risco de eventuais situações de desabastecimento nas escolas, especialmente em grandes centros urbanos, por ser tratar de um mercado cuja demanda é contínua e estruturada.

O atendimento das condições higiênico-sanitárias estabelecidas pela legislação vigente também é um critério que tem gerado tensões e debates. Há consenso entre os diversos atores envolvidos com o programa sobre a necessidade de se efetuar um adequado controle higiênico-sanitário dos gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar, pois a oferta de alimentos impróprios para o consumo em ambientes escolares pode levar à ocorrência de surtos de Doenças Transmitidas por Alimentos (DTAs) (SILVA, 2010). Todavia, é preciso considerar que o sistema sanitário brasileiro está em profunda sintonia com o Regime Alimentar Global, de forma que o padrão de segurança dos alimentos está voltado para o controle de riscos inerentes ao modelo de produção agroindustrial de larga escala por meio de

162 NFE e Escrituração Fiscal são temas de eventos na FETAG. http://www.fetags.org.br/site/imprimir_noticias.php?id=1548. Acesso em: Nov/2016.

163 Nota fiscal eletrônica será obrigatória para microprodutores a partir de 2019. <http://fetrafrs.org.br/nota-fiscal-eletronica-sera-obrigatoria-para-microprodutores-a-partir-de-2019/>. Acesso em: Nov/2016.

processos de produção e processamento pautados na padronização e esterilização dos alimentos. (LUCCHESI, 2001). Para Schottz et al (2014:116):

Em geral, os padrões de qualidade expressos nas normas sanitárias para o processamento de alimentos reforçam uma lógica excludente e concentradora. Elas se baseiam em um modelo de produção agroindustrial em larga escala, padronizado e com uso intensivo de insumos químicos (como agrotóxicos, aditivos, conservantes, etc.), em detrimento de sistemas mais sustentáveis, cujo apelo social busca produtos diversificados, artesanais, de conhecimentos tradicionais e socialmente incluídos (SCHOTTZ et al, 2014:116).

Dessa forma, a legislação sanitária impõe à agricultura familiar exigências legais inadequadas ao seu modo e à sua escala de produção que dificultam, sobretudo, a comercialização destes produtos para mercados formais, inclusive o mercado institucional (CRUZ & SCHNEIDER, 2010; SCHOTTZ et al, 2014; NOLETO, 2016).

Essa avaliação também é compartilhada pelo Comitê Gestor e pelo Grupo Consultivo do PNAE que consideram a questão sanitária um dos principais bloqueios ao acesso da agricultura familiar ao PNAE. Esse tema foi, inclusive, objeto de pauta em diversas reuniões, tendo se constituído em 2010 um grupo de trabalho voltado para o debate sobre as normas sanitárias e a produção de base familiar. Em 2011, no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria (BSM), a ANVISA criou o Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária (PIPSS), que contou com ampla participação de movimentos sociais do campo e organizações e redes ligadas à SAN e à Saúde Coletiva¹⁶⁴, muitos dos quais também compunham o Grupo Consultivo do PNAE, e com o apoio e interlocução de diversos setores de governo, como o FNDE e o MDA. Um dos principais desdobramentos desse processo foi a aprovação pela Diretoria da ANVISA de uma normativa específica para a regularização sanitária de produtos da agricultura familiar, de empreendimentos da economia solidária e de Microempreendedores Individuais, a Resolução nº49/2013 (ver Box).

164 O processo participativo de construção do PIPSS e sua interlocução com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é analisado por Schottz et al. (2014) no artigo “*Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da Agricultura Familiar*”.

Box: Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA – RDC nº 49/2013

A RDC 49/2013 dispõe sobre a “*regularização sanitária do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário*”.

Para o Diretor Presidente da ANVISA, a RDC pode ser considerada um marco, pois se propõe a priorizar uma fiscalização voltada para a orientação e menos punitiva. Para Schottz et al (2014), a RDC incorpora princípios e diretrizes da PNSAN e trabalha com uma visão mais ampliada de saúde. Ao analisar a RDC, as autoras identificam algumas inovações introduzidas no Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) que podem contribuir para ampliar a inserção da produção de base familiar no mercado formal, quais sejam: i) define que a SNVS tem como atribuições preservar a característica artesanal dos alimentos e proteger costumes, hábitos e o conhecimento tradicional dos povos e comunidades tradicionais e da agricultura familiar; ii) simplifica e racionaliza as exigências, evitando duplicidades e burocracias desnecessárias; iii) permite que as atividades que demandam um responsável técnico possam ser exercidas por voluntários que devem passar por um processo de treinamento; iv) isenta o pagamento da taxa de vigilância sanitária; v) define que o princípio da razoabilidade deve ser adotado em relação às exigências sanitárias em consonância com o objetivo de promover a inclusão produtiva com segurança sanitária; vi) regulariza automaticamente as atividades consideradas de baixo risco mediante a apresentação de alguns documentos, podendo, inclusive, ser regularizados os empreendimentos instalados nas residências.

Para superar as resistências à implementação da RDC nº 49/2013 no âmbito das VISAs municipais e estaduais, a ANVISA realizou diversos seminários e oficinas regionais com objetivo de divulgar a resolução para técnicos do SNVS, organizações da agricultura familiar e empreendimentos solidários. Como desdobramento da audiência pública realizada em 2014, com a participação de diversas organizações e movimentos sociais, a ANVISA instituiu o GT Inclusão Produtiva com o objetivo de propor medidas sanitárias específicas para a agricultura familiar e economia solidária, que fomentem a agroecologia, a alimentação saudável, o controle do uso de agrotóxicos e a implementação de ações que contribuam para o aprimoramento do SNVS. Atualmente, o GT é constituído pela Diretoria de Coordenação e Articulação do SNVS e por cinco gerências gerais da ANVISA, pelo Conselho Nacional de Saúde e por organizações e movimentos sociais (ANVISA, 2014; 2016). Alguns destes movimentos, como a CONTAG, a FETRAF e o MST, e articulações como o FBSSAN e a Rede Ecovida, também integram o Grupo Consultivo do PNAE, o que tem contribuído para a interlocução entre esses dois grupos. Membros do grupo gestor do PNAE também participam como convidados de reuniões do GT Inclusão Produtiva. Essa aproximação possibilitou que o debate sobre inclusão produtiva incorporasse questões relacionadas às dificuldades que as normas sanitárias vigentes impõem à comercialização de produtos processados pela agricultura familiar para o mercado institucional e que prejudicam, em diversos contextos, o alcance do percentual mínimo de compra estabelecido pela Lei do PNAE.

No que concerne ao sistema de inspeção de alimentos de origem animal e de bebidas, cuja responsabilidade é do MAPA, a interlocução com os movimentos sociais e mesmo com os órgãos de governo que compõem o GGPAE é bastante incipiente. Todavia, os produtos de origem animal, como carne, ovos e leite e as polpas de frutas são, justamente, os gêneros que a agricultura familiar encontra maior dificuldade de atendimento às exigências legais. O sistema de inspeção adotado pelo MAPA é complexo, formado por subsistemas federal, estadual e municipal, que acabam por restringir geograficamente a circulação dos produtos (NOLETO, 2016). Recentemente, ainda que não tenha dialogado com a agricultura familiar, o

MAPA lançou, em 2015, uma Instrução Normativa (IN/MAPA/16/2015) voltada para as agroindústrias de “pequeno porte” (ver Box).

Box: Instrução Normativa nº16/2015 - MAPA

A IN nº16/2015 estabelece normas específicas para a inspeção e fiscalização sanitária de produtos de origem animal produzidos em agroindústrias de pequeno porte (estabelecimento de agricultores familiares ou de produtor rural, de forma individual ou coletiva, com área útil construída de até 250m²). São regulamentadas as cadeias produtivas de carne, pescado, leite, ovos e mel.

Em resumo a IN: i) define que as ações de inspeção deverão ser prioritariamente orientadoras; ii) autoriza o registro do estabelecimento no Sistema de Inspeção independentemente das condições jurídicas do imóvel em que está instalado; iii) nos casos em que a unidade comercializa pequena quantidade de produtos diretamente para o consumidor final (como é o caso do PNAE), o registro da unidade de processamento, dos produtos e da rotulagem será simplificado e executado por meio de um instrumento próprio, a ser elaborado pelo MAPA e disponibilizado na página do serviço de inspeção; iv) reconhece a multifuncionalidade da unidade de produção, ou seja, mais de uma atividade produtiva pode ser realizada no mesmo ambiente; v) isenta o pagamento de taxas de registro e inspeção sanitária.

Noletto (2016) avalia que esta IN representa um importante avanço, podendo contribuir para a simplificação e desburocratização do processo de registro dos estabelecimentos e dos produtos de origem animal produzidos pela agricultura familiar. Todavia, o autor pondera sobre as enormes dificuldades a serem enfrentadas durante o processo de regulamentação, uma vez que a publicação da IN não foi concertada com o corpo técnico do MAPA, que, por sua vez, tem manifestado profundas discordâncias com o seu conteúdo. A ausência de mecanismos de diálogo com as organizações da agricultura familiar também pode comprometer o processo de regulamentação gerando uma normativa pouco conectada com a realidade.

O artigo 14º da Lei 11.947/2009 também determina que a compra da agricultura familiar só possa ser feita diretamente pela Entidade Executora (Secretarias Estaduais e Municipais de Educação ou de Compras) ou pela escola (quando a mesma se constituir em uma Unidade Executora), não sendo permitido que empresas privadas atuem como intermediárias ou atravessadoras, mesmo nos municípios ou estados em que a gestão do programa seja terceirizada. Trata-se de um dispositivo que visa garantir que seja preservado o interesse público em apoiar o desenvolvimento local sustentável por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

Há municípios e estados que empregam recursos próprios na contratação de empresas para fornecer alimentação aos escolares¹⁶⁵. Não obstante, o marco legal do PNAE determina expressamente que os recursos financeiros repassados pelo FNDE devam ser aplicados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios e que este processo precisa estar

165 Não há um mapeamento nacional sobre o percentual de municípios e estados que adotaram a gestão terceirizada.

desvinculado da obtenção ou contratação de qualquer outro item ou serviço. Por não admitir a terceirização do repasse federal, o programa não estabelece, em suas normativas, mecanismos específicos para a aquisição direta da agricultura familiar nas situações em que for adotada essa modalidade de gestão.

Logo nas primeiras reuniões do Grupo Consultivo, realizadas em 2010 e 2011, o CGPAE mencionou que diversos municípios e estados, cuja gestão era terceirizada, consultaram sobre a possibilidade de que, nestes casos, a compra pudesse ser efetuada pela empresa. Os gestores/as argumentavam que o cumprimento do Art. 14º, em sua íntegra, conflitava com os contratos de terceirização em vigência, especialmente nos casos em que foi licitada conjuntamente a aquisição de alimentos com a prestação de serviços de distribuição e preparo das refeições. Nessas circunstâncias, a alegação da Procuradoria do FNDE é de que a Lei Federal se sobrepõe hierarquicamente aos contratos de terceirização, devendo os mesmos ser revistos ou ser elaborado um adendo.

Em artigo publicado no site do Ministério Público Federal da Paraíba o Procurador da República, Duciran Farena, avaliou que esse tipo de licitação é uma prática que visa ao mesmo tempo assegurar maiores condições de lucro pelas empresas e liberar o ente público da sua função de aquisição de gêneros:

A terceirização é um grande negócio, onde todos os envolvidos lucram – o gestor, que se livra dos incômodos causados pela obrigação de fornecer de forma eficiente a alimentação, a empresa terceirizada e seus proprietários, e os fornecedores de gêneros, que encontram bom mercado para a desova de gêneros de baixa qualidade e com data de vencimento próxima. Só as crianças e os cofres públicos perdem. [...] É curioso constatar que a terceirização da merenda escolar, aparentemente, só funciona na base do pacote completo – se envolver também a compra do alimento. Pois é na compra do alimento que a empresa deposita a sua grande expectativa de lucro, adquirindo o mais barato possível (FARENA, 2011)

Essa modalidade de terceirização, avaliou o Procurador, prejudica o atendimento do percentual legal de aquisição da agricultura familiar, uma vez que os recursos federais são, ilegalmente, repassados para a empresa contratada, impedindo que a compra seja efetuada diretamente pelo ente público. Em João Pessoa, frente ao descumprimento do artigo 14º nos anos de 2010 e 2011, o Ministério Público Federal da Paraíba recomendou que o contrato de terceirização fosse revisto ou cancelado¹⁶⁶.

A experiência de Barra Mansa¹⁶⁷, município do interior do estado do Rio de Janeiro,

166 Município de João Pessoa descumpre "Lei da Alimentação Escolar". Disponível em <http://mp-pb.jusbrasil.com.br/noticias/2396878/municipio-de-jp-descumpre-lei-da-alimentacao-escolar>. Acesso em: nov/2015

167 Localizado no Sul do estado do Rio de Janeiro, Barra Mansa é um município de médio porte, segundo classificação do IBGE, que possui área rural e número expressivo de agricultores/as familiares, embora seu tecido social seja bastante frágil. Quando realizamos nossa pesquisa de campo em 2014 a gestão do programa era terceirizada. O município possuía um setor de compras alocado na Secretaria de Administração e que era

mostra como a execução da compra de gêneros da agricultura familiar por uma empresa privada pode gerar distorções. Em 2010, com base em um parecer da Corregedoria Geral do Município¹⁶⁸, a compra dos gêneros da agricultura familiar foi efetuada diretamente pela empresa responsável pelo fornecimento da alimentação escolar por meio de contrato firmado com uma associação do município. A relação entre a associação e a empresa foi permeada por conflitos relacionados, principalmente, ao preço de aquisição e à regularidade no fornecimento. Para obter preços mais vantajosos, a estratégia utilizada pela empresa envolvia ameaças de que teriam condições de obter os produtos por preços menores junto a agricultores/as de São Paulo. Por sua vez, a associação passou a não cumprir com os prazos e os volumes de entrega, sempre que conseguiam comercializar sua produção em outros mercados por preços que considerava mais justos. A associação também comercializava sua produção para uma empresa que fornecia alimentação escolar para um município vizinho. Com a falência dessa empresa, vários fornecedores deixaram de ser pagos, inclusive os/as agricultores/as familiares, o que comprometeu a capacidade dos associados em continuar fornecendo para o município de Barra Mansa¹⁶⁹.

A Controladoria Geral da União (CGU)¹⁷⁰ ao analisar a aplicação dos recursos do PNAE em municípios cuja gestão é terceirizada tem adotado os seguintes posicionamentos em relação à compra da agricultura familiar: i) requerer a aplicação do percentual mínimo de 30% dos recursos por meio de compra direta da agricultura familiar ou a comprovação de justificativa da ocorrência de uma das circunstâncias previstas na lei; ii) recomendar que nos casos em que o contrato com a empresa terceirizada for baseado no pagamento de “pratos servidos” (situações em que serviço e fornecimento de gêneros são licitados conjuntamente), os valores referentes à aquisição de gêneros da agricultura familiar devem ser descontados, para evitar pagamento em duplicidade destes gêneros (CGU, 2013a; CGU, 2013b).

Constatou-se que as aquisições efetuadas pela Prefeitura de Mairinque junto à Agricultura Familiar, no ano de 2012, contemplaram hortaliças

responsável por todas as atividades que envolviam aquisição de alimentos, equipamentos e serviços. Não havia experiência prévia com aquisição de alimentos pelo PAA e até aquele momento, o município não tinha conseguido adquirir produtos da agricultura familiar para atendimento à alimentação escolar.

168 Em seu parecer (processo 9528/2010), o assessor jurídico da prefeitura avaliou que a compra de produtos da agricultura familiar pela empresa terceirizada não se configurava em desrespeito à legislação do PNAE, pois atendia à Lei nº 8.666 - no mesmo patamar hierárquico – e ao “*melhor interesse público*” já que o município não contava com estrutura logística e recursos humanos que viabilizassem a fiscalização e o controle de qualidade destes produtos. Outrossim, o assessor considerou que o “espírito” da Lei 11.947/2009 estaria sendo preservado, na medida em que os agricultores locais estavam comercializando sua produção, ainda que de forma indireta.

169 Entre os meses de maio a agosto de 2014 realizei em Barra Mansa um estudo exploratório sobre a implementação da compra da agricultura familiar pelo programa de alimentação escolar do município. Esse estudo foi realizado no âmbito do projeto de extensão “Inserção da Agricultura Familiar no mercado institucional de Barra Mansa (RJ)” coordenado pela Professora Raquel Pereira de Sousa do curso de Engenharia de Agronegócio da Universidade Federal Fluminense (UFF) Campus Volta Redonda. Ainda que seja um projeto de extensão, a primeira etapa previu um diagnóstico sobre o processo de compra da agricultura familiar para a alimentação escolar.

170 No ano de 2013, a CGU questionou os municípios de Mairinque e Boituva por não terem descontado da nota paga à empresa terceirizada o valor referente à aquisição de gêneros da agricultura familiar, solicitando, então, que providências administrativas fossem tomadas para que não houvesse dano ao erário, conforme disposto nos relatórios de demandas externas dos municípios de Mairinque – SP (00190.019838/2013-18) e Boituva-SP (00190.019840/2013-89).

e legumes, além de feijão e mel. Tais insumos concorrem com os gêneros alimentícios disponibilizados pela empresa contratada, ERJ, na composição do cardápio e, portanto, verifica-se uma sobreposição no fornecimento desses gêneros. Tendo em vista que o faturamento da empresa ERJ ocorre com base nos pratos servidos, sendo o valor dividido em notas de serviço e de gêneros alimentícios, verifica-se que a inserção de insumos adquiridos diretamente pela Prefeitura acarreta uma economia por parte da empresa ERJ, a qual não é repassada aos valores faturados, acarretando-se, assim, um ganho indevido a empresa e um prejuízo à Prefeitura com o pagamento em duplicidade por tais insumos (CGU, 2013a:23).

Em Macaé, município de médio porte no estado do Rio de Janeiro, a prefeitura incluiu no edital de licitação ¹⁷¹ uma cláusula que previa a possibilidade de a contratante fornecer por conta própria gêneros alimentícios adquiridos da agricultura familiar, conforme previsto na resolução FNDE nº 26, e o valor correspondente ser abatido na fatura mensal que é apresentada pela empresa contratada. Em 2015, a Secretaria de Educação de Macaé aplicou pouco mais de trinta por cento dos recursos do PNAE na compra da agricultura familiar. Todavia, a empresa tem questionado a prefeitura, pois considera que o desconto desses valores tem gerado prejuízos, uma vez que os preços pagos à agricultura familiar são bem maiores do que os custos da empresa com a aquisição dos mesmos gêneros ¹⁷².

O artigo 14º também prevê que a aquisição de gêneros da agricultura familiar poderá ser realizada com dispensa do procedimento licitatório, desde que sejam asseguradas as seguintes condições: i) os preços de aquisição devem ser compatíveis com os vigentes no mercado local; ii) sejam observados os princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e; iii) os gêneros alimentícios adquiridos atendam às normas sanitárias vigentes. Nesse caso, a normativa que regulamenta a lei (Resolução FNDE nº 04/2015) determina a necessidade de realização de pesquisa prévia dos preços praticados no mesmo município onde se localizam as escolas, com prioridade às feiras da agricultura familiar, indicando, portanto, que o mercado de varejo pode ser utilizado como parâmetro sem que o princípio da economicidade ¹⁷³ seja violado. A este respeito, o FNDE argumenta:

Em relação ao princípio da economicidade, é necessário que se esclareça que a relação custo-benefício no setor público refere-se não apenas à relação custo-benefício em termos monetários, mas também à relação custo-benefício social das políticas públicas (FNDE, 2016:9).

171 Prefeitura Municipal de Macaé – Pregão Presencial nº 003/2015/Processo 14.273/2014. Disponível em <file:///C:/Users/Vanessa/Downloads/1439949165.pdf>. Acesso em: mar/2016

172 Dados preliminares da pesquisa em curso na UFRJ Macaé “Compra da agricultura familiar para a alimentação escolar em Macaé: potencialidades e desafios na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional”.

173 A economicidade é tratada na doutrina pátria como uma relação custo/benefício que alia qualidade, celeridade e menor custo no trato com os bens públicos (DI PIETRO, 1997; ROSA, 2011). Para Rosa (2011) a economicidade trata da “*obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico*”. Disponível em: <http://www.diretolegal.org/artigos/principio-da-economicidade/#sthash.u5MGLGPN.dpuf>

A legislação faculta às Entidades Executoras a realização da compra nos termos da Lei 8.666/93 ou da Lei 15.520/2002, já apresentadas no capítulo anterior. É importante destacar que nestas circunstâncias, as normativas do PNAE não são explícitas quanto à necessidade de os procedimentos licitatórios aplicarem também algumas regras específicas estabelecidas para o processo de compra da agricultura familiar, como a seleção de fornecedores com base em outros critérios que não sejam o menor preço e o limite máximo de valor de venda definido para cada fornecedor.

Turpin (2008), Triches (2010) e Belik et al. (2013) sistematizaram algumas experiências municipais de compra da agricultura familiar que foram implementadas antes da Lei 11.947/2009 entrar em vigor. Nestes estudos, os/as autores/as apontam alguns limites presentes nos procedimentos licitatórios estabelecidos pela Lei 8.666/93 que dificultam, sobremaneira, o processo de compra da agricultura familiar e de priorização de alimentos produzidos localmente. Além das complexas exigências burocráticas serem inadequadas à dinâmica organizativa da agricultura familiar, a lógica preponderante da livre concorrência e da isonomia submete esse segmento às mesmas condições de disputa com outros fornecedores de médio e grande portes. Tais características, somadas à adoção do preço mais vantajoso como único critério de seleção das propostas que passaram pela etapa de habilitação, resulta no acesso, quase exclusivo, das grandes empresas ao mercado institucional da alimentação escolar e na oferta de alimentos industrializados.

Concordando com essa análise, Reinach et al (2012) argumentam que, embora desde 2001 as sucessivas normativas do programa já recomendassem que os cardápios deveriam respeitar os hábitos alimentares locais e valorizar a produção agrícola local, a inserção de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar era muito incipiente quando a aquisição era efetuada via licitação. Os autores consideram, conforme trecho destacado a seguir, que o sistema licitatório, por ser um instrumento de ampla concorrência e estar orientado exclusivamente para a obtenção de um produto/serviço ao menor custo, dificultava, sobremaneira, o acesso da agricultura familiar ao PNAE.

No entanto, a relação entre os gestores públicos municipais e estaduais responsáveis pelas compras e os agricultores familiares nunca foi próxima. As compras são realizadas por um complexo sistema licitatório para garantir a lisura do processo e, principalmente, o menor custo. Por outro, a agricultura familiar não tem capacidade competitiva para entrar nesses certames, seja pelos tipos de produtos pedidos, pela capacidade das grandes empresas de oferecer preços mais baixos numa ampla gama de produtos e pela própria dificuldade de participar de certames cada vez mais profissionalizados. Sendo assim, até então a relação da educação com a agricultura familiar era realidade pouco conhecida (REINACH ET AL, 2012:09).

Nessa perspectiva, a dispensa de licitação foi uma decisão estratégica, pois tornou possível a proposição e adoção, pela administração pública, de mecanismos diferenciados de compra direcionados exclusivamente para a seleção de fornecedores da agricultura familiar e/ou de empreendimentos familiares rurais e mais adequados aos objetivos e às diretrizes do programa, especialmente no que concerne à priorização de alimentos diversificados produzidos em âmbito local e ao apoio ao desenvolvimento sustentável.

Cabe ressaltar a inovação produzida pela Lei 11.947/2009, ao introduzir no

ordenamento jurídico que rege as aquisições públicas uma nova hipótese de licitação dispensável não prevista na Lei 8.666/93 (TCU-MT, 2014; PARZIALE, 2011). Embora o artigo 19º da Lei 10.696/2003 que criou o PAA¹⁷⁴ tenha sido pioneiro em estabelecer dispensa de procedimento licitatório para aquisição de gêneros da agricultura familiar, trata-se de uma iniciativa de caráter suplementar e de livre adesão, enquanto que o PNAE se configura em uma transferência legal automática (Ver Box).

Box: Hipóteses nas quais a Lei 8.666/1993 autoriza a contratação pública direta

Licitação dispensada (Art. 17º) – a legislação determina a contratação direta, desobrigando expressamente a Administração Pública do dever de licitar.

Licitação dispensável (Art. 24º) – a licitação, embora possível, não é obrigatória. O artigo 24 enumera trinta e quatro situações nas quais a Administração Pública pode optar por dispensar o procedimento licitatório, não havendo referência à compra da agricultura familiar.

Licitação inexigível (Art. 25º) – a licitação não pode ser efetuada por ser desnecessária ou não ser possível a concorrência.

Nessas circunstâncias em que a legislação autoriza a contratação direta, permanece a necessidade de que os procedimentos adotados assegurem a aplicação dos princípios básicos que orientam a administração pública (TCU-MT, 2014). Em relação ao PNAE, a Resolução nº38/2009, publicada logo após a lei ter sido sancionada, definiu, em seu artigo 21º que, nos casos em que a Entidade Executora optar pela dispensa de licitação, a aquisição tem que ser efetuada por meio de uma Chamada Pública de Compra, com ampla divulgação, na qual deve constar a discriminação detalhada dos gêneros, quantidade a ser adquirida, o funcionamento da logística e a periodicidade de entrega (centralizada ou em cada escola).

As Entidades Executoras deverão publicar a demanda de aquisições de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar por meio de chamada pública de compra, em jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, quando houver, além de divulgar em seu sítio na internet ou na forma de mural em local público de ampla circulação (Art. 21º da Resolução FNDE nº 38/2009).

Como será abordado no próximo capítulo, essa modalidade de compra foi amplamente discutida no âmbito do GT AF durante o processo de regulamentação do artigo 14º. Havia enorme preocupação por parte dos membros deste grupo de trabalho, tanto dos representantes

174 Artigo 19º § 2º da Lei 10.696/2003 “O Programa de que trata o caput será destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadram no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, ficando dispensada a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm. Acesso em: 05/07/2017.

do governo quanto da sociedade civil, em conseguir desenhar um mecanismo diferenciado de compra que fosse capaz de assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais básicos da Administração Pública e também incorporar as diretrizes e os princípios do PNAE. Nessa perspectiva, o GT considerou a chamada pública um dispositivo com a flexibilidade necessária para se adequar aos diferentes contextos locais e às dinâmicas institucionais, bem como às especificidades da agricultura familiar.

A chamada pública era utilizada principalmente por órgãos federais, como o MEC e a CONAB, e por empresas e autarquias públicas, como o BNDES, como mecanismo de contratação de uma determinada obra ou serviço, quando a licitação fosse considerada inexigível pela Lei 8.666/93. Nesses casos, os órgãos públicos costumam lançar um edital de chamada pública, tendo como objetivo convocar, assegurando ampla publicidade, fornecedores interessados que atendam aos requisitos previamente exigidos e acatem as condições estabelecidas pelo certame, credenciando-se como prestadores de serviços. Uma vez que todos os credenciados podem ser contratados, o ato convocatório precisa estabelecer critérios objetivos de qualificação e o preço a ser pago pelo serviço (TCU, 2014; GUIMARÃES, 2011).

Foi a partir da Resolução nº38/2009 que a chamada pública passou a ser empregada também para a contratação de fornecimento de bens (antes se limitava a prestação de serviços), com dispensa do procedimento licitatório. Em parecer emitido pelo TCU-MT em 2014, o relator Valter Baiano da Silva destacou que a chamada pública de compra da agricultura familiar inova em relação ao credenciamento público por se tratar de um processo de compra e por haver competição entre os fornecedores, ainda que esta esteja limitada a um grupo específico.

No caso da chamada pública vinculada à dispensa de processo licitatório prevista na Resolução CD/FNDE nº 26/2013 (§§ 1º e 2º do artigo 20º), a competição entre os potenciais fornecedores de bens (gêneros alimentícios) no mercado é viável, contudo, somente poderá ser utilizada quando as aquisições forem destinadas a um grupo específico de fornecedores, quais sejam: os produtores da Agricultura Familiar e/ou os Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações (TCU, 2014:09).

Em que pese a chamada pública de compra da agricultura familiar ser um dispositivo introduzido recentemente na administração pública, uma análise minuciosa do conteúdo da Resolução 38/2009 mostra que a descrição da mesma é bastante genérica, não tendo sido apresentada uma definição clara sobre a natureza e o embasamento legal desse mecanismo. Tampouco foi disponibilizado um modelo de chamada nos documentos anexados à referida resolução. Tais limitações foram amplamente discutidas no âmbito do Grupo Consultivo e do Comitê Gestor do PNAE, na medida em que o monitoramento do processo inicial de implementação já apontava para o fato de que, em diversos contextos, o desconhecimento dos gestores/as e técnicos/as do programa sobre a dinâmica de funcionamento da chamada pública e a insegurança em relação à sua legalidade contribuíam para que as Entidades Executoras decidissem não comprar da agricultura familiar ou optassem por licitação¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Em reunião conjunta entre o Grupo Consultivo e o Comitê Gestor do PNAE, realizada em 07/12/2012, a

Viana (1996) e Arretche (2001) chamam atenção para o fato de que a implementação de políticas públicas se configura como um processo dinâmico e complexo, em que as mudanças propostas, quanto mais profundas e abrangentes, maior o risco de enfrentar resistências por parte dos agentes executores. Um estudo realizado pelo Núcleo de Estudo em Políticas Públicas da UNICAMP (NEPP) concluiu que quando os agentes responsáveis pela implementação não conhecem com clareza os objetivos ou a metodologia proposta pelo programa, tendem a agir de acordo com suas próprias referências (NEPP, 1999). No caso do PNAE, o desafio se torna ainda mais complexo por se tratar de um programa antigo, capilar e que já possui uma dinâmica de compra bem estabelecida (REINACH, 2012).

Ao analisar quarenta e duas chamadas públicas lançadas no Estado de São Paulo entre março e outubro de 2011, o Projeto NUTRE SP¹⁷⁶ identificou diversas situações em que as chamadas adotaram um formato híbrido, incorporando alguns elementos característicos dos procedimentos licitatórios, especialmente no que se refere à adoção do menor preço como critério de seleção e divulgação restrita ao Diário Oficial. O estudo observou, ainda, que muitos municípios utilizaram a chamada pública como uma modalidade de registro de preços, sem se comprometer em adquirir necessariamente todo o volume de gêneros previstos no edital (MALINA, 2012).

Quatro anos após ser publicada, a Resolução nº 38 foi substituída pela Resolução nº 26/2013 que, então, conceituou a chamada pública como um procedimento administrativo para seleção de fornecedores da agricultura familiar nos casos em que a Entidade Executora optar pela dispensa de licitação e definiu as condições para que seja garantida sua ampla publicização (Ver Box).

BOX: Chamada Pública – Resolução nº 26/2013

Art. 20º A aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE deverá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009.

§1º Quando a EEx. optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, §1º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública.

§2º Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.

Art. 21º Será dada, mensalmente, publicidade das informações referentes ao processo de aquisição de gêneros alimentícios em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público.

Parágrafo único. A publicidade deverá ocorrer ainda em jornal diário de grande circulação no estado e também, se houver, em jornal de grande circulação municipal ou região onde serão fornecidos os gêneros alimentícios.

CGPAE apresentou alguns resultados preliminares de uma pesquisa efetuada junto às Entidades Executoras. A coleta de dados ocorreu por meio do envio de um questionário que foi respondido por 3.136 Secretarias Municipais de Educação e 14 Secretarias Estaduais de Educação.

176 O Projeto NUTRE SP, fruto de uma parceria entre o Instituto Via Pública e o MDA, tem como objetivo apoiar a implementação da compra da agricultura familiar pelas prefeituras paulistas (MDA, 2012).

Com o objetivo de detalhar o conteúdo da Resolução em uma linguagem de fácil compreensão, o CGPAE elaborou, em parceria com o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo, o manual “*Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar*”, publicado em 2014 e atualizado em 2016 (FNDE 2014; 2016). Ambas as versões apresentam, de forma minuciosa, as etapas e a dinâmica de funcionamento do processo de seleção de fornecedores da agricultura familiar com dispensa de licitação. O texto busca dialogar com as dúvidas e questionamentos mais frequentes sobre a compra da agricultura familiar, dentre os quais a chamada pública.

Nessa perspectiva, o manual apresenta alguns aspectos legais que conferem segurança jurídica à realização de chamadas públicas, ainda que não se aprofunde nessa argumentação. Para o Grupo Consultivo o manual auxilia no esclarecimento de algumas dúvidas sobre a operacionalização das chamadas, mas pode não ser suficiente para superar a insegurança jurídica que vem sendo alegada pelos gestores públicos. Com base nessa avaliação, o grupo manifestou, em diversas reuniões, a necessidade premente de ser publicada, pela Procuradoria do FNDE, uma nota técnica apresentando as alegações jurídicas que conferem legalidade e legitimidade ao processo de seleção de fornecedores da agricultura familiar por meio de chamada pública de compra, com adoção de critérios articulados às diretrizes do programa e que não se vinculam à oferta de preço mais vantajoso. Pressupõe-se que uma nota técnica com argumentos jurídicos poderia contribuir para consolidar a chamada pública como um instrumento legal e subsidiar os gestores na interlocução junto às suas procuradorias e órgãos de controle. Alguns técnicos/as do PNAE relatam que a coordenação do Programa apresentou essa solicitação, mas a procuradoria do FNDE não se prontificou a elaborá-la por considerar desnecessário.

Conforme trecho destacado a seguir, o CGPAE tentou, por meio do manual, sensibilizar os/as gestores/as acerca das vantagens que a chamada pública apresenta em relação à licitação, valorizando a sua flexibilidade e sua maior capacidade em viabilizar a aquisição de gêneros da agricultura familiar, em consonância com as diretrizes do programa.

Em relação ao pregão e a outras formas de licitação, a chamada pública apresenta maior possibilidade de atender às especificidades necessárias à aquisição da agricultura familiar. Entende-se que a chamada pública é a ferramenta mais adequada porque contribui para o cumprimento das diretrizes do PNAE, no que se refere à priorização de produtos produzidos em âmbito local de forma a fortalecer os hábitos alimentares, a cultura local e a agricultura familiar, aspectos fundamentais na garantia da segurança alimentar e nutricional (FNDE, 2016:18).

De fato, a chamada pública apresenta algumas características que não se fazem presentes nas diferentes modalidades licitatórias e que conferem ao gestor público maior discricionariedade na aquisição da agricultura familiar, tornando possível a escolha, pelo agente responsável pela implementação da compra, das medidas mais adequadas ao contexto local em questão, desde que atendam ao interesse público sem violar os princípios norteadores da administração pública. No caso do PNAE, o interesse público está vinculado à utilização de seu potencial de compra como instrumento de garantia de SAN e promoção do desenvolvimento sustentável, mediante o fortalecimento da agricultura familiar. Destacam-se, no desenho da chamada, os seguintes atributos:

- A chamada pública pode ter vigência superior ao ano civil, o que possibilita que não haja descontinuidades no fornecimento de alimentos de um ano para o outro.
- Este instrumento permite, quando houver necessidade, que os gêneros sejam substituídos por outros produtos correlatos nutricionalmente, desde que também constem na chamada pública e que haja anuência por parte do responsável técnico.
- Pode ser realizada mais de uma chamada pública por ano, o que favorece um planejamento mais preciso da demanda considerando a oferta de alimentos, levando em conta, além disso, a sazonalidade e as dinâmicas organizativas e produtivas da agricultura familiar. Para os fornecedores da agricultura familiar, a realização de chamadas por períodos mais curtos pode facilitar o planejamento da produção e a superação de eventuais problemas climáticos.
- Por se tratar de um mecanismo de compra com dispensa de licitação, a chamada pública pode ser elaborada pela própria coordenação do programa no âmbito da Secretaria Municipal ou Estadual de Educação, desde que atenda às normas estabelecidas pela regulamentação, podendo, então, tramitar de forma mais rápida e menos burocrática que os editais de licitação.
- Nos casos em que a alimentação escolar ofertada pelos Governos Estaduais não for escolarizada, as Secretarias Estaduais podem optar por publicar editais com abrangência regional, direcionado a um conjunto menor de municípios, favorecendo, portanto, a priorização de fornecedores locais/regionais e a aquisição de alimentos regionais.
- Os mecanismos de funcionamento da chamada permitem o credenciamento e a seleção de pessoas físicas, organizadas em grupos informais, ou fornecedores individuais.
- Assim como nas licitações, a classificação dos fornecedores deve ser feita para cada produto. Todavia, não necessariamente o fornecedor selecionado precisa ter capacidade de suprir toda a quantidade solicitada. Nesses casos, o referido produto pode ser suprido por mais de um fornecedor, segundo a ordem de classificação. Esse dispositivo é estratégico, pois possibilita que grupos ou fornecedores individuais locais, ainda pouco estruturados para atender a totalidade da demanda de um produto, não sejam excluídos do programa. Também favorece a oferta diversificada de gêneros alimentícios.
- O preço de aquisição de cada gênero alimentício é definido previamente e publicado no edital de chamada pública, assim como a logística e o cronograma de entrega. Dessa forma, além de o menor preço não ser utilizado como critério de classificação, a quantia a ser paga pelos produtos da agricultura familiar tem como base os preços praticados no mercado local.

Segundo a Resolução 04/2015 cabe às entidades executoras definir os preços de aquisição com base na seguinte metodologia (Ver Box):

Box: Artigo 29º da Resolução CD/FNDE nº 04/2015

Art. 29º O preço de aquisição dos gêneros alimentícios será determinado pela EEx., com base na realização de pesquisa de preços de mercado.

§1º O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.

§2º Na impossibilidade da pesquisa ser realizada em âmbito local, deverá ser realizada ou complementada em âmbito territorial, estadual ou nacional, nessa ordem.

§3º: Os preços de aquisição definidos pela EEx. deverão constar na chamada pública e serão os preços pagos ao agricultor familiar, empreendedor familiar rural e/ou suas organizações pela venda do gênero alimentício.

§4º Na impossibilidade de realização de pesquisa de preços de produtos agroecológicos ou orgânicos, a EEx. poderá acrescer aos preços desses produtos em até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, conforme Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.

A metodologia para definição de preços foi sofrendo alterações importantes ao longo do processo de regulamentação das compras da agricultura familiar pelo PNAE. Como será analisado no capítulo seguinte, trata-se de uma questão bastante controversa, que mobiliza múltiplas visões e posicionamentos dos diferentes atores que compõem o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo do PNAE.

O CONSEA manifestou algumas preocupações em relação à metodologia: i) a desvinculação do PAA pode resultar na prática de preços muito diferenciados, o que pode gerar competição entre PAA e PNAE e ainda ser alvo de questionamento por parte dos órgãos de controle; ii) a atribuição de responsabilidade exclusiva às entidades executoras pela definição de preços de produtos que se caracterizam por grande variação sazonal pode gerar distorções e a prática de preços muito diferentes de um município para outro (CONSEA, 2013).

Ao prever que os custos com insumos como frete, embalagens e encargos possam ser incorporados ao preço de aquisição, a normativa visa oferecer condições mais adequadas para que a agricultura familiar consiga atender à logística demandada pelas chamadas públicas¹⁷⁷. Nas situações em que a chamada prevê que a entrega seja efetuada ponto a ponto, por exemplo, é necessário maior gasto com transporte e embalagem, o que, na maioria das vezes, não pode ser suportado pelos fornecedores da agricultura familiar. Por outro lado, o fato de a resolução ser bastante genérica em relação ao cálculo desses custos pode resultar em distorções no preço final.

Schmitt (2005) avalia que a adoção de instrumentos próprios de aquisição pública de alimentos baseados no pagamento de valores diferenciados para a agricultura familiar pode contribuir para que o mercado institucional cumpra duas funções importantes: i) exercer um efeito regulador sobre os preços locais e regionais dos alimentos; ii) fortalecer a autonomia da agricultura familiar em relação aos “atravessadores”.

177 Os editais de chamada pública precisam descrever claramente como os gêneros deverão ser entregues - em uma central ou ponto a ponto - e o tipo de embalagem a ser utilizada (FNDE, 2016).

O PNAE trabalha, assim como um conjunto de políticas públicas, com o conceito normativo de agricultura familiar institucionalizado na Lei 11.326/2006¹⁷⁸, que estabeleceu os critérios de enquadramento de agricultura familiar. Conforme mencionado no capítulo 1 (seção 1.5) estes critérios foram criados inicialmente no âmbito do PRONAF e se consubstanciaram na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) como documento básico para permitir o acesso aos créditos diferenciados. Este documento passa então a ser exigido também pelas novas gerações de políticas públicas dirigidas especialmente para a agricultura familiar.

Ao estabelecer as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos, a Lei 11.326/2006 também incluiu como público beneficiário: i) silvicultores; ii) aquicultores; iii) extrativistas; iv) pescadores artesanais; v) povos indígenas vi) integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais. Os povos indígenas e as comunidades remanescentes de quilombos rurais foram incluídos pela Lei 12.058/2009.

A regulamentação do PNAE passou a condicionar, assim, a participação da agricultura familiar à apresentação da DAP, como documento identificador, seja das famílias agricultoras individualmente¹⁷⁹ (DAP Física), seja das organizações da agricultura familiar, que para acessar formalmente o programa precisam estar constituídas enquanto pessoa jurídica (DAP Jurídica)¹⁸⁰. Para a emissão da DAP foi constituída uma Rede de Emissores formada por órgãos públicos¹⁸¹ e entidades privadas sem fins lucrativos credenciada pelo MDA (MDA, 2016). A DAP se torna, assim, um instrumento estratégico para as compras públicas no âmbito do PNAE, podendo funcionar tanto como uma porta de entrada quanto como uma barreira ao acesso da agricultura familiar às compras públicas (SCHMITT et al., 2014). (Ver Box).

178 O PRONAF, instituído em 1996, foi a primeira política pública direcionada especificamente para a agricultura familiar. Todavia, o conceito de agricultura familiar empregado pelo programa foi alvo de muitas controvérsias tanto no âmbito acadêmico quanto entre as organizações da agricultura familiar. O conceito foi atualizado e institucionalizado na Lei 11.326/2006 que definiu critérios para enquadramento da agricultura familiar (SCHMITT ET al, 2014)

179 A DAP pode ser emitida para agricultores familiares; pescadores artesanais; aquicultores; silvicultores; extrativistas; quilombolas; indígenas; assentados da reforma agrária e do Programa Nacional de Crédito Fundiário (MDA, 2016)

180 As políticas e os programas que só podem ser acessadas mediante a apresentação da DAP são: PRONAF, ATER, Programa Brasil Sem Miséria, PAA, PNAE, Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), Programa Nacional de Produção e Udo do Biodiesel (PNPB), Aposentadoria Rural; Programa Nacional de Habitação Rural, Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) e Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) (MDA, 2016)

181 A Portaria MDA nº 33/2014 determina que as Prefeituras Municipais, suas Secretarias e demais órgãos e instituições a elas vinculadas não podem ser autorizadas a emitir DAP.

Box: Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP¹⁸²

DAP FÍSICA

– Está vinculada à Unidade Familiar de Produção Rural (UFPR), ou seja, é emitida apenas uma DAP principal para cada família, podendo ter dupla titularidade.

- Vinculadas à DAP principal podem ser emitidas DAPs Acessórias para jovens entre 15 e 29 anos filhos/as dos/as titulares (DAP Jovem) e para mulheres agregadas a Unidade (DAP Mulher).

- Exigências: i) área não pode ser maior que quatro módulos fiscais; ii) morar no estabelecimento ou próximo; iii) tarefas produtivas devem ser realizadas predominantemente pelos componentes da unidade; iv) parte da renda da família deve ser gerada no estabelecimento (atividades agropecuárias e não agropecuárias); v) limite de renda de trezentos e sessenta mil reais por ano (somatória das rendas auferidas com o trabalho na unidade e fora do estabelecimento); vi) o estabelecimento só pode ser gerido pelos componentes da família.

- Enquadramento para qualificação do acesso ao crédito: i) Grupo A e A/C: famílias assentadas pelo programa de reforma agrária ou crédito fundiário; ii) Grupo B: famílias agricultoras com renda bruta de até vinte mil reais (R\$ 20.000,00); iii) Grupo V: famílias agricultoras com renda bruta de até trezentos e sessenta mil reais (R\$ 360.000,00)

DAP JURÍDICA

- É utilizada para identificar e qualificar as formas associativas das Unidades Familiares de Produção Rural organizadas em pessoas jurídicas (cooperativas, associações ou empreendimentos familiares rurais). Contém a relação completa de cada associado da cooperativa ou associação e suas respectivas DAPs físicas.

- Exigências para emissão de DAP Jurídica - i) no caso dos empreendimentos familiares rurais deve ser formado exclusivamente por agricultores/as detentores de DAP; ii) cooperativas e associações devem ter em seus quadros no mínimo sessenta por cento (60%) de agricultores/as familiares com DAP Física ativa.

A exigência da DAP como documento para a execução das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE, pela amplitude, capilaridade e demanda contínua e estruturada que este programa representa, aumentou, sobremaneira, a demanda pela emissão de DAP, o que contribuiu para evidenciar algumas limitações em seu desenho que dificultavam a obtenção do mesmo pelos/as agricultores/as familiares¹⁸³ (CONSEA, 2010; CONSEA 2013; SOUZA, 2012; SCHOTTZ, 2012).

Uma das principais críticas à DAP refere-se às distorções geradas por sua dupla função, visto que, além de ser o documento de identificação da agricultura familiar, trata-se de um instrumento que está vinculado diretamente ao crédito. Com efeito, a DAP foi criada ainda na década de noventa com o objetivo de identificar as famílias agricultoras que fazem jus ao crédito subvencionado por meio do PRONAF e, portanto, parte das exigências para sua emissão está relacionada à comprovação da capacidade de endividamento da família e às garantias de pagamento do empréstimo.

182 Fonte: Portaria MDA nº 26 de 9 de maio de 2014; Cadernos da Agricultura Familiar volume 3. Declaração de Aptidão ao PRONAF: perguntas e respostas. Brasília:MDA, 2016

183 A implementação da Política Nacional de ATER, iniciada em 2010, também contribuiu para o aumento da demanda pela DAP e para evidenciar as dificuldades enfrentadas pela agricultura familiar, especialmente populações tradicionais e povo indígenas, em conseguir o documento.

Ao longo dos últimos anos, críticas à DAP foram recorrentes em diversos espaços de participação social e monitoramento de políticas públicas e pontuadas em documentos como os Relatórios Finais da 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF, 2013), da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2011) e do 3º Seminário Nacional de Avaliação do PAA (CONAB, 2010) e Exposições de Motivos do CONSEA¹⁸⁴. Foram apontadas as seguintes questões: i) inadequação da DAP como documento de identificação de povos indígenas e comunidades tradicionais; ii) exigências relacionadas às condições de posse e uso da terra dificultavam o acesso ao documento por famílias agricultoras que viviam em territórios sem regularização fundiária; iii) ao operar com conceito restrito de família e com a emissão do documento em nome de um titular, a DAP ficava limitada ao homem considerado “chefe da família”, o que dificultava o acesso de jovens, mulheres e pessoas agregadas ao documento e, por conseguinte, às políticas públicas e ao mercado institucional; iv) enorme morosidade na emissão da DAP pelos órgãos responsáveis; v) a exigência de um percentual alto de renda proveniente das atividades agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento desconsiderava a multifuncionalidade e pluriatividade da agricultura familiar. Igualmente, diversos estudos¹⁸⁵ sobre a implementação do PNAE apontaram a dificuldade na obtenção da DAP como uma das barreiras enfrentadas pela agricultura familiar para acessar esse mercado institucional.

Diante das críticas, o MDA promoveu algumas mudanças na DAP, dentre as quais se destacam: i) a adoção de uma visão mais ampliada de família que se concretizou na dupla titularidade da DAP principal e na possibilidade de emissão de DAP acessória para filhos/as e mulheres agregadas¹⁸⁶; ii) o aumento do número de entidades credenciadas para a emissão de DAP, incluindo organizações não governamentais que prestam ATER Pública, FUNAI (DAP para indígenas), Fundação Palmares (DAP para quilombolas), Colônia de Pescadores (DAP para pescadores/as artesanais), INCRA (DAP para Assentados/as da Reforma Agrária) e Sindicatos vinculados à CONTAG, FETRAF e ANPA (Associação Nacional de Pequenos Agricultores); iii) a redução do percentual de renda proveniente de atividades desenvolvidas na unidade de 80% para 50%¹⁸⁷. Outro aspecto importante é que o cálculo da renda auferida com as atividades desenvolvidas no estabelecimento pode ser computado também a renda não monetária proveniente da produção para autoconsumo.

Ainda que a DAP tenha permanecido vinculada ao crédito, as diversas mudanças efetuadas em seu desenho apontam para um esforço do MDA em qualificar e aperfeiçoar esse instrumento, tornando-o mais acessível. Por outro lado, como algumas dessas alterações são recentes, ainda não há estudos que avaliem se estas medidas são suficientes para facilitar a obtenção da DAP, especialmente pelas mulheres, jovens e populações tradicionais e também pelos grupos definidos como prioritários pela Lei nº 11.947/2009, como os/as assentados/as e

184 Exposição de Motivos CONSEA nº 014/2010; Exposição de Motivos CONSEA nº 002/2013.

185 CORÁ & BELIK, 2012; SCHOTTZ, 2010; SOUZA-ESQUERDO & BERGAMASSO, 2014; COMISSÃO PRÓINDIO DE SÃO PAULO, 2014; CAMARGO et al, 2013.

186 Segundo o Manual da DAP, “a Unidade Familiar de Produção Rural (UFPR) é o conjunto, composto pelos componentes da família e eventuais agregados (parentes ou não), o que abrange também o caso de indivíduo sem família, e que explorem uma combinação de fatores de produção com a finalidade de atender à própria subsistência e/ou a demanda da sociedade por alimentos e outros bens e serviços e que atendam os requisitos legais exigidos para a respectiva identificação e qualificação” (MDA, 2016:12).

187 Nas Conferências e Seminários sobre Políticas são comuns os relatos sobre Unidades Familiares de Produção Rural que não conseguiram obter a DAP por não atender o critério de 80% de renda advinda da propriedade por haver algum membro da família que auferia renda referente ao trabalho fora da propriedade.

acampados/as da reforma agrária, quilombolas e indígenas. Segundo o MDA (2016), aproximadamente cinco milhões de unidades familiares possuem DAP e cerca de cinco mil e setecentas organizações da agricultura familiar têm DAP Jurídica.

No que concerne à DAP Jurídica, a redução do limite mínimo de agricultores familiares que participam da cooperativa ou da associação para sessenta por cento tem sido motivo de críticas por parte de alguns movimentos do campo e organizações da agricultura familiar, como a CONTAG e a UNICAFES¹⁸⁸. O fato de cooperativas e associações que possuem até quarenta por cento de seus quadros formados por agricultores de médio e grande porte serem detentoras de DAP Jurídica pode abrir portas para que grandes cooperativas se apropriem desse mercado, uma vez que possuem maiores condições de atender às exigências por ter maior volume de produção e condições logísticas mais adequadas. Em concordância com essa avaliação, Porto (2015), ao analisar a exigência de DAP Jurídica para o PAA, argumenta que a flexibilização dos critérios de composição dos grupos formais pode ampliar os riscos de uso da DAP por parte de produtores que não se enquadram no programa, especialmente nas situações em que os agricultores familiares não conseguem alcançar o limite de valores que podem ser comercializados no ano¹⁸⁹. O debate sobre essa questão expressa a tensão entre a necessidade de ampliar o número de grupos formais da agricultura familiar capaz de atender à demanda do mercado institucional nos grandes centros urbanos e o risco de que a flexibilização dos critérios de composição descaracterizem as cooperativas e associações da agricultura familiar.

O marco legal do PNAE prevê que a comercialização de alimentos da agricultura familiar possa ser efetuada por meio de grupos formais - desde que apresentem a DAP Jurídica - ou por grupos informais ou fornecedores individuais detentores de DAP Física (FNDE, 2016). A aquisição de gêneros alimentícios de grupos informais pode ser considerada uma importante inovação no desenho institucional das compras públicas, que amplia as possibilidades de participação de grupos que se tendem a se organizar informalmente, como mulheres, jovens, indígenas, quilombolas e tradicionais.

Um estudo sobre o PAA realizado por Siliprandi & Cintrão (2011) constatou que o percentual de mulheres e/ou grupos de mulheres que figuravam como beneficiárias nos contratos de fornecimento para o programa era muito baixo, ainda que parte considerável dos produtos comercializados fosse produzido pelas mulheres. Dentre os bloqueios mapeados, as autoras avaliaram que a priorização de dinâmicas organizativas formais (associações e cooperativas) pelo PAA dificultava o acesso das mulheres, pois muitos grupos produtivos de mulheres são informais. Nobre et al. (2013) também ponderam que é comum ter apenas um membro da família (normalmente o homem “chefe da família”) associado às organizações formais, como cooperativas, associações e sindicatos. Nesse sentido, as autoras reforçam a importância de o PNAE prever a aquisição de grupos organizados informalmente como uma oportunidade de ampliar o acesso de grupos de mulheres ao mercado institucional.

188 Em diversas reuniões do Grupo Consultivo do PNAE, CONTAG e UNICAFES demonstraram preocupação com as mudanças dos critérios para emissão de DAP Jurídica, tendo sido apoiadas pelo FBSSAN, FASE e ANA. Sobre essa questão, a 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável aprovou uma proposta de aumento do limite mínimo de agricultores familiares que participam dos grupos formais para 90%, para obtenção da DAP Jurídica.

189 Porto (2015) pondera que, no caso do PAA, a somatória das modalidades possibilita que sejam comercializados até quarenta mil reais por DAP/ano, podendo ser acumulada com a comercialização do PNAE até o limite de vinte mil.

Por outro lado, a possibilidade de aquisição de alimentos de fornecedores individuais, introduzida pela Resolução nº 26/2013, gerou debates no âmbito do grupo consultivo e comitê gestor do PNAE. De um lado o grupo gestor avaliava que essa mudança seria necessária para que fossem ampliadas as possibilidades de atendimento ao PNAE. O grupo consultivo receava que a abertura desse mercado para indivíduos pudesse desestimular a organização coletiva da agricultura familiar.

A resolução que regulamenta a compra da agricultura familiar também disciplina a quantia máxima que cada unidade familiar ou grupo formal pode comercializar por ano e os mecanismos de controle e monitoramento, conforme artigo 32º da Resolução nº 04/2015 (Ver Box.)

Box: Artigo 32º da Resolução CD/FNDE nº 04/2015

Art. 32º O limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deverá respeitar o **valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por DAP Familiar /ano/entidade executora** e obedecerá as seguintes regras:

I - Para a comercialização com fornecedores individuais e grupos informais, os contratos individuais firmados deverão respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP Familiar /ano/Eex.

II - Para a comercialização com grupos formais o montante máximo a ser contratado será o resultado do número de agricultores familiares, munidos de DAP Familiar, inscritos na DAP Jurídica multiplicado pelo limite individual de comercialização, utilizando a seguinte fórmula: Valor máximo a ser contratado = nº de agricultores familiares (DAPs familiares) inscritos na DAP jurídica x R\$ 20.000,00.

§1º Cabe às cooperativas e/ou associações que firmarem contratos com a EEx. a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda nos casos de comercialização com os grupos formais.

§2º Cabe às EEx. a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda nos casos de comercialização com os grupos informais e agricultores individuais. A estas também compete o controle do limite total de venda das cooperativas e associações nos casos de comercialização com grupos formais.

Assim como no PAA, a definição de um limite anual se configura em um dispositivo cuja função é regular o mercado institucional, evitando que a comercialização fique concentrada nas mãos de um pequeno número de agricultores ou organizações da agricultura familiar (SCHMITT et al., 2014). As modificações recentes nas normativas do PAA e do PNAE sinalizam um esforço por parte do governo em ampliar significativamente o montante anual de recursos que cada família agricultora pode auferir ao fornecer alimentos para o mercado institucional. Atualmente o PAA opera com limites anuais por DAP diferenciados para cada modalidade¹⁹⁰, podendo cada família comercializar até quarenta mil reais por ano em razão da desvinculação dos limites (PORTO, 2015). Já no caso do PNAE, a Resolução 04/2015 efetuou mudanças consideráveis em relação às normativas anteriores (Resoluções 38/2009 e 26/2013), quais sejam:

190 O Decreto nº 8.293/2014 define os seguintes limites anuais/DAP por modalidade do PAA: i) Doação Simultânea – R\$ 8.000,00 para quem participa via DAP Jurídica e R\$ 6.500,00 quando a venda for individual; iii) Formação de estoque – R\$ 8.000,00; PAA Leite – R\$ 8.000,00; PAA Sementes – R\$ 16.000,00; PAA Compra Institucional – R\$ 8.000,00.

- Cada família detentora da DAP pode comercializar até vinte mil reais por ano por Entidade Executora. Isso significa que o montante comercializado pelas famílias pode superar o limite de vinte mil reais/ano, a depender da sua capacidade de fornecimento e do número de contratos assinados com diferentes entidades executoras.
- O controle do limite por DAP/ano dos fornecedores individuais ou organizados em grupo informal deixa de ser efetuado pelo MDA e passa a ser responsabilidade de cada entidade executora.
- No caso dos grupos formais (cooperativas ou associações), a capacidade de venda para o PNAE aumenta substancialmente, pois o limite máximo deixa de ser a somatória dos valores comercializados por DAP física (até o limite de vinte mil por ano) e passa a ser quantia resultante da multiplicação do número de agricultores familiares inscritos na DAP por vinte mil reais em cada contrato de fornecimento assinado.
- O grupo formal passa a ter maior flexibilidade para manejar os recursos, pois caberá a ele o controle do limite individual de venda de cada família associada. A cooperativa ou associação deverá anexar ao projeto de venda¹⁹¹ uma declaração de responsabilidade pelo controle e declarações de cada família agricultora de que todos os gêneros alimentícios que estão vinculados à sua DAP Física são oriundos de sua própria produção.

Essas mudanças tendem a ampliar a capacidade dos grupos mais estruturados da agricultura familiar em atender à demanda do PNAE nos grandes centros urbanos, bem como fornecer, em maior quantidade, alguns produtos processados com maior valor agregado. Por outro lado, esse formato pode gerar distorções que favoreçam a apropriação desse mercado por grandes cooperativas. Como discutido anteriormente, atualmente as cooperativas com até quarenta por cento do seu quadro formado por produtores não familiares podem obter a DAP Jurídica, estando, portanto, aptas a comercializar para o PNAE. Um assessor de um movimento camponês e ex-membro do Grupo Consultivo, que permanece trabalhando com o mercado institucional, relatou um caso no Rio Grande do Sul no qual uma grande cooperativa detentora de DAP Jurídica tem adotado estratégias como a contratação de lobistas para competir com cooperativas de pequeno e médio porte pelo fornecimento de gêneros para algumas prefeituras. No trecho a seguir, ele avalia que a atual conformação da DAP Jurídica tem contribuído para a concentração do mercado institucional da alimentação escolar nas mãos das cooperativas maiores e mais estruturadas.

Mas aí essa questão aí da DAP jurídica, se não me falha a memória, quando do início da DAP jurídica ela estipulava o percentual de no mínimo 80% de agricultores familiares associados, né? De lá pra cá a gente teve cada vez mais uma flexibilização, digamos assim, pra usar um termo mais ponderado, que passou a abrir cada vez mais espaço para algumas cooperativas que, na sua essência, não são exatamente cooperativas da agricultura familiar. Ou seja, hoje nós temos na DAP jurídica cooperativas com no mínimo 60% de sócios agricultores

191 Projeto de venda é o documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares ou de suas organizações em comercializar sua produção para a alimentação escolar.

familiares. E no caso aqui do Rio Grande do Sul, várias, digamos, grandes cooperativas. Cooperativas, inclusive, com anos e anos de história de monocultura, cooperativas que têm um bilhão de faturamento e que concorrem no mesmo patamar com a pequena cooperativa no âmbito local. (...) Esse aspecto de incluir as grandes cooperativas aumentou esse percentual de compra, mas por outro lado, com esse aumento, com a entrada dessas grandes cooperativas, ele se desvirtuou um pouco do seu objetivo inicial que era, justamente, beneficiar aquele agricultor familiar que tinha mais dificuldade de acessar os mercados. Se nós formos ver caso a caso, de cada uma das grandes cooperativas que hoje atuam no âmbito da alimentação escolar, nós vamos perceber de que o seu quadro social nem sabe que está vendendo pra alimentação escolar. Porque é uma ação totalmente descolada desse processo de debate de tentar incluir agricultores familiares mais necessitados. Então digamos, é uma crítica assim bastante contundente que nós que somos desse campo mais das cooperativas que foram constituídas neste período da redemocratização do Brasil fazemos. Podemos dividir um pouco a história das cooperativas. Nós temos um conjunto de cooperativas que inclusive foram criadas no período da ditadura militar com aquele papel preponderante de introduzir o processo da monocultura e da revolução verde. E temos outro grupo de cooperativas que passou a nascer a partir da década de 1980. Então na nossa avaliação essa questão de abrir espaço, dar uma DAP jurídica pra cooperativas com no mínimo 60% de agricultura familiar, digamos, abriu essa brecha pra essas grandes cooperativas também entrarem nesse mercado. Claro que você vai ouvir, Vanessa, argumentos de todos os lados. Por um lado há prefeituras e estados que dizem que essas cooperativas pequenas não têm condições de atender esse mercado. Por outro lado, você vai ouvir as pequenas cooperativas dizendo: "*Não, nós temos condições sim.*" O problema é que o processo que as prefeituras usam ou os estados, eles de certa forma dificultam a participação das pequenas cooperativas, muito em função do aspecto da logística, do cronograma de entrega. Então é uma série de questões que por um lado acabam inviabilizando uma maior participação dessas pequenas cooperativas. Mas, especificamente, em relação à DAP jurídica, eu tenho essa crítica. Na minha avaliação, para alguns programas, quem sabe se poderia aceitar a DAP jurídica pra aquelas grandes cooperativas com no mínimo 60%. Agora, no caso do PNAE e do PAA, eu avalio que o percentual deveria ser pelo menos de 80%. (...) No caso de gêneros alimentícios para o PAA e PNAE eu imagino que foi um erro abrir essa possibilidade para essas grandes cooperativas. Elas têm uma capacidade muito grande nos produtos processados que, muitas vezes, as pequenas cooperativas não têm. Embora haja possibilidade de uma pequena cooperativa se utilizar para prestação de serviço de terceiro, ainda assim, a pequena cooperativa tem várias dificuldades do ponto de vista da logística, do ponto de vista do capital de giro, que as grandes cooperativas não têm. E por que elas

não têm? Porque, na verdade, elas já têm uma rede de mercado instituída. Vou pegar um exemplo das cooperativas de leite no estado do Rio Grande do Sul que tem umas grandes cooperativas que são muito fortes, que possuem indústria própria, na área do leite, na área dos embutidos e na área das carnes. São grandes cooperativas e que, na sua essência, têm boa parte da sua base social de agricultores familiares, mas que do ponto de vista de gestão da cooperativa não é uma gestão participativa. Mas, elas têm esse grande potencial, porque elas já têm o seu mercado estabelecido em centenas de municípios aqui no estado do Rio Grande do Sul, ou seja, já vendem para os supermercados. Para elas, uma venda para uma prefeitura ou para uma escola estadual significa apenas mais um ponto de entrega naquele roteiro logístico, que elas já possuem, de venda para os supermercados. E aí, por outro lado, as pequenas cooperativas, ao venderem para alimentação escolar, às vezes, é o único mercado para aquele município. Pensando aqui do ponto de vista de uma cooperativa sair um pouco além dos seus muros, do âmbito do seu município. E aí então, há essa diferença de poder competir. Obviamente estou falando aqui quando duas cooperativas não são daquele município. Quando uma cooperativa é de um município local, de certa forma, a legislação hoje garante que a preferência vá ser daquela cooperativa. (Entrevista com representante de um movimento social camponês no GTAF e ex-consultor do GGPAAE).

Gestores/as e técnicos/as do PNAE e do MDA avaliavam, no período em que realizamos nossas entrevistas, que o estabelecimento de limite por DAP por entidade executora simplificou os mecanismos de controle, conferindo maior segurança para os diferentes atores envolvidos com o processo de compra da agricultura familiar em relação aos órgãos de controle. Até então, o monitoramento ficava sob responsabilidade do MDA, mediante assinatura de termo de cooperação com o FNDE, e exigia uma logística bem complexa e de difícil implantação.

Ainda no âmbito da instrumentação, é importante destacar que a não adoção do menor preço como parâmetro para a seleção de fornecedores da agricultura familiar se constitui em uma decisão política estratégica. Foi definida a seguinte ordem de prioridades para a seleção de fornecedores/as da agricultura familiar: i) fornecedores/as que sejam do próprio município; ii) assentados/as de reforma agrária, quilombolas e indígenas; iii) alimentos orgânicos ou agroecológicos; iv) grupos formais sobre os grupos informais e destes sobre os/as fornecedores/as individuais. Uma vez que muitas entidades executoras manifestavam muitas dúvidas e preocupações sobre como operar o processo de seleção na prática, o comitê gestor e o grupo consultivo do PNAE decidiram reformular o artigo, que tratava especificamente sobre essa questão, com objetivo de explicitar de forma objetiva como os critérios de prioridade devem ser aplicados, que foram explicitados no artigo 25º da Resolução CD/FNDE nº 04/2015 (Ver Box).

Box: Artigo 25º da Resolução FNDE nº 04/2015

Para seleção, os projetos de venda habilitados serão divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País.

§ 1º - Entre os grupos de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I - o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos.

II - o grupo de projetos de fornecedores do território rural terá prioridade sobre o do estado e do País.

III - o grupo de projetos do estado terá prioridade sobre o do País.

§ 2º - Em cada grupo de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;

II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003;

III - os Grupos Formais (DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física);

§6º No caso de empate entre Grupos Formais, em referência ao disposto no §2º inciso III deste artigo, terão prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de associados/cooperados, conforme DAP Jurídica.

§7º Em caso de persistência de empate, será realizado sorteio ou, em havendo consenso entre as partes, poderá optar-se pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre as organizações finalistas.

Os critérios estabelecidos pela regulamentação do programa apontam para um importante esforço no sentido de conectar os instrumentos de compra aos objetivos e às diretrizes do PNAE. Partindo da concepção de Lascoumes e Le Galés (2007), de que a escolha dos instrumentos pelos atores expressa um conjunto de valores e interesses, o exercício analítico sobre as prioridades para a seleção dos/as fornecedores/as da agricultura familiar indica a combinação de diferentes critérios relacionados ao desenvolvimento local sustentável, justiça social e promoção da alimentação adequada e saudável. A ordem de classificação estabelecida pela resolução sugere um maior direcionamento das compras públicas do PNAE para o fortalecimento das dinâmicas produtivas locais como estratégia de apoio ao desenvolvimento local.

Os projetos de venda deverão ser agrupados segundo localização geográfica dos fornecedores (projetos de abrangência local, território rural, estadual e nacional), de forma que os projetos apresentados por fornecedores/as do mesmo município em que a compra está sendo efetuada sejam analisados primeiro e, caso não atendam à totalidade da demanda, passa-se à análise dos demais grupos. Esse dispositivo garante que, sempre que houver fornecedores habilitados do próprio município, os mesmos serão priorizados ainda que haja outros fornecedores que atendam aos demais requisitos estabelecidos pela regulamentação. A combinação desse critério com o dispositivo que permite que os/as fornecedores/as selecionados/as não precisem, necessariamente, atender a toda a demanda prevista na chamada pública, possibilita que os/as agricultores/as e as organizações locais mantenham a prioridade de acesso ao programa, ainda que sejam menos estruturados e com menor

capacidade de produção. Esse desenho também valoriza os fornecedores/as cujo processo produtivo é mais diversificado.

Uma vez definido o perfil geográfico dos fornecedores (local, regional, nacional), a Resolução determina que sejam priorizados os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas. Tal prioridade, diferente das demais, já constava no artigo 14º da Lei 11.947/2009. Para evitar distorções, a Resolução nº 04/2015 estabeleceu que somente fossem considerados prioritários os grupos cuja quantidade de assentados/as, quilombolas e/ou indígenas associados/cooperados for superior a 50%.

Em seguida, os/as fornecedores/as de alimentos certificados como orgânicos ou agroecológicos - segundo a Lei nº 10.831/2003 - têm prioridade em relação aos alimentos convencionais. O objetivo desse critério é estimular a adoção de sistemas produtivos diversificados e sustentáveis e, ao mesmo tempo, propiciar a oferta de alimentos saudáveis aos escolares. Nessa direção, assim como no PAA, podem ser praticados preços diferenciados para os alimentos orgânicos ou agroecológicos, cujo valor pode ser calculado com base no mercado local ou ser acrescido em até 30% do preço pago a um produto convencional. Todavia, diferentemente do PAA, em que esse valor adicional é custeado pelo governo federal, no PNAE o *per capita* transferido pela União para os estados e municípios permanece o mesmo. Na prática, isso acaba desestimulando a compra desses produtos, pois significa que as Entidades Executoras terão que aportar recursos próprios ou reduzir a quantidade de gêneros a serem adquiridos. Em relação a essa questão, o CONSEA apontou a necessidade de o governo federal criar mecanismos voltados para o incentivo à compra de alimentos agroecológicos pelo PNAE a partir da concessão de algum subsídio de ordem financeira.

Em relação à certificação dos alimentos orgânicos e agroecológicos, é importante destacar que a Lei 10.831/2003 considera a alimentação escolar como venda direta, o que significa que o procedimento é simplificado, pois se baseia na relação de confiança entre consumidores/as e fornecedores/as da agricultura familiar. Nesses casos, o processo de certificação é efetuado por meio das Organizações de Controle Social¹⁹² (OCS) constituídas por agricultores/as familiares e consumidores (MDA, 2013). Todavia, Porto (2015) apresenta alguns pontos críticos sobre a certificação por OCS para o PAA que também se aplicam ao contexto do PNAE:

A questão é que muitas dessas organizações que participam do PAA não têm acesso à informação e têm dificuldades de se articularem em nível regional e nacional, ausência de assessoria técnica para auxiliar na construção desse processo de formação de uma OCS e, posteriormente, o registro junto ao MAPA. Essa modalidade, também, apresenta limites: uma OCS não pode ter muitos associados, embora não indique qual seria o número máximo aceitável, só podem ser constituídas, exclusivamente, por agricultores que estejam reconhecidos oficialmente como da agricultura familiar, o que pressupõe todos terem DAP. Por fim, devem garantir formas de controle e registros para assegurar que os produtos sejam aceitos como

192 A OCS precisa estar inscrita no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos que é administrado pelo MAPA.

orgânicos ou agroecológicos, identificando cada produtor a um produto, o que é um contrassenso com a promoção de sistemas de diversificados e com a dinâmica dos policultivos. Em tese é um bom mecanismo, que reconhece que será exercida pela lógica da confiança, mas, ao mesmo tempo, estabelece processos que sejam passíveis de auditoria ou fiscalização que comprometem a dinâmica da confiança (PORTO, 2015:61).

Já o terceiro e último critério de seleção dos/as fornecedores/as está relacionado à dinâmica organizativa e tem como objetivo priorizar os/as agricultores/as familiares que estão organizados em grupos formalizados sob a forma de cooperativas ou associações.

3.3 O Papel do Cardápio na Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar para o PNAE

O cardápio ocupa lugar central no PNAE, por ser um instrumento de planejamento que visa assegurar a oferta de refeições que cubram as necessidades escolares durante o período letivo e contribuir para a formação de hábitos alimentares (CHAVES et al., 2013). Segundo o Conselho Federal de Nutricionistas (Resolução CFN nº 465/2010):

O cardápio é a ferramenta operacional que relaciona os alimentos destinados a suprir as necessidades nutricionais individuais ou coletivas, discriminando os alimentos, por preparação, quantitativo per capita, para energia, carboidratos, proteínas, lipídios, vitaminas e minerais conforme a norma de rotulagem.

Conforme abordado no capítulo 2, o PNAE, desde sua criação na década de 1950, vem passando por profundas mudanças em seus objetivos e desenho operacional. Tais modificações também incidiram sobre os cardápios. Por exemplo, no período histórico em que o programa era centralizado, ou seja, as compras eram feitas diretamente pelo governo federal e transportadas para os entes federados, os cardápios eram compostos majoritariamente por produtos formulados. A introdução desses produtos na alimentação escolar também tinha como propósito fortalecer a instalação de indústrias de alimentos no Brasil, favorecendo grandes grupos econômicos. Assim como as compras, os cardápios também eram elaborados de forma centralizada com pouca ou nenhuma variação regional (ABREU, 1995; SOUSA et al., 2015). À medida que a descentralização do programa foi se consolidando, o processo de gestão, planejamento e execução dos cardápios também foi acompanhando esse movimento, o que possibilitou maior aproximação dos cardápios com a realidade de cada região (BELIK & SOUZA, 2009).

Nesse contexto, o PAA é considerado um marco importante, pois possibilitou que muitas escolas complementassem seus cardápios com uma grande diversidade de gêneros, especialmente alimentos *in natura* produzidos na região, como hortaliças e frutas. Além de reforçar a quantidade de alimentos, o PAA contribuiu para que os cardápios incorporassem alimentos regionais e oriundos da sociobiodiversidade, se aproximassem da pauta produtiva da agricultura familiar e valorizassem os hábitos alimentares locais (TURPIN, 2009; GRISA

et al., 2011; TRICHES, 2010). Segundo dados disponibilizados pela SESAN/MDS, em 2012, o PAA adquiriu, a partir das suas diferentes modalidades, quinhentos e setenta e oito gêneros da agricultura familiar dos seguintes grupos alimentares: hortaliças; frutas; cereais e leguminosas; leite e derivados; cocos, castanhas e nozes; condimentos, ervas e temperos; farinhas, féculas e massas; pães; pescado; sementes; sucos e polpa de frutas (MDS, 2014). O PAA também contribuiu para a inserção de alimentos orgânicos e agroecológicos nos cardápios escolares.

Contudo, ainda são escassos estudos que traçam o perfil nacional dos cardápios servidos nas escolas públicas. Em 2007, a CGPAE analisou trezentos e setenta¹⁹³ cardápios distribuídos, proporcionalmente, segundo as cinco regiões brasileiras. O estudo apontou que a oferta de preparações regionais¹⁹⁴ apresenta grande variação entre as regiões. Enquanto no Sul, Sudeste e Nordeste mais de 80% dos cardápios semanais incluem ao menos uma preparação regional, 59,3% no Centro-Oeste e apenas 38% dos cardápios da região Norte contêm esse tipo de alimento.

Em 2011, o CECANE da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CECANE-UFRGS) analisou, em parceria com a CGPAE, uma amostra representativa dos cardápios ofertados pelas escolas atendidas pelo PNAE. A pesquisa identificou que a frequência na oferta de frutas, hortaliças e peixes ainda se encontra abaixo do recomendado, enquanto ainda é constante a presença de refrescos artificiais, embutidos e preparações formuladas doces e salgadas (por exemplo: misturas para mingau, pó para pudim, almôndegas e pó para purê de batata, bem como o uso exagerado de sal). Por outro lado, o estudo mostrou que a agricultura familiar propiciou o reforço ou a inclusão nos cardápios de temperos naturais (em lugar do sal), hortaliças, cereais e tubérculos, frutas, carnes e doces (FNDE, 2011). A produção familiar, portanto, tem enorme potencial para qualificar os cardápios da alimentação escolar e contribuir para o atendimento das recomendações nutricionais.

Em consonância com os atuais objetivos e diretrizes do PNAE, o marco legal estabeleceu que:

Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo Responsável Técnico (RT), com utilização de gêneros alimentícios básicos, de modo a respeitar as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada (Art. 14º da Resolução CD/FNDE nº 26/2013)

Dessa forma, os cardápios devem cumprir ao mesmo tempo os seguintes requisitos: i) atender às recomendações nutricionais estabelecidas para cada etapa de ensino¹⁹⁵; ii) respeitar os hábitos e culturas alimentares locais; iii) ajustar-se à sazonalidade e a diversidade agrícola da região; iv) pautar-se pela sustentabilidade e pela alimentação adequada e saudável.

193 O estudo analisou uma amostra de 370 cardápios referentes a uma semana de alimentação escolar de um universo total de 2.592 municípios que enviaram os cardápios para o FNDE.

194 A pesquisa considerou como preparação regional as refeições que são características de uma determinada região brasileira, como por exemplo, o arroz com pequi no Centro-Oeste.

195 As recomendações nutricionais são apresentadas nos artigos 14º e 16º da Resolução CD/FNDE nº 26/2013. Tais recomendações foram discutidas e propostas pelo GT Referências Nutricionais para o PNAE (FNDE, 2009).

Fica claro, portanto, que para alcançar os objetivos do PNAE, o planejamento dos cardápios não pode se limitar às recomendações nutricionais. A adoção da sustentabilidade e da alimentação adequada e saudável (AAS) como diretrizes permite incorporar ao processo de elaboração de cardápios outras questões estratégicas para a garantia da SAN, como a valorização de sistemas de produção social e ambientalmente sustentáveis, o fortalecimento dos circuitos curtos de produção e consumo, o respeito às culturas alimentares e a priorização de alimentos frescos e regionais.

A legislação determina que sejam utilizados gêneros alimentícios básicos, definindo-os como “*aqueles indispensáveis à promoção de uma alimentação saudável*”. Apesar de essa definição ser bastante vaga, a norma identifica e classifica os alimentos de uso obrigatório, restrito ou proibido nos cardápios, expressando uma visão de alimentação saudável pautada no aumento da oferta de alimentos frescos *in natura*, preferencialmente regionais, como frutas, legumes e verduras¹⁹⁶ (FLV), na redução de alimentos industrializados ultraprocessados¹⁹⁷ e com baixo valor nutricional¹⁹⁸, como os enlatados, preparações prontas ou semiprontas e na proibição de bebidas artificiais, como refrigerantes e refrescos, xaropes e outros. Para Sidaner et al. (2012), a regulação da composição do cardápio é um dispositivo importante, que conecta os cardápios servidos nas escolas com a promoção de hábitos alimentares saudáveis. Esse conjunto de orientações também converge com a inclusão da agricultura familiar como fornecedora prioritária da alimentação escolar.

De fato, o cardápio se configura em um instrumento chave para a efetivação da compra da agricultura familiar, pois os tipos e a quantidade de gêneros a serem adquiridos pela chamada pública, bem como a logística e a periodicidade de entrega, são definidos com base nos cardápios elaborados pelo responsável técnico do PNAE.

Nessa direção, o manual formulado pelo FNDE (VASCONCELOS, 2012) reforça a importância de que a elaboração dos cardápios seja precedida de um processo de diálogo e articulação com os atores sociais envolvidos com a agricultura familiar local. No âmbito governamental é necessária a realização de um trabalho conjunto com a Secretaria de Agricultura e/ou Abastecimento (quando houver) para identificar os/as agricultores/as familiares e suas organizações¹⁹⁹ e traçar estratégias conjuntas para executar a compra. O estabelecimento de parcerias com entidades locais que prestam ATER e outras organizações não governamentais também podem contribuir muito para aproximar o setor de educação, especialmente, o/a nutricionista responsável pelo cardápio, da agricultura familiar.

A construção do cardápio e, posteriormente, da chamada pública requer um adequado processo de interlocução e negociação com os/as agricultores/as familiares e suas organizações para que haja correspondência entre a oferta e a demanda. O mapeamento das

196 Os cardápios deverão oferecer, no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana) nas refeições ofertadas.

197 Monteiro et al. (2010) propuseram, recentemente, uma nova classificação para os alimentos baseada no grau e no propósito do processamento de cada alimento: i) alimentos *in natura* ou minimamente processados; ii) alimentos extraídos de outros alimentos; iii) alimentos ultraprocessados. Estes últimos se caracterizam pela praticidade, podendo ser consumidos em qualquer lugar e a qualquer hora e pela hiperpalatabilidade que é obtida pela adição exagerada de açúcar, sódios, gorduras e por serem altamente lucrativos para a indústria de alimentos. Essa classificação foi adotada pelo Guia Alimentar para a População Brasileira (2014)

198 O parágrafo único do artigo 23º da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 restringe os gastos com esses alimentos à no máximo 30% dos recursos transferidos pelo PNAE.

199 A página eletrônica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) disponibiliza uma lista de famílias agricultoras detentoras de DAP Física por município e de grupos formais que possuem DAP Jurídica.

dinâmicas organizativas e produtivas da agricultura familiar permite identificar os diferentes tipos de alimentos que podem ser incluídos no cardápio, de acordo com a sazonalidade e o volume de produção, permitindo um planejamento mais adequado à realidade atual. Por outro lado, o mapeamento também pode ser uma ferramenta que possibilita pactuar acordos futuros com objetivo de estimular o potencial de diversificação produtiva pela agricultura familiar e de alimentos que podem vir a ser introduzidos no cardápio.

O/a nutricionista é o/a responsável pela elaboração e gestão do cardápio²⁰⁰, assumindo, portanto um papel central nesse processo de articulação do cardápio com a compra da agricultura familiar. Nessa direção, o artigo 12º da Resolução nº 26/2013 determina que cabe ao nutricionista planejar e elaborar o cardápio “*de acordo com a cultura alimentar, o perfil epidemiológico da população atendida e a vocação agrícola da região, acompanhando desde a aquisição dos gêneros alimentícios, o preparo, a distribuição até o consumo das refeições pelos escolares*” (Resolução CD/FNDE 26/2013, Artigo 12º §1º).

Em um estudo de caso realizado em três municípios de pequeno porte no Estado de Minas Gerais, Abreu (2014) constatou a centralidade do profissional nutricionista no processo de compra da agricultura familiar, cuja participação é fundamental em diversas etapas para além da elaboração do cardápio. Para a autora, o nutricionista é o ator capaz de conectar os interesses da agricultura e do setor de educação. A pesquisa apontou que o nível de apropriação e envolvimento dos/as nutricionistas com a aquisição da agricultura familiar variou entre os municípios estudados, sendo este um fator relevante no processo de implementação. O estudo identificou ainda que o planejamento e a gestão dos cardápios se constituem em etapas críticas do processo de compra, envolvendo momentos estratégicos de negociação com um conjunto diferenciado de atores e de decisão política sobre as seguintes questões: i) a seleção dos tipos e *per capita* dos gêneros que serão fornecidos pela agricultura familiar, além da definição sobre o tipo de embalagem e a previsão de cronograma de entrega de cada gênero. Por exemplo, a previsão de entrega de hortaliças e frutas mais de uma vez por semana pode dificultar a participação e a seleção pela chamada pública de alguns fornecedores que tenham limitações em relação à logística; ii) após a contratação dos/as fornecedores/as, o/a nutricionista fica responsável pela gestão semanal/quinzenal/mensal dos cardápios. Esse momento envolve a seleção da quantidade e dos alimentos que serão solicitados aos fornecedores. Na ocorrência de algum problema com o fornecimento de determinados gêneros, o/a nutricionista precisa adaptar o cardápio, o que envolve uma possível negociação com os/as fornecedores da agricultura familiar sobre a substituição dos gêneros.

Reconhecendo a importância do nutricionista para a implementação da compra da agricultura familiar e a pouca experiência desse profissional em trabalhar com esse segmento, a coordenação do PNAE desenvolveu algumas ações específicas como a realização de Encontros Técnicos com Nutricionistas e a elaboração de um manual e de notas técnicas. Tais documentos abordam o papel estratégico do nutricionista como promotor de SAN no ambiente escolar e a importância da agricultura familiar como estratégia de apoio ao desenvolvimento local e oferta de alimentação saudável²⁰¹.

200 A lei 11.947/2009 definiu que a responsabilidade técnica do programa só poderá ser exercida por nutricionistas, que devem desempenhar, além do planejamento e gestão dos cardápios, as seguintes funções: i) diagnóstico e monitoramento do estado nutricional dos estudantes; ii) acompanhamento da aquisição, produção e distribuição dos gêneros alimentícios; iii) ações de educação alimentar e nutricional.

²⁰¹ Outras organizações também elaboraram materiais voltados para a atuação do/a nutricionista na execução do

3.4. Um Panorama da Cadeia de Implementação a partir do Marco Legal

O manual de apoio à implementação do PNAE, elaborado pela coordenação do PNAE em parceria com a equipe técnica do MDA, indica as etapas necessárias à execução da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar, utilizando uma linguagem simples e popular. Os dez passos são apresentados de forma resumida no quadro a 11.

PNAE, especialmente no que concerne à dinâmica de compra da agricultura familiar. Em 2010, o CFN atualizou, com base no marco legal do PNAE, a resolução que dispõe sobre as atribuições do Nutricionista na alimentação escolar (Resolução CFN 465/2010). Também em 2012, o CECANE-UFOP desenvolveu uma cartilha voltada especificamente para a aquisição de alimentos agroecológicos pelo PNAE (CECANE-UFOP, 2012).

Quadro 10. Passos para execução da compra da agricultura familiar por chamada pública (continua)

Passo	Descrição	Atores envolvidos
1 - Orçamento	<p>- Levantamento dos recursos orçamentários disponíveis e cálculo do valor mínimo (30%) a ser destinado para a compra da agricultura familiar.</p>	<p>O órgão responsável pela execução orçamentária do programa informa a coordenação e ao nutricionista responsável técnico (RT).</p>
2 - Articulação entre os atores sociais	<p>- Articulação entre diferentes órgãos municipais/estaduais, entidades locais de assistência técnica e extensão rural, organizações locais da agricultura familiar com objetivo de mapear a dinâmica organizativa e produtiva da agricultura familiar, considerando a capacidade produtiva, sazonalidade e condições logísticas.</p>	<p>Secretaria de Educação, (Secretarias de Compras e de Agricultura*, quando houver) Conselho de Alimentação Escolar e CONSEAs, entidades locais de assistência técnica e extensão rural, organizações locais da agricultura familiar.</p>
3 - Elaboração do Cardápio	<p>- Elaboração do cardápio incluindo os alimentos produzidos pela agricultura familiar, considerando a pauta produtiva local, a sazonalidade, os hábitos alimentares locais e o respeito às referências nutricionais. Devem ser priorizados alimentos frescos e saudáveis. A Resolução 26/2013 define os alimentos de uso obrigatório, restrito ou proibido nos cardápios.</p>	<p>Nutricionista RT.</p>
4 - Pesquisa de Preço	<p>Preço de aquisição – preço médio do produto acrescido dos custos previstos para cobrir despesas com insumos (frete, embalagens, encargos)</p> <p>- Definição do preço médio de cada produto – média dos preços pesquisados em no mínimo, três mercados locais, priorizando-se as feiras da agricultura familiar.</p> <p>- Definição do preço dos produtos orgânicos e/ou agroecológicos - podem ser realizadas pesquisas específicas ou acrescentar até 30% dos preços estabelecidos para os alimentos convencionais.</p> <p>- Definição do custo com insumos – deve ser basear na logística que será solicitada na chamada pública (entrega centralizada ou ponto a ponto, periodicidade das entregas, tipo de embalagem) e no mapeamento das condições de fornecimento da agricultura familiar. O FNDE disponibiliza um modelo no manual de compras.</p>	<p>Secretaria de Educação Pode contar com a parceria da Secretaria de Agricultura ou Secretaria de Compras (quando houver) e com entidades de ATER.</p>
5 - Chamada Pública	<p>- Procedimento administrativo voltado especificamente para a compra da agricultura familiar com dispensa de licitação. Deve conter as seguintes informações: especificação da qualidade e quantidade de alimentos a serem adquiridos, locais (por escola ou centralizada) e cronograma de entrega, preços de aquisição.</p>	<p>Pode ser elaborada pela Secretaria de Educação ou pelo setor de compras. Para que haja equilíbrio entre oferta e demanda é importante a participação do</p>

	<p>Devem permanecer abertos por no mínimo 20 dias e divulgados em jornais de circulação local, murais em local de ampla circulação e na Rede Brasil Rural. Podem ser realizadas mais de uma chamada pública por ano.</p>	<p>nutricionista e da agricultura familiar.</p>
<p>6 - Elaboração de projeto de venda</p>	<p>Projeto de Venda - Documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em vender para a alimentação escolar. Estão aptos a vender para o PNAE: agricultores individuais, organizados em grupos informais ou formais. Nos dois primeiros casos, a DAP individual é necessária. No caso dos grupos formais, além da DAP individual também é preciso apresentar a DAP Jurídica. Projeto de Venda deve conter: relação dos agricultores e agricultoras participantes, CPF e DAP de cada um; informação sobre os produtos e as quantidades que podem ser oferecidas; preço de aquisição previsto na chamada pública; declaração de que os produtos relacionados à sua DAP são oriundos de produção própria; no caso de grupos formais, declaração de monitoramento do limite individual/DAP.</p>	<p>Agricultores e agricultoras familiares ou suas organizações. Podem contar com apoio de entidades articuladoras (prestadoras de ATER, sindicatos, ONGs) e Secretaria de Agricultura.</p>
<p>7-Recebimento e seleção de projeto de venda</p>	<p>Habilitação - verificação da documentação que deve ser entregue junto com o projeto de venda. Em caso de ausência ou desconformidade de algum documento a Entidade Executora pode decidir pela abertura de prazo para a regularização. Seleção pública (sessão pública registrada em ata). 1ª etapa – dividir os projetos de venda em grupos segundo a localização geográfica: Grupo 1 – projetos locais; Grupo 2 – projetos do território rural; Grupo 3 – projetos do estado; Grupo 4 – projetos do país 2ª etapa – analise dos projetos de venda do grupo 1 (e assim sucessivamente, caso não se obtenha as quantidades solicitadas na chamada), aplicando-se os seguintes critérios de prioridade: I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes; II- os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos; III - os Grupos Formais sobre os Grupos Informais e estes sobre os Fornecedores Individuais; Nas situações em que houver empate pode-se optar pelo sorteio ou por acordo entre as partes para compartilhar o fornecimento. Limite por DAP Nos casos em que for selecionado fornecedor individual ou grupo informal, a Entidade Executora deve observar o limite de R\$ 20.000 por DAP/ano. Nos casos em que for selecionado grupo formal, a Entidade Executora deve o observar o</p>	<p>Secretaria de Educação ou outro órgão responsável pela chamada pública.</p>

	limite por DAP Jurídica – R\$ 20.000,00 x nº agricultores familiares inscritos na DAP Jurídica.	
8 - Amostra p/ controle de qualidade	Poderá ser prevista na Chamada Pública a apresentação de amostras de produtos para que sejam previamente submetidos ao controle de qualidade, considerando três critérios: 1) se atendem às especificações da Chamada; 2) se possuem certificação sanitária; 3) se atendem ao teste de amostra, em que é possível qualificar as suas características sensoriais. Os produtos devem atender ao disposto na legislação sanitária de alimentos.	Nutricionista RT é responsável por analisar se os produtos atendem aos critérios. A Entidade Executora assina termo de compromisso assegurando a inspeção sanitária via Secretarias Municipais e/ou Estaduais de Saúde e Agricultura.
9 - Contrato de compra	Formalização legal entre a entidade executora e os fornecedores/as da agricultura familiar selecionados/as pela Chamada Pública. É regido pela Lei 8.666/1993. A Resolução nº 04/2015 disponibiliza um modelo de contrato.	Secretaria de Educação e fornecedores/as (individuais ou grupos informais) ou representante legal no caso de grupos formais.
10 - Entrega dos produtos, termo de recebimento e pagamentos dos/as agricultores/as	Deve observar as condições e o cronograma estabelecidos no edital e no contrato. Assinatura do Termo de Recebimento pelo representante da entidade executora e fornecedores/as. Emissão da nota do produtor rural ou nota avulsa ou nota fiscal. Caso haja necessidade, os produtos podem ser substituídos, desde que os substitutos constem na mesma Chamada Pública e sejam correlatos nutricionalmente. É necessária a concordância do/ responsável técnico/a.	Nutricionista faz o pedido semanal conforme o cardápio. Nos casos em que a entrega for centralizada – o recebimento pode ser efetuado por um funcionário designado pela Secretaria de Educação. Nos casos em que a entrega for ponto a ponto - o recebimento pode ser efetuado diretamente pelas escolas. O pagamento dos/as fornecedores/as deverá ser encaminhado pela tesouraria.

Elaboração própria. Fonte: FNDE, 2016.

*Algumas prefeituras possuem uma secretaria que é responsável pela execução de todas as compras efetuadas pelo município. Muitos municípios localizados em áreas urbanas não possuem uma Secretaria de

A implementação de instrumentos da ação pública é um processo extremamente dinâmico capaz de produzir efeitos próprios e, portanto, envolve decisão política, negociação e disputa entre os diferentes atores locais pela apropriação desses mecanismos (LASCOURMES & SIMARD, 2011). No caso do PNAE, a introdução de novos mecanismos de aquisição de alimentos é ainda mais complexa, pois requer ajustes na interface entre a ação pública e a esfera do mercado e também por se tratar de um programa cujos procedimentos de compras são normatizados há mais de duas décadas pela Lei 8.666/93. Todavia, ainda que a realidade seja muito mais dinâmica e assuma contornos próprios, o quadro acima, construído a partir do marco legal do PNAE, oferece um rico panorama sobre a complexidade da cadeia local de implementação que envolve um conjunto amplo de atores governamentais e não governamentais.

No que concerne à instrumentação, o quadro evidencia que a aquisição pública de alimentos da agricultura familiar caracteriza-se pela multiplicidade de instrumentos que estão ligados a diversas políticas públicas, o que demanda que o programa dialogue para além do setor da educação, em todos os níveis da ação pública. No âmbito federal, o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo se constituem em espaços de interlocução do FNDE com outros setores de governo, especialmente o desenvolvimento agrário, e com organizações da sociedade civil, respectivamente. Essa interação possibilitou que os diferentes instrumentos fossem (re)desenhados com vistas a melhorar a conexão entre eles e articulá-los aos princípios e diretrizes do PNAE.

CAPÍTULO IV – OS INSTRUMENTOS EM AÇÃO: CONTROVÉRSIAS SOBRE A OPERACIONALIZAÇÃO DA COMPRA DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PELO PNAE

Este capítulo tem como propósito descortinar a instrumentação do PNAE, ou seja, compreender como se sucedeu a escolha dos instrumentos para operacionalizar a aquisição de alimentos da agricultura familiar. Entende-se que a instrumentação se configura em uma etapa crucial da ação pública, tão relevante quanto à definição dos princípios e das diretrizes que a norteiam, cujo processo de escolha dos instrumentos é capaz de produzir controvérsias²⁰² que expressam dinâmicas complexas de interação entre múltiplos atores em função da negociação e da disputa de ideias e interesses (LASCOUMES & LE GALÉS, 2004; HALPERN et al., 2014).

Busca-se, a partir do rastreamento das controvérsias produzidas no âmbito dos espaços de instrumentação do PNAE, identificar as principais questões que nortearam a definição dos mecanismos de compra da agricultura familiar e mapear os atores-chave e as dinâmicas de interação que se estabeleceram nesse processo decisório.

4.1 A Dinâmica de Regulamentação da Compra da Agricultura Familiar pelo PNAE: Olhando a partir das Arenas de Controvérsias

Como ressaltado no capítulo 3, a regulamentação do artigo 14º, assim como o processo de formulação e mobilização pela aprovação da Lei 11.947/2009, se inseriu em um contexto de maior permeabilidade do Estado às demandas da sociedade, na qual foram constituídos ou fortalecidos diversos espaços de controle e participação social com o objetivo as interfaces entre Estado e Sociedade.

Nessa direção, o Grupo de Trabalho Agricultura Familiar (GT AF) e, posteriormente, o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo²⁰³ do PNAE são concebidos nesse estudo como arenas de controvérsias, definidas por Venturini (2001) e Lascoumes (2001) como espaços de diálogo, conflito e negociação, cuja dinâmica de interação entre os atores sociais e governamentais produz controvérsias que vão se estabilizando nos instrumentos. Embora o olhar sobre as controvérsias tenha como foco esses espaços, o fato de seus componentes também terem atuado ou interagido com a implementação da compra da agricultura familiar

202 As controvérsias podem ser entendidas como as situações em que há incertezas de natureza sociotécnicas e que são compartilhadas entre os atores (Lascoumes e Le Galés, 2004; Halpern et al., 2014).

203 A composição desses espaços foi apresentada no capítulo 3.

no âmbito municipal/estadual trouxe alguns elementos que permitiram refletir sobre como as mesmas se expressam no nível local.

4.1.1 O Grupo de Trabalho Agricultura Familiar (GT AF)

Enquanto a MP nº 455/2009 tramitava no Congresso Nacional, iniciou-se o seu processo de regulamentação. Havia uma enorme preocupação tanto por parte do governo quanto da sociedade civil com a imediata regulamentação do artigo 14º, já que o mesmo estabelecia que a compra da agricultura familiar pudesse ser efetuada por dispensa de licitação, envolvendo, portanto, a necessidade de construir mecanismos específicos. Entre os meses de fevereiro e abril de 2009, o GT AF se reuniu diversas vezes para construir uma proposta de regulamentação.

Alguns membros do GT destacaram nas entrevistas o quanto o processo de construção da normativa de compra foi desafiador e ao mesmo tempo bastante enriquecedor, pois foi escrito “*a muitas mãos e mentes que pertenciam a mundos muito diferentes*”²⁰⁴. Houve um momento inicial de estranhamentos, uma vez que cada um tentava vocalizar suas demandas que, muitas vezes, representavam interesses distintos e até opostos, em algumas circunstâncias. Na avaliação de uma ex-técnica do DEGRAV/MDA que participou ativamente do GT AF, o fato de os órgãos de governo não terem se reunido antes para acordar uma primeira proposta de regulamentação a ser discutida, posteriormente, com as organizações da sociedade civil tornou o processo mais lento e complexo.

As entrevistas também sinalizaram que no início a CGPAE demonstrou dificuldades em lidar com as controvérsias, mas que, ao longo do processo, foi se tornando mais permeável ao diálogo e disposta a negociar, especialmente com as propostas apresentadas pela sociedade civil. Para um dos representantes do GT que era da DIPAI/CONAB, a resistência inicial pode ser explicada pela pouca experiência do FNDE em construir normativas a partir de dinâmicas coletivas.

Existia um nível de resistência para incorporar determinadas questões do ponto de vista do que era proposto pelas organizações. Existia, vamos dizer assim, uma certa dificuldade por parte da coordenação do FNDE, nesse sentido. Porque é óbvio que você sai de um momento que, até então, o FNDE normatizava tudo a partir, vamos dizer assim, dos seus interesses, das suas diretrizes de forma a não dividir isso com os outros, e, de repente, se desafia a fazer uma normativa construída mais coletivamente. Isso é natural, pois tem um processo inicial de estabelecimento de relações de confiança e de convencimento mútuo. Então, tudo isso eu acho que faz parte do jogo (Entrevista com ex-gestor da CONAB que integrou o GT AF e o Comitê Gestor do PNAE).

De forma geral, as entrevistas com alguns representantes dos movimentos sociais e das redes e organizações que participaram do GT indicaram que os mesmos avaliaram o processo

204 Trecho da entrevista com um membro do GT e ex-técnico do DEGRAV/MDA.

de forma bastante positiva, ainda que inicialmente tenham ocorrido conflitos com alguns setores de governo. Nas questões mais polêmicas, as redes e movimentos tentavam se articular previamente para chegar à reunião do GT com uma proposta minimamente acordada. No que concerne aos órgãos de governo, a percepção dos entrevistados é de que existiam muitas tensões e disputas, especialmente entre os representantes da CONAB e do MDA que propunham diferentes caminhos para a operacionalização da compra. A natureza dessas divergências ficará mais clara na seção 4.2.

O fato de muitos integrantes, tanto do governo quanto da sociedade civil, participarem conjuntamente de outros espaços de articulação política como CONSEA, a Comissão de Mobilização pela aprovação do PL PNAE e o Grupo Gestor e Comitê Consultivo do PAA foi apontado como um elemento que favoreceu a construção progressiva de laços de confiança e o estabelecimento de uma dinâmica de tratamento das controvérsias. A experiência prévia com o PAA também foi considerada importante, pois possibilitou que o GT partisse de uma referência comum e conseguisse tratar de forma detalhada das questões operacionais, como será analisado adiante.

Como produto final, após quatro meses de trabalho, o GT apresentou uma proposta de regulamentação do artigo 14 da Lei 11.947/2009 que foi incorporada aos demais conteúdos da minuta de resolução e encaminhada pela CGPAE para análise da Procuradoria do FNDE²⁰⁵. A Resolução 38 foi publicada pelo Colegiado Deliberativo do FNDE em 16 de julho de 2009, um mês após a lei ter sido sancionada pela Presidência da República.

O trecho da fala de um agricultor familiar, membro de uma rede de agroecologia e que participou ativamente do GT, expressa a percepção dos entrevistados da sociedade civil sobre a Resolução 38 e o seu processo de construção.

Foi uma experiência boa nessa discussão, essa construção da Resolução 38 para tentar regulamentar a lei e colocá-la em prática. Começamos de uma forma participativa, com várias instituições, vários interesses. Ainda não tinha muita clareza aonde a gente queria chegar, porque era uma novidade para todos nós. Acho que a gente criou uma normativa que hoje é um grande avanço, até referência em nível mundial. Eu lembro quando a gente participava, tinha governo, Movimento dos Sem Terra, FETRAF, CONTAG, organizações da agroecologia, a ANA e a Rede Ecovida e daí por diante. Acho que dentro de uma diversidade imensa de interesses, a gente conseguiu montar uma regulamentação que veio a agradar a todos nós. Com o andar da carruagem a gente foi propondo mudanças para melhorar a resolução. (Entrevista com um agricultor familiar articulado a uma rede de agroecologia que integrou o GT AF e é membro do Grupo Consultivo do PNAE).

Nas entrevistas, os membros da equipe do CGPAE que participaram do processo de

205 Como destacado no capítulo 2, os conteúdos dos demais artigos referentes ao PNAE foram propostos pelo Grupo Técnico Alimentação e Nutrição.

construção da Resolução nº 38/2009 avaliaram que a SAN propiciou ao GT um ambiente fértil para o desenvolvimento de um trabalho intersetorial bastante qualificado, o que conferiu maior segurança e legitimidade à coordenação do programa para negociar internamente junto ao FNDE, especialmente com a procuradoria, algumas inovações na instrumentação do PNAE, como a aquisição por chamada pública e a exclusão do menor preço como critério de seleção de fornecedores.

Tudo era discutido com a procuradoria, mas a gente fez uma estratégia que era esgotar a discussão entre nós e só levar para a procuradoria quando existia consenso, porque se a gente simplesmente levasse o problema para a procuradoria, ela não tinha muita apropriação, não tinha informação e ficaria anos para dar as respostas. (...) depois com o tempo a gente conseguiu avançar, pois eles sentiam que a gente tinha conhecimento sobre as questões, então passaram a ter mais segurança para dar pareceres. (...) foi fundamental esse diálogo, porque a máquina do estado não estava preparada para essa política de compra pública. (Entrevista com ex-integrante da equipe técnica do CGPAE que participou do GT AF).

A equipe do CGPAE reforçou nas entrevistas que o fato de o FNDE ser uma autarquia que, basicamente, transfere recursos para que os entes federados executem programas vinculados à educação ocasiona muitos limites para um programa que assumiu um caráter intersetorial, como o PNAE. Além disso, em que pese ser valorizada como uma ação estruturante da PNSAN, o diálogo com a educação ainda é muito incipiente, pois o programa ainda não é percebido como um instrumento pedagógico.

A gente tem pouca autonomia ali dentro do FNDE. O FNDE é, eminentemente, uma autarquia de transferência de recurso. A alimentação escolar é uma anomalia ali dentro. Aí você vai empurrando a ação e você não tem espaço. A gente percebe que é uma anomalia quando vai conversar com a auditoria, por exemplo, sobre a agricultura familiar e eles tem dificuldade de entender por que você abraça esse assunto dentro de um programa de alimentação escolar. Eles perguntam – Mas, por que vocês estão tratando disso em um programa de educação, que na verdade é um programa de transferência? [...] A gente conseguiu se fortalecer porque a gente conseguia fazer mais pactuações com outros Ministérios do que propriamente com o MEC. (Entrevista com integrante da equipe técnica do PNAE e membro do Comitê Gestor do PNAE).

Após a publicação da Resolução nº 38/2009, as equipes do CGPAE e do DEGRAV/MDA passaram a priorizar a realização de atividades conjuntas com vistas à divulgação da Lei e à apresentação dos mecanismos de compra. Com base na avaliação de que o maior desafio do programa seria o abastecimento das grandes cidades, foram realizados

Seminários Metropolitanos sobre a aquisição de

alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar”. Tais atividades tinham como principal objetivo aproximar organizações da agricultura familiar e gestores do PNAE (municipal e estadual) nas regiões metropolitanas de cada Estado. Os seminários eram realizados em parceria com os movimentos sociais que integraram o GT AF (FETRAF, CONTAG, MST, MPA e MMC), UNICAFES, com as organizações que representam os dirigentes municipais e estaduais de educação (UNDIME e CONSED) e com os Conselhos Estaduais de SAN. Pelo governo federal também participavam as equipes técnicas da SESAN/MDS, do Ministério da Pesca e das superintendências regionais da CONAB. O primeiro dia do encontro era dedicado ao mapeamento das organizações da agricultura familiar e sua produção. No segundo dia, o levantamento efetuado no dia anterior era apresentado aos gestores/as públicos/as do PNAE, bem como a normativa que regulamentava a compra.

O caráter intersetorial assumido pelo PNAE foi evidenciado pelo processo de construção da Resolução nº 38 e reforçado durante os Seminários Metropolitanos. Muitas questões apresentadas pelos diversos atores que participavam desses encontros remetiam às políticas públicas específicas para a agricultura familiar e que estavam vinculadas a diferentes setores de governo, deixando claro que o enfrentamento dos desafios à implantação da compra extrapolava os limites setoriais da educação.

Frente a esse diagnóstico, os movimentos e organizações que integraram o GT AF, articulados pelo CONSEA, passaram a pressionar a coordenação do PNAE para que fosse criada uma instância interministerial de gestão, monitoramento e controle social nos moldes do PAA²⁰⁶. Essa demanda também contou com o apoio dos setores de governo que participaram da regulamentação da Lei. Todavia, este foi um longo processo de negociação, pois não havia consenso em relação a essa questão na equipe do CGPAE, tampouco no FNDE. Em que pese os limites que o FNDE tinha em deliberar sobre questões às quais não tinha muita apropriação, na visão de um dos integrantes da equipe do CGPAE, a resistência tinha como pano de fundo o receio de que o compartilhamento da gestão com outros Ministérios reduzisse a autonomia do órgão sobre o programa e de que a participação dos movimentos sociais se constituísse em mais um elemento de pressão. Somente em outubro de 2010, mais de um ano após a Resolução 38 entrar em vigência, o FNDE instituiu o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo por meio da Portaria nº 450/2010.

A intensa pressão social efetuada por um segmento com grande capacidade de organização e articulação política associada às crescentes dificuldades em deliberar sobre questões técnicas específicas da agricultura familiar foram apontados como fatores determinantes para a institucionalização desses espaços pelo FNDE.

O artigo 14º, no bom sentido, forçou o FNDE a estabelecer diálogo com a sociedade civil para construir a regulamentação. Um, porque ele se deparou com um público que possui uma forte capacidade de organização e articulação política e dois, porque eles eram desconhecedores do campo da agricultura familiar. Então, olhando

206O PAA é coordenado por um grupo gestor formado pelo MDS, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, MAPA/CONAB, MDA e Ministério da Educação. Adicionalmente, o Grupo Gestor contava com um Comitê Consultivo formado por movimentos sociais e organizações da sociedade civil.

hoje esses dois movimentos, a pressão social de um setor que pouco interagiu com o MEC e o FNDE e o desconhecimento da prática e da realidade da agricultura familiar fizeram com que o FNDE criasse o grupo gestor, no âmbito do governo, e o grupo consultivo no âmbito do diálogo com a sociedade civil. (Entrevista com membro de uma articulação de SAN que integrou o GT AF e participa do Grupo Consultivo do PNAE).

4.1.2 O Comitê Gestor e o Grupo Consultivo do PNAE

A primeira reunião conjunta do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo do PNAE foi realizada em dezembro de 2010. O então presidente do FNDE, Daniel Balaban, fez uma fala de abertura destacando a importância da lei, a inovação produzida pela Resolução nº 38 ao propor instrumentos específicos para a compra da agricultura familiar que, inclusive, já estava sendo utilizado como modelo em outros países, e ressaltando que o grupo consultivo tinha como principal desafio *“fortalecer o programa e ajudar a construir argumentos para solidificar a compra da agricultura familiar, uma vez que há muitos grupos contrários à sua implementação”*²⁰⁷.

A reunião teve como principal ponto de pauta a realização de um balanço sobre o primeiro ano de implementação da compra da agricultura familiar, tendo como subsídios uma pesquisa efetuada pelo CGPAE com gestores municipais e estaduais²⁰⁸, um estudo sobre os principais entraves ao acesso dos quilombolas, indígenas e assentados/as da reforma agrária ao PNAE e apresentação das estratégias de apoio à implementação desenvolvidas pelos órgãos que compunham o Comitê Gestor. Nesse encontro também começou a ser produzido um mapeamento das principais dificuldades encontradas pelos/as gestores/as públicos e pelas organizações da agricultura familiar em relação à implantação dos mecanismos de compra estabelecidos pela Resolução nº 38. Houve consenso, tanto no Comitê Gestor quanto no Grupo Consultivo, sobre a necessidade de se atualizar a regulamentação do programa e se aperfeiçoarem os mecanismos de compra.

Em abril de 2011, o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo se reuniram novamente com objetivo de discutir a reformulação de alguns artigos da Resolução nº 38, tendo como pontos de partida as questões identificadas no encontro anterior e um mapeamento prévio efetuado pelos órgãos de governo e pelas organizações da sociedade civil. Foram apresentadas propostas diversificadas de mudanças nos mecanismos de compra, cujos conteúdos serão explorados mais adiante. Para tratar as controvérsias, a equipe do PNAE sistematizou as proposições e encaminhou uma minuta que serviu de subsídio para que cada organização que compunha o grupo debatesse. Após o prazo estabelecido para a consulta, as organizações encaminharam ao CGPAE suas contribuições e seus posicionamentos sobre a minuta. Todavia, após essa consulta, os contatos com o Grupo Consultivo passaram a ser escassos e não foi agendada uma reunião para finalizar a atualização da resolução como fora acordado anteriormente.

Internamente, o PNAE passava por um momento de grandes tensões. Primeiro, porque

207 Fonte: Ata da 1ª Reunião do Comitê Gestor e Grupo Consultivo do PNAE realizada em 07/12/2010.

208 A pesquisa foi realizada por meio de questionários enviados pelo FNDE e que foram respondidos por 3.136 Secretarias Municipais e quatorze Secretarias Estaduais de Educação.

a recente mudança na presidência do FNDE sinalizava para uma fragilização do programa, especialmente em relação à compra da agricultura familiar. Segundo, porque a decisão de restringir, nesse contexto, o processo de revisão final da resolução ao Comitê Gestor²⁰⁹ e à procuradoria do FNDE não era consenso entre os membros da equipe do PNAE. Essa discordância foi um dos fatores que resultaram no desligamento da coordenadora de controle social e de um consultor técnico, o que aumentou a tensão com o Grupo Consultivo, que viam ambos como parceiros estratégicos.

Em face desse contexto, os movimentos sociais e redes que compunham o grupo consultivo articularam um movimento de intensa pressão para que fosse convocada uma reunião. A partir da demanda apresentada pelo grupo, o CONSEA encaminhou ofício ao FNDE manifestando preocupação com a ausência de um debate mais ampliado sobre a reformulação da Resolução nº 38. Em resposta ao CONSEA, a CGPAE encaminhou a minuta da Resolução e convocou uma reunião conjunta do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo, realizada em abril de 2012.

A CGPAE justificou que a demora em convocar o Grupo Consultivo decorreu da necessidade de construir um posicionamento comum no âmbito do Comitê Gestor e de negociar internamente algumas propostas com o FNDE, dentre as quais a criação da Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar²¹⁰ (DIDAF) vinculada à Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN)²¹¹.

Os movimentos sociais e as redes se articularam previamente para construir um posicionamento crítico e reivindicar o fortalecimento do grupo consultivo como um espaço efetivo de monitoramento e controle social. Diferentemente dos encontros anteriores, a reunião foi realizada em um ambiente muito conflituoso que só foi amenizado após a CGPAE assumir o compromisso de convocar no mínimo duas reuniões anuais e assegurar as condições adequadas à sua realização.

A reunião também foi marcada por conflitos entre os órgãos de governo, especialmente em relação à metodologia de preços²¹², o que foi avaliado pelo Grupo Consultivo, inclusive UNDIME e CONSED, como um fator que dificultava ainda mais o processo de negociação. Ficou acordado, então, que os temas em que houvesse grandes divergências no governo seriam previamente discutidos e concertados no âmbito do comitê gestor.

209 A CONAB, que também integrava o Comitê Gestor, manifestou insatisfação com o processo de revisão da Resolução pela ausência de debate com o grupo consultivo e também por considerar que a dinâmica de trabalho do comitê era pouco dialógica.

210 Foi aberto um processo seletivo interno, pois a avaliação do CGPAE foi de que a seleção de um servidor de carreira contribuiria para fortalecer a institucionalização da agricultura familiar no FNDE.

211 Com o objetivo de fortalecer a perspectiva de SAN no PNAE, a coordenação do Programa negociou junto ao FNDE uma reformulação na sua estrutura interna. Dessa forma a Coordenação Técnica de Alimentação e Nutrição (COTAN) passou a se chamar Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN), cuja agenda de trabalho buscou fortalecer as ações de EAN, desenvolvida em parceria com os CECANEs, e a interlocução com as organizações da agricultura familiar a partir da criação do DIDAF.

212 A definição de uma metodologia de preços, como será tratado na seção 4.3, se configura em uma das questões mais controversas na instrumentação do PNAE.

Acho que o grupo consultivo foi muito maduro de não entrar nessa briga deles. Dissemos, assim: *“Resolve, lava roupa suja em casa e depois que vocês lavarem, ai vêm conversar conosco.”* Acho que o grupo consultivo foi muito político nesse processo e também conseguiu dar o tom da conversa, dizendo: *“Nós não queremos aqui briga do Governo, nós queremos solução do Governo. Para brigar, vocês brigam em casa, traga a solução para cá”*. Esse ponto para nós foi muito bom e acho que para eles também. (Entrevista com agricultor familiar articulado a uma rede de agroecologia que integrou o GT AF e é membro do Grupo Consultivo do PNAE).

Cabe destacar que as pessoas entrevistadas que participaram dessa reunião a identificaram como um importante divisor de águas. Além de se reunir com maior periodicidade e com pautas previamente definidas, na visão desses atores, o Grupo Consultivo e o Comitê Gestor foram progressivamente aprimorando suas dinâmicas de trabalho e criando laços de confiança que contribuíram para o fortalecimento da capacidade de diálogo e concertação, configurando-se em um espaço de aprendizagem mútua. Nas entrevistas, foi possível identificar que essa avaliação era compartilhada tanto por membros do Comitê Gestor quanto do Grupo Consultivo.

Eu acho que o grupo lida com as divergências com muita maturidade, com muito conhecimento de política pública. Mas, é um grupo de pessoas jovens também, mas é com simplicidade eu diria. As representações escolhidas para o grupo são ótimas. São pessoas comprometidas com a compra, interessadas em contribuir com a melhoria do processo da compra e da lei em si. Eu acho muito salutar e, por isso, também existia uma certa, uma grande confiança de quem estava à frente da gestão naquele momento, de não precisar fazer duas reuniões, fazer uma única reunião chamando o grupo consultivo e gestor. Isso é um exemplo de governança, é democrático. Não precisa depois criar outra plenária para trazer todo mundo e participar junto. O

construído de forma coletiva. (Entrevista com integrante da equipe técnica do DEGRAV/MDA que participa do Comitê Gestor).

Ali, teve uma participação mais ativa das organizações. Ainda existia um nível de resistência para algumas coisas, vamos dizer assim, às vezes para incorporar determinadas questões do ponto de vista do que era proposto pelas organizações. Existia ainda uma certa dificuldade, às vezes, por parte da coordenação do FNDE, porque eu acho que era um processo natural de criar um ambiente apropriado para o debate. Porque, óbvio, você sai de um momento em que até então o FNDE normatizava tudo a partir dos seus interesses e das suas diretrizes de forma a não dividir isso com os outros e de repente se vê desafiada a fazer uma normativa construída mais coletivamente. Isso é natural,

pois tem um processo inicial de estabelecimento de relações de confiança, de convencimento mútuo. Então, tudo isso faz parte do jogo. De certa forma, em que pese ser consultivo tanto quanto a participação da sociedade civil no grupo gestor do PAA, eu acho que mesmo sendo algo muito mais recente, sinceramente acho que o PNAE foi muito mais permeável, principalmente nesse último período. Enfim, foi muito mais permeável a incorporar os elementos propostos, sobretudo a partir de 2013. Eu acho que, nesse sentido, o FNDE foi muito mais aberto para incorporar as proposições da sociedade civil do que o grupo gestor do PAA. Em que pese o PAA ter uma trajetória maior e de ter tido todo um processo de legitimação e de participação muito ativa da sociedade civil lá na sua primeira metade (até 2010). O PAA de 2011 para frente, especialmente a partir de 2013, perde muitíssimo a relação com a sociedade civil e o FNDE faz exatamente o inverso. Ele ganha, ele se abre, ele acumula, ele incorpora. Então, eu acho que se em um primeiro momento teve dificuldades, em um segundo momento ele foi extremamente aberto e receptivo. (Entrevista com ex-gestor da CONAB que integrou o GT AF e o Comitê Gestor do PNAE).

Alguns membros do Grupo Consultivo que foram entrevistados avaliaram que os conflitos e as controvérsias presentes nas reuniões conjuntas com o Comitê Gestor faziam parte do processo de negociação política que, ora resultava em ganhos, ora em perdas. A percepção era de que, embora, houvesse diferentes visões sobre a instrumentação do PNAE, todos os atores demonstravam comprometimento com a inserção da agricultura familiar na alimentação escolar.

A dinâmica do grupo consultivo é fundamentalmente de reuniões presenciais, se eu fosse tirar uma média até o ano retrasado, diria que temos de duas a três reuniões por ano, mas o processo foi um pouco prejudicado, travado nos últimos dois anos. As pessoas que estavam ali funcionavam como antenas dentro do setor que representavam e levavam as questões que precisavam ser resolvidas no âmbito do grupo consultivo para suas organizações para ouvir sugestões sobre o que precisaria melhorar ou aprofundar na construção da regulamentação, e pautavam essas questões dentro do grupo consultivo e dentro desse grupo havia evidentemente um processo de negociação entre os próprios setores da sociedade civil, os dirigentes de educação municipais e estaduais e finalmente com o governo federal, e havia ganhos e perdas nesse processo (Entrevista com membro de uma articulação de SAN que integrou o GT AF e participa do Grupo Consultivo do PNAE).

Acho que o espaço é fundamental para nós, aonde hoje a gente já tem uma boa caminhada. Hoje até reunimos menos e fazemos reuniões só para avaliação e ajustes que se quer propor para poder mudar. No início tinha mais. Hoje eu acho que é fundamental para a gente sempre

estar avaliando o andamento da política e propor melhorias. Tanto que várias melhorias surgiram. Um exemplo é a Resolução 04. (Entrevista com assessor de um movimento sindical que integrou o GT AF e participa do Grupo Consultivo PNAE).

Acho que o grupo consultivo foi uma grande sacada por parte do governo e das organizações. Antes você só tinha um lado, só o governo. Com o grupo consultivo, temos governo e sociedade civil organizada dando opinião e cobrando do governo que aquilo que ele está dizendo não está certo e o governo dizendo para nós que não é bem assim. Acho que esse processo criou um caldo interessante na construção de uma proposta. Tanto é que você vê as resoluções que a gente fez (38, 26 e 04) foi um grande avanço. Porque se não tivéssemos o grupo consultivo o governo dizia a norma e a gente dizia está bom ou está ruim, mas não conseguiria debater esse processo. E ali a gente conseguiu fazer isso. Acho que o grupo consultivo foi um grande avanço. [...] Eu percebia no começo que a relação do grupo gestor com o consultivo não era tão respeitosa. Mas, depois perceberam que quem estava lá trabalhando no grupo consultivo tinha representatividade. Não falava só em nome de siglas das organizações. Eu percebi, e a gente viu isso avançando muito, pois passou a ter mais respeito e a ouvir o que a gente dizia. Tanto é que a Resolução 04, em grande parte, fomos nós que dissemos como deveria ser e isso foi um grande avanço. (Entrevista com agricultor familiar articulado a uma rede de agroecologia que integrou o GT AF e é membro do Grupo Consultivo do PNAE).

Por outro lado, uma liderança de um movimento social do campo, que passou a integrar o Grupo Consultivo a partir de 2013, avaliou de forma negativa a participação da representação vinculada aos/as gestores/as municipais de educação por considerar que a atuação era pouco dialógica e propositiva. Para ela a presença de gestores da educação em um grupo que deveria ser composto apenas por organizações da sociedade civil trouxe bloqueios concretos para o seu funcionamento enquanto um espaço de construção de propostas para a desburocratização da compra da agricultura familiar para o PNAE.

Acredito que o nosso grupo consultivo tem dado orientações importantíssimas e em alguns casos essa orientação é colocada em prática, outros ainda não. Nós vivemos em um espaço de correlação de forças, principalmente porque não tem apenas a sociedade civil. Tem os que entendem e apostam e brigam para que seja inserido o produto da agricultura familiar da melhor maneira possível, buscando as melhores alternativas e diminuindo a burocracia, que ainda é muita. Mas, outros ainda não têm esse olhar. Por exemplo, a representação de prefeitura que faz parte da comissão não tem esse mesmo olhar. Eles trazem para dentro do grupo as dificuldades, quando a gente sabe que não é questão de dificuldade, que é questão de boa vontade, é questão

de querer fazer, porque se existe recurso e se alguns municípios fazem, o que leva outros a não fazer. Então, não é justificativa, porque quando se quer, se busca alternativas, se acha caminhos. Infelizmente não é o que a gente tem percebido e acho que é uma barreira que a gente ainda tem que enfrentar dentro do comitê. Quais as alternativas, quais os caminhos melhores para ambas as partes, mas de modo especial para os agricultores que é o nosso público e é quem a gente tem que defender lá. Claro que não vamos querer que ninguém saia queimado no processo. Mas, não podemos fechar os olhos mediante as justificativas que não justificam nada. Então, a gente tem percebido que dentro do grupo ainda tem essas barreiras a serem vencidas. (Entrevista com uma dirigente de um movimento social do campo que participa do Grupo Consultivo).

Essa visão crítica sobre a participação dos órgãos de educação no Grupo Consultivo também foi expressa pelos demais representantes de movimentos sociais. Todavia, os membros do Grupo Consultivo que representavam as redes e organizações ligadas à SAN e à agroecologia relataram nas entrevistas que se surpreenderam com a atuação da UNDIME e do CONSED, por considerarem que, ao longo das reuniões, houve um processo de aprendizado mútuo que contribuiu para que as resistências iniciais fossem superadas e se avançasse na construção de pontos de convergência.

Eu me surpreendi positivamente, porque eu achava que ia ter mais resistência. Porque quando você vai a essa discussão do programa da alimentação escolar localmente, no estado ou município, por exemplo, no estado você escuta tanta dificuldade para poder a ação ser realizada que você até se assusta e se intimida de propor algumas coisas. Naquelas discussões eu achei que eles tentavam trazer a realidade deles de algumas dificuldades que eles tinham, mas eles não criavam muito conflito, como também não davam muitas contribuições. Tinha uma das organizações, que eu acho que era dos secretários municipais, que a representação está em Manaus (acho que era essa), a representante deles é da Amazônia. Em algumas reuniões eu achei eles mais acessíveis e achei que eles deram contribuição, algumas contribuições. Como é que eu entendi as contribuições que eles davam? Eu achei que eles davam contribuição dizendo das dificuldades que eles enfrentavam para poder cumprir o que estava previsto na lei, (quando essa lei começou, eu já tinha vivido a experiência do Centro Colaborador), aí você entende que não tem exagero e nem muita má vontade quando eles apontam aquelas dificuldade. (Entrevista com conselheira do CONSEA que integrou o Grupo Consultivo do PNAE).

Do meu ponto de vista, foi surpreendente. Porque acho que iniciamos os dois setores partindo do pressuposto, nas primeiras reuniões, de que a relação entre os dirigentes municipais e estaduais de educação e os

movimentos sociais seria uma relação tensa e de contraposição. À medida que as discussões foram evoluindo, conseguiu-se construir uma agenda quase que consensual dentro do grupo consultivo em relação à construção da regulamentação, algo que me surpreendeu muito. Porque eu inclusive fui uns do que cheguei predisposto a enfrentar esse setor, e acho que à medida que o diálogo foi acontecendo fomos encontrando muitos mais pontos em comum do que divergências, não que não existam. Mas falo sem medo de errar muito, que nesse processo de 2009-2014, cinco anos, se encontraram muito mais pontes do que muros no diálogo com esses setores. (Entrevista com membro de uma articulação de SAN que integrou o GT AF e participa do Grupo Consultivo do PNAE).

Essas diferentes avaliações sobre a participação da UNDIME e do CONSED no Grupo Consultivo pode ser entendida a partir das seguintes questões: i) a partir de 2012, os representantes do FBSSAN, da ANA e da FASE fizeram um movimento de aproximação com esses gestores com o objetivo de obter apoio para algumas propostas estratégicas, como a não utilização do critério de seleção por menor preço e a metodologia para definição dos preços de aquisição. Ambos os gestores, que passaram a compor o Grupo Consultivo a partir de 2012, se mostraram abertos ao diálogo e à conjugação de propostas e; ii) em alguns temas mais controversos em que não houve convergência entre os movimentos sociais e as organizações e redes ligadas à SAN e à agroecologia, os/as representantes do setor da educação estiveram mais próximos do posicionamento defendido pela rede de SAN.

Sobre a dinâmica de funcionamento, entre 2012 e 2014, foram realizadas duas reuniões presenciais anuais do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo (uma por semestre). As pautas passaram a ser encaminhadas com certa antecedência, o que possibilitava que os membros do grupo debatessem previamente as questões com suas organizações e construíssem seus posicionamentos. Em relação aos temas considerados complexos e mais difíceis de serem pactuados, foi adotada a seguinte dinâmica: i) realização de reuniões prévias do grupo gestor para construção do posicionamento do governo; ii) estabelecimento de prazo para que as organizações encaminhassem suas proposições; iii) sistematização das propostas formuladas pelo governo e pela sociedade civil de forma a subsidiar o processo de negociação.

A análise dos documentos e das entrevistas permite inferir que, na maior parte das questões, foi possível construir uma pactuação a partir das diferentes propostas apresentadas. Todavia, nas situações em que não houve acordo prevaleceram os posicionamentos da CGPAE. Nessas circunstâncias em que havia impasse (inclusive entre as organizações que compunham o Grupo Consultivo) sobre questões chave, a estratégia adotada por alguns movimentos sociais foi pressionar o FNDE por outros canais de interface com o governo, tais como audiências com o Ministro da Educação ou a inserção da proposta em questão nas suas pautas de negociação política. No caso do limite de venda por DAP²¹³, por exemplo, a definição do valor foi acordada diretamente com o Ministro da Educação e anunciado pela

213 Como será abordado adiante, as organizações e redes ligadas à SAN e à agroecologia consideravam que o limite proposto pelos movimentos sociais era inadequado, pois poderia contribuir para que o mercado institucional do PNAE ficasse concentrado nas mãos de poucas organizações da agricultura familiar com maior capacidade de produção e fornecimento de gêneros para o PNAE.

Presidenta Dilma durante a Marcha das Margaridas, conforme será detalhado na página 252.

É importante salientar que o processo decisório não se esgotava na concertação entre o grupo consultivo e o comitê gestor, uma vez que os conteúdos propostos para as resoluções eram submetidos à análise da procuradoria do FNDE. Na percepção de alguns membros do Grupo Consultivo, o fato de a procuradoria não integrar esses espaços e, portanto, não participar ativamente dos debates, ampliava a resistência deste setor às inovações propostas. A ausência dos órgãos de controle (CGU e TCU) também foi identificada como um fator que poderia fragilizar a implementação dos mecanismos diferenciados de compra da agricultura familiar, uma vez que os mesmos exercem um papel central na fiscalização e controle do programa. No trecho a seguir, a entrevistada faz referência aos problemas enfrentados pelo PAA no estado do Paraná²¹⁴ e que tiveram grande impacto sobre a execução do programa.

Eu sentia falta naquele grupo consultivo de uma pessoa da própria TCU, da CGU. Eu acho que eles deveriam nomear uma pessoa, nem que fosse para ela ficar lá como ouvinte, mesmo que o papel deles não seja fazer isso e dar opinião, mas pelo menos pedissem um relatório de uma coisa como essa para eles saberem as dificuldades. Porque eu acho que boa parte deles quando vão analisar, e o caso do Paraná é um caso típico disso, eles passam a exigir usar a lei como se fosse uma forma executória. Eles começam a transformar quase o agricultor num criminoso porque ele trocou o pimentão por chuchu, acha que ele está enrolando, está roubando. É muito complexo esse programa para ele não ter um acompanhamento muito mais próximo. O cara só sabe o que é um programa de cobertura universal quando de alguma forma se aproxima dele. Um exemplo é a vacinação. Eu já viajei três horas dentro do mesmo município, numa distância de vinte, dez quilômetros, sei lá, para você poder chegar para fazer uma vacinação. Na verdade não tinha essa distância toda dentro do município, o que acontecia é que no meio tinha um riacho e não tinha como o carro passar. Às vezes tinha que ir uma pessoa andando para ver se dava para passar. Não é que o carro não passava, não tinha uma canoa, não tinha uma tábua e do outro lado tinha uma população que você tinha que cobrir com a vacinação. Quer dizer, o programa de avaliação de vacinação escolar mostrou isso muito claramente para gente. Em determinados locais que foi sorteado dentro da amostra para fazer a avaliação do programa, nós calculamos o recurso para pessoa ir de barco e o cara não tinha como chegar de barco porque teve uma chuva intensa na Amazônia, não sei o que foi, ele teve que ir de avião e não tinha recurso para pagar um avião para pessoa se deslocar de uma cidade para outra que era uma amostra e nem tinha como modificar a amostra,

214 Em 24/09/2013 a Polícia Federal do Paraná deflagrou a operação agrofantasma que investigou irregularidades na execução da modalidade Compra com Doação Simultânea operada pela Superintendência Estadual da CONAB. Por conta dessa investigação, a execução do Programa no estado foi praticamente paralisada no período 2013/2014. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=31328>. Acesso em 04 de junho de 2017.

quer dizer, essa é uma realidade do Brasil que num programa como esse pesa muito. (Entrevista com conselheira do CONSEA que integrou o Grupo Consultivo).

Diferentemente dos anos anteriores, em 2015, o Grupo Consultivo só se reuniu uma vez com o Comitê Gestor via teleconferência. Este foi um ano em que houve muitas mudanças no cenário político que repercutiram diretamente no FNDE e no CGPAE. O primeiro ano do segundo governo Dilma foi marcado pelo agravamento de uma crise política e econômica. Nesse cenário, o MEC, que nos últimos anos havia sido ocupado por Ministros vinculados ao PT, foi assumido por outro grupo partidário, o que também gerou também mudanças na Presidência do FNDE e na Coordenação do PNAE. Com a exoneração de Albaneide Peixinho, que coordenava o programa desde 2003, e de parte da sua equipe técnica, a interlocução com o Grupo Consultivo passou a ser cada vez mais esporádica. Apesar da pressão inicial dos membros do grupo para a retomada dos trabalhos e das dinâmicas de encontro, a CGPAE alegava que não dispunha de recursos financeiros para viabilizar a participação da sociedade civil e que também percebia que, naquele momento, a gestão do programa precisava avançar em outras questões, como o fortalecimento das ações de EAN e dos Conselhos de Alimentação Escolar. Todavia, a realização da teleconferência permitiu que alguns acordos fossem construídos e a CGPAE comprometeu-se em continuar o processo de elaboração de um curso à distância sobre chamada pública e manter a equipe do DIDAF.

A reforma ministerial, na qual o Ministério da Pesca e Aquicultura foi extinto, e as diversas mudanças que ocorreram na gestão e nas equipes técnicas dos órgãos que compunham o Comitê Gestor também repercutiu no funcionamento desse espaço, cujos encontros se tornaram cada vez mais escassos.

4.2 Mecanismos para Operacionalização da Compra da Agricultura Familiar Com Dispensa de Licitação: Que opções estiveram em pauta?

Até 2009, as compras de gêneros alimentícios para o PNAE, quando somavam valores acima de oito mil reais, precisavam seguir as regras estabelecidas pela Lei 8.666/93 ou da Lei 15.520/2002, cujo desenho operacional dificultava muito o acesso da agricultura familiar, como vimos no capítulo 2. Uma das principais inovações introduzidas no programa pela Lei 11.947/2009 foi a possibilidade de as Entidades Executoras optarem por adquirir os produtos da agricultura familiar com dispensa de licitação. A lei estabeleceu, ainda que essa modalidade de compra seria detalhada na normativa de regulamentação.

Como operacionalizar a compra da agricultura familiar nas situações em que as entidades executoras optarem pela dispensa de licitação? Quais são os mecanismos mais adequados à realidade da agricultura familiar brasileira e aos objetivos e diretrizes do PNAE? Essas foram as questões que nortearam o GT AF, responsável por apresentar uma proposta de regulamentação do Artigo 14 da Lei 11.947. Embora, o GT AF reunisse atores sociais e governamentais que estivessem envolvidos com a formulação desse artigo na Lei 11.947, os mesmos apresentavam muitas dúvidas sobre como seria instrumentação do programa a partir do seu novo formato. Nesse ambiente de incertezas compartilhadas pelos atores diferentes caminhos para a execução da compra foram examinados.

Inicialmente cogitou-se a possibilidade de se operacionalizar a compra via CONAB

devido às experiências prévias de parceria com o PNAE em diferentes momentos históricos e de execução do PAA modalidade doação simultânea. Como vimos no capítulo 2, a partir de 1986, a COBAL, que foi precursora da CONAB, em função da assinatura de convênios com as Secretarias Estaduais de Educação, passou a ser responsável pela compra regional de alimentos básicos e pelo seu armazenamento, processamento e distribuição para as escolas. Esse mecanismo se manteve até o início dos anos noventa, quando foi duramente questionado pelo TCU, em uma auditoria realizada no âmbito da CPI da Fome, que considerou que a CONAB²¹⁵ auferia ganhos financeiros irregulares ao intermediar o processo de compra.

Outra experiência da CONAB com o PNAE aconteceu logo nos primeiros anos do governo Lula. Depois de quase duas décadas de sucateamento, a CONAB foi reestruturada e teve fortalecido seu papel estratégico na estruturação do abastecimento alimentar enquanto uma ação pública de SAN, especialmente a partir do desenvolvimento de ações de fomento à agricultura familiar, como o PAA, o PGPAF e a PGPMBio²¹⁶. Entre 2004 e 2005, em concomitância com o PAA, a CONAB desenvolveu um projeto-piloto no Rio Grande do Sul. A partir de um convênio assinado com as prefeituras, a CONAB passava a intermediar a compra de alimentos de cooperativas da agricultura familiar da região utilizando os recursos financeiros repassados pelo FNDE aos municípios. Dessa forma, os produtos adquiridos pela CONAB eram entregues pelas cooperativas diretamente nas escolas. Em seguida, a prefeitura, mediante prestação de contas, efetuava o pagamento à CONAB que, por sua vez, pagava os fornecedores da agricultura familiar. De acordo com um ex-consultor da CONAB que participou do GT AF, essa iniciativa, ainda que localizada em alguns municípios da Região Sul, cumpriu papel estratégico ao abrir precedente para o PNAE comprar da agricultura familiar com dispensa de licitação, baseando-se no artigo 24º da Lei 8.666/93²¹⁷ que dispensa a licitação nos casos em que a aquisição for efetuada por entidade que tenha sido criada com essa finalidade específica antes de 1993, como é o caso da CONAB.

Na [lei] 8.666 está escrito que dois órgãos públicos, com formação anterior à lei, que é de 1993, poderiam estabelecer um contrato, uma relação comercial contratada, e fazer essa relação com dispensa de licitação. Então começamos a usar como moeda de troca no Sul para tentar abrir a alimentação escolar. Peregrinamos, fomos a mais de 80 municípios tentando, ao mesmo tempo em que disponibilizávamos o PAA doação simultânea, sensibilizar os gestores públicos e os prefeitos a abrir a compra da agricultura familiar para a alimentação escolar com o recurso que recebia do FNDE via CONAB. Então, fazíamos um convênio com a CONAB. A cooperativa local entregava os produtos na prefeitura e prestava contas à CONAB que, por sua vez, prestava contas à prefeitura. A prefeitura pagava à CONAB que fazia o pagamento à cooperativa. Era uma triangulação bárbara, mas

215 Como apresentado no capítulo 2, em 1990, a COBAL foi incorporada à CONAB.

216 Na CONAB, esses programas são coordenados e executados pela DIPAI, diretoria responsável pelas ações de SAN, participando ativamente do CONSEA e da CAISAN.

217 O artigo 24 da Lei 8.666/93 estabelece em seu inciso VIII que a licitação é dispensada “*para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado*”.

conseguimos fazer com sete municípios. [...] A prefeitura comprava da CONAB que fazia um contrato com a prefeitura e outro contrato com a cooperativa. Na verdade, legalmente, a CONAB fazia a relação comercial. Ela abastecia a prefeitura, mas, na prática, quem abastecia era a cooperativa. A gente só triangulava para poder dar uma condição legal e viabilizar a compra com dispensa de licitação. Até onde eu sei, o Rio Grande do Sul foi o único estado naquela época que conseguiu operacionalizar [...]. Foram sete municípios de todos os partidos que tu possas imaginar. No final das contas se tentava que a prefeitura abrisse as compras da alimentação escolar e a gente colocava o mesmo valor em doação simultânea. (Entrevista com ex-consultor da CONAB e do FNDE que participou do GT AF).

Ainda que a Lei 8.666/93 respaldasse a CONAB a adquirir alimentos com dispensa de licitação, o entendimento do setor jurídico do FNDE (compartilhado pela coordenação do programa) era de que, no caso do PNAE, não poderia haver essa triangulação, pois as entidades executoras teriam que efetuar o pagamento diretamente aos fornecedores.

Conforme trecho destacado abaixo, mesmo discordando desse posicionamento “político- havia o risco de reprovação das prestações de contas apresentadas pelas Entidades Executoras, e por outro, continuar com os convênios sem a concordância do FNDE poderia gerar tensão entre as instituições.

A CONAB fez um trabalho super interessante em 2004 e 2005. A gente, utilizando a lei do PAA, se desafiou a fazer convênios diretamente com os municípios pra que a CONAB operacionalizasse. O município repassava o recurso do FNDE ou dispunha do recurso do FNDE para ser operado nos moldes do PAA. Nós chegamos a fazer uma meia dúzia de convênios e, em 2005 pra 2006, nós estávamos já com um rol de cinquenta municípios que haviam sinalizado interesse em operar diretamente dessa forma. Só que houve uma indisposição por parte do FNDE, colocando, inclusive, de uma forma muito autoritária, dizendo que nosso procedimento não era adequado, que a legislação não permitia isso e que se nós avançássemos nessa direção sem a anuência deles que eles glosariam as prestações de contas dos prefeitos. Aí a gente, obviamente, não queria levar problema, muito pelo contrário, a gente queria levar uma solução. Em face desse impasse de ordem político-jurídica com o FNDE, nós puxamos o freio de mão e se desconstruiu todo um processo de uma iniciativa que era exatamente a tentativa de casar, antes mesmo dos 30%, a legislação do PAA. Era isso que eu sempre defendia, que o FNDE poderia utilizar os gestores públicos, sejam eles estaduais ou federais, poderiam utilizar a legislação do PAA. Porque, na verdade, ela abria uma nova frente jurídica, uma nova legislação, uma nova normativa que poderia ser plenamente adaptada pelo FNDE, só que eles entenderam que não era o caso, num primeiro momento. Só em 2006, de certa forma, o FNDE passa a ter esse entendimento e o Ministério da Educação passa

a integrar o grupo gestor do PAA. Só que, mais uma vez, eles entenderam que era melhor buscar um caminho próprio. O caminho próprio acabou levando mais três anos, ou seja, só em 2009 que eles efetivamente aprovaram a legislação específica pra passar então a colocar exigências dos 30%. (Entrevista com ex-gestor da CONAB que integrou o GT AF e o Comitê Gestor do PNAE).

O ano de 2008 consolidou o processo de aproximação institucional entre o PNAE e o PAA que havia se iniciado há dois anos quando foi instituído um grupo de trabalho para estabelecer mecanismos de interface entre os programas. Nesse ano, a CGPAE passou a compor o Grupo Gestor do PAA, tendo o mesmo instituído a modalidade “*Aquisição de alimentos para atendimento da alimentação escolar*”. Nessa modalidade, extinta após a Lei 11.947 entrar em vigência, as Entidades Executoras do PNAE podiam operacionalizar a compra da agricultura familiar via PAA utilizando os recursos transferidos pelo FNDE.

Retomando o debate sobre a regulamentação da compra da agricultura familiar, a análise das entrevistas e de anotações pessoais²¹⁸ indica as possíveis razões pelas quais a opção pela operacionalização via CONAB foi descartada. Por um lado havia o receio de alguns/as técnicos/as do PNAE de que o processo de compra fosse novamente centralizado, como na década de 1980, quando a CONAB era responsável por adquirir e distribuir os alimentos básicos²¹⁹. Por outro, é possível que a adoção desse posicionamento tivesse relação com as críticas e recomendações feitas pelo relatório de auditoria do TCU sobre a execução do programa durante o governo Collor. A percepção de uma das pessoas entrevistadas, que acompanha há muitos anos a trajetória do PNAE e que integrava o Grupo Consultivo como representante do CONSEA, é de que a relação entre a CONAB e o FNDE historicamente foi marcada por disputas sobre a operacionalização do programa.

Durante muito tempo esse programa passou pela CONAB. Eu sempre tive uma impressão muito grande que tinha uma disputa com a CONAB em relação a ficar com a responsabilidade de gerenciamento desse programa, mesmo agora de 2003 para cá. Eu posso estar sendo extremamente injusta, mas em alguns momentos eu tive essa impressão. [...] A CONAB teve um papel importante antigamente em relação ao programa de alimentação escolar. Por exemplo, todo o armazenamento e distribuição de alimentos tiveram ajuda da CONAB para poder acontecer. Não tenho certeza, porque faz muito tempo, mas eu acho que a compra de alimentos também, pois boa parte dos alimentos que vinha para cá era produzida no Paraná e em Goiás. Eles rodavam o país inteiro para chegar aqui. Aqui eles eram colocados em armazéns de convênio do governo do estado para ser distribuído para

218 Como ressaltado anteriormente, integrei o GT AF que construiu a regulamentação do artigo 14 da Lei 11.947/2009.

219 É importante destacar que a participação da COBAL (antiga CONAB), a partir de 1986, representou, naquele momento histórico, um passo importante em direção à descentralização do PNAE, pois o processo de compra passou a ser efetuado em parceria com as Secretarias Estaduais de Educação.

os municípios. (Entrevista com conselheira do CONSEA que integrou o Grupo Consultivo do PNAE)

Para uma ex-técnica do DEGRAV/MDA, inicialmente, a equipe do CGPAE receava que a participação de outras instituições com maior proximidade e conhecimento sobre a dinâmica da agricultura familiar diminuísse sua autonomia sobre a operacionalização do programa.

Teve um momento que era o FNDE do mundo da educação e o resto todo mundo da agricultura. Então, parecia que a gente estava querendo pegar o PNAE pro mundo da agricultura. Então começou a aparecer a galera da UNDIME e de alguns representantes dos estados. Acho que o FNDE conseguiu ver, ou a gente conseguiu mostrar, que não era isso e que, na verdade, era a combinação da educação com a agricultura. Que não era a gente da agricultura querendo pegar o programa do FNDE e colocar o carimbo da agricultura familiar e dar tchau para eles. Acho que demorou um pouco para perceberem, mas penso que é normal, pois foi necessário ajeitar um pouco o tamanho das instituições dentro do programa. (Entrevista com ex-integrante da equipe técnica do MDA e do MDS que participou do GT AF e do Comitê Gestor do PNAE).

A equipe do DEGRAV/MDA também se mostrou resistente a essa proposta, argumentando que, dificilmente, a CONAB teria condições logísticas de operar simultaneamente o PAA e um programa tão capilar e descentralizado como o PNAE.

Ainda de acordo com a equipe técnica do DEGRAV e da CGPAE, a Procuradoria do FNDE manifestou-se contrária à execução via CONAB por considerar que as Entidades Executoras só poderiam efetuar o pagamento diretamente aos fornecedores. Nesse contexto, a CGPAE avaliou que insistir nesse caminho causaria um desgaste desnecessário com a procuradoria, o que poderia criar obstáculos à inovação em outras questões estratégicas.

Falando de governo, o MDA, o MDS, a CONAB e o FNDE já estavam trabalhando em grupo. A gente passou por vários momentos da construção. Eu acho que teve um momento que o FNDE estava mais inclinado a operar via CONAB por conta das experiências que eles já tinham tido em seis ou sete municípios. Não sei se eram só no Rio Grande do Sul. Existia uma via de pensamento que a CONAB receberia recurso do FNDE e iria operar as compras e entregar os alimentos nas escolas. Teve um momento que estava se desenhando esse caminho. Depois teve uma discussão jurídica de que o recurso tinha que passar direto e uma história de que as prestações de contas de alguns desses municípios não tinham sido aprovadas porque o município tem que pagar a uma unidade executora (não me lembro o termo), tem que pagar direto ao fornecedor. A gente tentou forçar a barra, mas os procuradores do FNDE deram um passo atrás dizendo: -

gente, isso é uma coisa muito central na nossa legislação. Eu me lembro que o MDA logo desembarcou dessa história de operar pela CONAB, falando em operar por dentro do sistema deles, operar com o recurso como está. A gente já tinha várias outras brigas com os procuradores. Então, vamos por essa via e o PAA já estava complementando pelas escolas por meio da CONAB. Então, a gente achava bom assim. Será que a CONAB vai dar conta? Vamos ter muita dependência em termos de escolas, de alunado, de tudo, por parte da CONAB. Eu lembro que o Adoniram [Secretário Nacional de Agricultura Familiar] falava que a gente podia estar perdendo um espaço de diálogo com a educação que não se limita aos 30%. É uma coisa que a gente queria construir, uma parceria que passasse pela importância da agricultura familiar, alimentação saudável e tudo mais de tentar puxar um ator para o nosso lado, não só um procedimento operativo. (Entrevista com ex-integrante da equipe técnica do MDA e do MDS que participou do GT AF e o Comitê Gestor).

É importante ressaltar que esse debate sobre a operacionalização via CONAB esteve mais circunscrito ao âmbito governamental, não tendo sido objeto de maiores reflexões pelo GT AF. Logo na primeira reunião do GT, a CGPAE e o MDA ponderaram que os diálogos prévios com a procuradoria, a UNDIME e o CONSED apontaram que, por se tratar de um programa descentralizado e com longa trajetória, o mais indicado seria operar por dentro da estrutura do FNDE, de forma que se estabelecesse algum parâmetro com o formato que já vinha sendo utilizado pelos municípios e estados.

4.2.1 A chamada pública de compra

Destarte, o ponto de partida do GT AF foi a construção de uma proposta de mecanismos de compra da agricultura familiar com dispensa de licitação a ser operacionalizada a partir da relação direta entre as entidades executoras e os fornecedores. Nessa perspectiva, o GT AF definiu que a chamada pública seria o dispositivo mais adequado. Embora a chamada pública represente uma grande inflexão no formato de compra, foi possível observar nas entrevistas que muitos informantes, quando indagados, não conseguiam precisar qual a sua origem, tendo sido apresentadas diferentes versões. Vale ressaltar que, embora seja um instrumento recente no PNAE, parte das pessoas entrevistadas parece já ter naturalizado seu processo de formulação, o que torna mais difícil aprofundar as controvérsias que estiveram presentes nessa fase em particular.

Uma das pessoas entrevistadas, que integrava a equipe da CGPAE nessa época, relatou que a chamada pública foi um artifício sugerido por um advogado que trabalhou há muitos anos em uma autarquia dissolvida durante o Governo Collor, a Portobrás²²⁰. Essa empresa, que era responsável pela gestão portuária, efetuava a aquisição de navios por meio de editais de chamamento público que tinham como objetivo conferir ampla publicidade nos casos em que era dispensado o procedimento licitatório. Ao considerar que esse dispositivo poderia ser

220 A Empresa de Portos do Brasil S.A. – PORTOBRÁS - foi instituída pela Lei nº 6.222 de 10 de julho de 1975 e, posteriormente, sua dissolução foi autorizada pela Lei nº 8.029 de 12 de abril de 1990.

adequado ao PNAE, a coordenação do programa consultou, então, a Procuradoria do FNDE sobre a legalidade do edital de chamada pública utilizado pela Portobrás, que o julgou válido, ainda que pouco empregado pelo Estado²²¹.

Quase ninguém sabia da chamada pública. Eu estava desesperada e liguei para os meus amigos advogados. E um deles me ligou para falar sobre uma antiga empresa que foi sucateada no governo Collor, a Portos do Brasil, que fez uma chamada pública. Eles iam comprar navios, alguma coisa assim e criaram a chamada pública e eu pedi que ele me passasse o edital. Funcionava assim, era de domínio público que aquela empresa ia comprar um determinado produto. Eu quase soltei fogos, porque era um instrumento que se adaptava bem. A gente copiou isso. [...] Procuramos o procurador que nos disse que esse instrumento era válido. Um tipo de chamada feita por essa empresa pública há muito tempo, só que o Estado não costumava usar esse mecanismo. [...] No momento em que o PNAE pegou isso e se apropriou e demos essa formatação mais ampla, a chamada pública foi se aprimorando cada vez mais. Hoje os órgãos fazem chamada pública. Você pode observar como cresceu. (Entrevista com ex-integrante da equipe técnica do CGPAE que participou do GT AF e do Comitê Gestor do PNAE).

De outro modo, o ex-gestor do DEGRAV/MDA²²² explicou na entrevista que a experiência deste órgão com editais de ATER e do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) fundamentou a proposição da chamada pública como dispositivo de compra da agricultura familiar para o PNAE.

Foi uma experiência muito inspirada no que o MDA fazia. O MDA já vinha trabalhando com chamada pública para projetos. O PNAE tinha um processo licitatório, mas não queríamos usar esse processo, então a inspiração veio muito do que a ATER fazia e que ajudou a gente nessa ideia de chamada pública. Também tínhamos uma experiência correndo em paralelo que era o Programa Biodiesel. Muita gente não sabe, mas tanto o PAA quanto o PNAE beberam muito do programa de biodiesel. Se você for ver tem leilões de biodiesel regulamentados por leis, decretos e resoluções que impõem um percentual de participação da agricultura familiar. Então, olhávamos tudo isso

221 O chamamento público é utilizado com maior frequência pela Administração Pública indireta, principalmente, para contratar os serviços relacionados à pesquisa e à tecnologia da informação, em que não é possível haver concorrência. Estes editais se destinam a dar ampla publicidade à convocação de interessados em prestar serviço ou fornecer um gênero específico conforme critérios de elegibilidade minuciosamente detalhado, produtos e preço previamente estabelecidos pela Administração Pública. Após uma etapa de pré-qualificação, as propostas passam pelo julgamento de mérito, sendo classificadas com base nos critérios definidos no edital.

222 No ano em que a entrevista foi realizada, o entrevistado integrava a SESAN/MDS.

naquele momento e tentávamos nos inspirar naquela experiência que estava começando em diversos programas e acabou saindo a chamada pública. Era uma forma de darmos impessoalidade, pois queríamos dialogar com a ideia de transparência, imaginando que cinco mil e quinhentos municípios tinham que cumprir. Tem todo tipo de liderança nesses municípios e nos vinte e sete estados. Tem escolas que recebem diretamente o dinheiro. Então, como vamos deixar o município comprar direto sem transparência, sem tornar público, sem mecanismos de impessoalidade. Então, a chamada surgiu nesse contexto de buscar, mesmo tendo a dispensa de licitação, não podíamos ter dispensa de procedimentos. Era dispensa do mecanismo de licitação, mas qual mecanismo colocar no lugar? Isso foi muito debatido e acabou surgindo essa ideia de fazer a chamada pública. Não me recordo quem teve o “estalo”, mas acho que foi resultado dessa construção da experiência. (Entrevista com ex-gestor do DEGRAV/MDA que integrou o GT AF e o Comitê Gestor do PNAE).

Alguns entrevistados/as da sociedade civil, quando questionados sobre a origem da chamada pública, também mencionaram a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Todavia, a Lei²²³ que instituiu a PNATER e que previa a realização de chamadas públicas²²⁴ só foi publicada em janeiro de 2010, seis meses após a Resolução FNDE nº 38.

No que concerne ao PNPB²²⁵, desde sua criação em 2004, o programa efetuou via FINEP/MCT (Financiadora de Estudos e Projetos – Ministério de Ciência e Tecnologia) chamadas públicas voltadas para selecionar projetos de apoio à produção de biodiesel, vinculados à agricultura familiar²²⁶. Nessas chamadas constavam os critérios de elegibilidade das instituições participantes, as características básicas das propostas a serem apresentadas, o montante de recursos a serem concedidos aos projetos e os critérios para avaliação de mérito e seleção das propostas.

Outra explicação sobre a origem da chamada pública foi apresentada por um membro da equipe técnica do DEGRAV/MDA que considera que este instrumento já constava na Lei 8.666/93 no artigo que prevê a realização de credenciamento público nas situações em que a licitação é inexigível.

As entrevistas apontam que a proposta de utilização da chamada pública como

223 A Lei 12.188, publicada em 11 de Janeiro de 2010, instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER.

224 Em consulta efetuada à página eletrônica do MDA, em 25 de janeiro de 2016, só foram encontradas chamadas públicas de ATER a partir do ano de 2010.

225 Criado em 2004, o PNPB foi um programa interministerial coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) que buscava implementar e fomentar a cadeia de produção sustentável de biodiesel a partir de diferentes fontes de oleaginosas. Com foco na inclusão social, o programa promovia a inserção da agricultura familiar na cadeia de produção do biodiesel (BRASIL, 2011).

226 As chamadas públicas relacionadas ao PNPB estão disponíveis na página eletrônica do FINEP no seguinte endereço: <http://www.finep.gov.br/chamadas-publicas/chamadapublica>. Acessado em 25 de janeiro de 2016.

dispositivo de compra da agricultura familiar foi bem acolhida pelos membros do GT AF, exceto pela equipe do DIPAI/CONAB que se manifestou criticamente, em diversos momentos, por considerar que a mesma mantinha a premissa dos procedimentos licitatórios, não rompendo, portanto, com a lógica de disputa entre os fornecedores. Esse desenho tenderia, então, a favorecer as organizações da agricultura familiar que estão mais estruturadas, dificultando o fortalecimento de grupos que ainda estão se constituindo.

A chamada pública, de certa forma, já está condicionada na Lei, né? Porque esse foi um movimento que, eu entendi, que essa opção o FNDE fez para não gerar dificuldades na tramitação da lei. Então, eles sinalizaram que não seria licitação de uma forma aberta, mas seria uma licitação para um público específico. Então, eu entendo que essa foi uma opção política, vamos dizer assim, no sentido de primeiro acreditar nessa concepção e segundo que, do ponto de vista de tramitação no congresso, não geraria ou quebraria possíveis resistências. Isso foi um tema de debate e nós defendíamos que isso era ruim porque há uma tendência nesse tipo de disputa. Primeiro tu faz uma disputa, tu não faz uma construção social e, portanto, há tendência que no âmbito de uma disputa dessa natureza as organizações que estão mais preparadas, as organizações mais estruturadas, provavelmente, terão melhor condição de saírem vitoriosas. Portanto, eu digo que não é uma construção social porque perde o elemento (que é o que está acontecendo com o PAA Compra Institucional) de ser um processo onde há a possibilidade de fazer do PNAE um instrumento de inclusão produtiva para as organizações mais desestruturadas. Ele dificilmente vai ser uma porta de entrada para essas organizações com essa conformação de chamada pública. (Entrevista com ex-gestor da CONAB que integrou o GT AF e o Comitê Gestor do PNAE).

O ex-gestor da CONAB avalia que, ao se optar pela chamada pública, perdeu-se uma excelente oportunidade de inovar ainda mais na instrumentação das compras públicas pelo PNAE em direção a um dispositivo que fortalecesse um processo de construção social dos mercados substituindo a lógica de competição pela cooperação entre as organizações da agricultura familiar.

Eu entendo que o mais adequado seria um mecanismo de diálogo, um mecanismo com a participação efetiva do CAE, talvez um CAE ampliado. Enfim, com a participação do CAE junto com o Conselho de Desenvolvimento Rural, com um fórum que desse a transparência necessária para que o processo de acesso à alimentação escolar pudesse ser construído coletivamente, construído socialmente, ou seja, incorporando organizações e dando oportunidades. Como, por exemplo, o PAA em Pernambuco. Ah o limite é seis mil reais, mas para poder atender ao conjunto das famílias daquele município eles

reduziriam o limite para três mil, dois mil e quinhentos, dependendo do tipo de oferta, para fazer com que de uma forma muito mais democrática e muito mais inclusiva, pudesse ter uma participação mais efetiva no sentido de ampliar e democratizar essa participação. Eu entendo que isso poderia ser feito, em um primeiro momento, a partir de um credenciamento de quem teria interesse e disponibilidade e a partir de um processo de credenciamento amplo, transparente e publicizado pudesse construir esse processo de fornecimento sem necessariamente ter que ser por chamada, mas construído socialmente. É nesse sentido que eu digo, ou seja, para mim dessa forma não perde a impessoalidade no sentido de construir um processo socialmente, coletivamente e nem perde o sentido da transparência e nem perde o sentido da razoabilidade. Enfim, tu tens condição de fazer um processo aberto seguindo os processos da administração pública sem necessariamente ter que ser por chamada pública. (Entrevista com ex-gestor da CONAB que integrou o GT AF e o Comitê Gestor do PNAE)

De outro modo, um dirigente de um movimento camponês, que participou ativamente como consultor técnico no processo de regulamentação da compra da agricultura familiar, ponderou que a incorporação de alguns mecanismos próprios dos editais de licitação visou conferir maior consistência legal à chamada pública, propiciando a observância dos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A chamada pública foi uma questão muito natural. Por quê? Porque obviamente quando se trata da utilização de recursos públicos para fazer qualquer compra, você tem que ter um instrumento oficial de divulgação dessa intenção de compra para que todos vejam. Porque, a princípio, todo e qualquer cidadão tem o direito de ficar sabendo quando o órgão público faz alguma compra. Por outro lado, todas as pessoas que se enquadram dentro das regras para poder vender teriam que saber exatamente quais são os critérios da compra. Então, por isso, que, obviamente, desde o começo a gente discutiu como seria esse instrumento de publicização que pudesse estabelecer regras claras para o público da agricultura familiar em uma linguagem simples e que não complexificasse muito, ou seja, que não fosse exigir uma documentação fora da realidade da agricultura familiar, mas que, por outro lado, pudesse estabelecer quais seriam os critérios de seleção. Então, tinha que criar um instrumento público para tal e obviamente esse primeiro modelo de chamada pública foi embasado no próprio edital de licitação. Até porque, se você for analisar do ponto de vista do seu conteúdo, a chamada pública no seu conteúdo, digamos assim, é muito parecida com o edital de licitação. Então, nesse aspecto ele cumpre essa função de publicizar a intenção da compra e definir as regras que serão utilizadas para a seleção das propostas e publicizar ali o que se está comprando, em que quantidade e em que condição. A chamada pública é muito importante porque ela estabelece os

critérios de prioridade, ou seja, de acordo com os critérios estabelecidos na legislação, estes são inseridos na chamada e devem ser obedecidos. Então, os critérios de seleção devem ficar muito claros. Especialmente a questão dos preços. (Entrevista com um assessor de um movimento sindical que integrou o GT AF e que participa do Grupo Consultivo PNAE).

Interessante notar que a relação entre a chamada pública e os editais de licitação é percebida pelos entrevistados a partir de diferentes perspectivas. Enquanto para alguns a chamada guarda semelhanças com os procedimentos licitatórios, outros consideram que a mesma segue na direção oposta, abrindo um precedente importante à Lei 8.666.

Não me lembro lá do começo como surgiu essa questão de ser uma chamada pública. Mas, imagino depois que a gente começou a tomar mais pé da situação jurídica disso, porque é uma questão jurídica. Isso foi uma forma, na época apresentada pelo governo de se contrapor à [lei] 8.666. Eu vejo assim: se não fosse a chamada, nós estaríamos no mesmo parâmetro dos pregões da vida e que nós nunca teríamos condições de participar. Na chamada quando dispensa essa questão de ser pregão, de ter um processo de que tem que ser pelo menor preço, não leva em consideração a organização. Esse modelo fortaleceu todo o processo da agricultura familiar e sua organização. Um monte de organizações surgiu aqui no estado. A gente entrou na chamada do estado em 2012 com 28 organizações. Ano passado a chamada do estado estava com 128 organizações participando e entregando produtos. Esse ano aumentou mais dez. Se fosse pregão não tinha nada, pois não se valorizava a organização. A forma de chamada foi uma brecha muito bem achada na questão jurídica que contrapôs e, ao mesmo tempo, conseguiu fazer com que o outro lado não impedisse que isso acontecesse. Se não a gente estava sendo impugnado. Dessa forma, é lei, e não tem como impugnar. (Entrevista com agricultor familiar articulado a uma rede de agroecologia que integrou o GT AF e é membro do Grupo Consultivo do PNAE).

Esse foi um ponto importante para nós, que não tivesse licitação. Porque se fosse com a licitação seria muito complicado, pois ia começar a fazer disputa. Embora, seja um ponto que ainda não está cem por cento pacificado, já que a lei fala que pode dispensar a licitação, mas não diz que obrigatoriamente tem que dispensar. O município que quiser insistir em fazer licitação pode. É o que diz a lei. Para nós, agricultores, eu acho que a chamada é um ótimo instrumento, porque um dos pontos que a gente discutiu é realmente isso - não ter licitação, não colocar em disputa a compra. (Entrevista com assessor de um movimento sindical que integrou o GT AF e participa do Grupo Consultivo PNAE)

Abriu-se uma brecha à [lei] 8.666. Isso é uma coisa que a institucionalidade dada no Estado Brasileiro, ela não aceita. Tem uma dificuldade enorme para aceitar, isto é, o gestor burocrata do município, do estado e o gestor burocrata federal. É entender que a chamada pública não é a 8.666. O formato de compra via chamada pública para o PNAE obedece alguns princípios da 8.666 que são constitucionais, mas não é a 8.666. E isso é, assim, uma coisa quase intransponível para quem está na parte jurídica e operacional de contratos de licitações. As pessoas não aceitam. Tu dá a lei, tu mostra o artigo e as pessoas não aceitam. (Entrevista com ex-consultor da CONAB e do FNDE que participou do GT AF).

Embora a chamada pública, em si, não tenha sido objeto de muitos questionamentos por parte dos membros do GT AF e, posteriormente, do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo, a qualificação do seu formato e desenho operacional foi permeada por controvérsias que expressam as diferentes perspectivas e interesses que estiveram em disputa. Esse debate girava, basicamente, em torno das seguintes questões:

- **Utilização dos procedimentos licitatórios como referência** - A equipe do MDA, bem como os membros da UNDIME e CONSED, argumentavam que a adoção de linguagem e formato similares aos editais de licitação poderia conferir maior segurança aos entes federados para que optassem²²⁷ pela compra via chamada pública. Essa avaliação não era consensual na equipe do PNAE. Já a equipe da CONAB, os movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil argumentavam que era necessário aproveitar a oportunidade para inovar na construção desse instrumento de forma a atender às especificidades da agricultura familiar e concretizar os princípios e diretrizes do PNAE.
- **Operacionalização da chamada pública nos mesmos moldes do PAA Compra com Doação Simultânea (CDS)** – A equipe da CONAB, apoiada pelos representantes do FBSSAN, da ANA, da FASE e do CONSEA, defendia que a chamada pública replicasse o formato do PAA por ser considerada uma experiência exitosa de aquisição de alimentos da agricultura familiar associada ao fortalecimento de sua dinâmica organizativa. Já a equipe do MDA propunha o emprego parcial desse formato devido às diferenças entre o PNAE e o PAA, especialmente no que concerne à capilaridade e à relação entre oferta e demanda. Em relação aos movimentos camponeses, a principal discordância em relação ao modelo do PAA concernia à metodologia de preço e ao limite por DAP, considerado baixo para o mercado da alimentação escolar.
- **Definição dos critérios de participação da agricultura familiar**²²⁸ – tanto o MDA quanto o CGPAE pontuavam a necessidade de se flexibilizarem os

227 A Lei 11.947/2009 determina que a compra da agricultura familiar pelas entidades executoras, com dispensa de licitação, é facultativa, ou seja, as mesmas podem optar pela Lei 8.666/93.

228 A chamada pública prevê a possibilidade de participação dos seguintes fornecedores da agricultura familiar: grupos formalizados; grupos informais e; individuais.

critérios de forma a ampliar o número de fornecedores da agricultura familiar aptos a atender a demanda contínua e crescente da alimentação escolar nos grandes centros urbanos. Por outro lado, as organizações e movimentos sociais receavam que a flexibilização, como por exemplo, a inclusão de fornecedores individuais, pudesse estimular uma lógica individual de acesso ao mercado em detrimento das dinâmicas coletivas. Nessa mesma perspectiva, a inserção de grupos informais dentre os possíveis fornecedores também foi uma questão polêmica, contestada principalmente pelas organizações que representavam as cooperativas da agricultura familiar.

O mecanismo de compra via chamada pública foi detalhado no Capítulo V da Resolução 38/2009. Em geral, as pessoas que participaram do GT AF destacaram em suas entrevistas que o desenho operacional da chamada foi construído em um ambiente de muitas incertezas e sequer havia uma definição oficial desse instrumento em documentos da administração pública. Nesse contexto, adotaram-se como referências o PAA, especialmente a modalidade compra com doação simultânea, e as novas diretrizes estabelecidas para o PNAE, ainda que algumas características do formato convencional (via Lei 8.666/93) tenham sido preservadas.

Destacou-se nas entrevistas que o processo prévio de aprendizagem com a execução do PAA, tanto por parte dos órgãos de governo quanto pelas organizações sociais, cumpriu um papel fundamental na estruturação dos novos mecanismos de compra do PNAE sob o prisma da SAN e do fortalecimento da agricultura familiar. Por um lado, a experiência exitosa com o PAA conferiu maior segurança à equipe do PNAE para negociar internamente junto à procuradoria e à presidência do FNDE. Também facilitou a interlocução e a negociação entre os diversos atores que integravam o GT AF, contribuindo para que a regulamentação pudesse ser elaborada em um tempo bastante exíguo, especialmente se considerarmos sua complexidade. De outro modo, como será discutido adiante, algumas divergências presentes no grupo gestor do PAA também foram discutidas no âmbito do GT AF, como por exemplo, a metodologia de preço e o limite por DAP.

Sem ter acontecido a reorganização do PNAE nos primeiros anos, das formas de repassar recursos mais diretamente, de ter mais clareza sobre o alunado, talvez se a gente tivesse começado junto com o PAA lá em 2003, talvez a gente tivesse se atrapalhado muito mais. Porque a dimensão é completamente diferente. Continuo achando hoje que o compromisso de atender quarenta milhões de alunos - deve estar em cinquenta já - todo dia na escola e que já estavam habituados a ter esse alimento e o compromisso de você começar esse atendimento. Eu acho que a gente não estava preparada e nem as cooperativas. Acho que, talvez, a gente tivesse colocado numa fria o negócio, porque se no PAA a gente sofreu e era um “plus”. Numa escola que era um biscoito de água e sal péssimo, leite em pó e etc., mas que estava lá todo dia. Então, tirar isso e não conseguir oferecer algo no lugar teria nos queimado muito mais. Então, acho que o PNAE foi ao tempo certo e a gente já tinha acumulado um monte como governo e foi a calibrada que o governo tinha, a força que a gente tinha, porque não

tinha equipe, não tinha clareza de como eram as questões legais, por exemplo a sanidade dos alimentos. Era um mundo que foi entrando e que tudo que a gente aprendeu no PAA serviu para o PNAE. (Entrevista com ex-integrante da equipe técnica do MDA e do MDS que participou do GT AF e do Comitê Gestor do PNAE).

Como ressaltado anteriormente, à medida que a compra da agricultura familiar foi sendo implementada (ou não) pelos estados e municípios, o desenho da chamada pública sofreu alterações mediante a publicação de novas resoluções (Resoluções 26/2012; 04/2015). É importante destacar que o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo, instituídos pelo FNDE após a Resolução 38/2009, ao atuarem conjuntamente como espaços de monitoramento e de proposição, contribuíram muito para que a CGPAE imprimisse ao programa uma dinâmica contínua de retroalimentação entre formulação e implementação.

De forma mais geral, é possível destacar que as resoluções subsequentes caminharam em direção à qualificação da chamada pública e ao distanciamento maior do desenho do PAA. O processo de desarticulação entre o PAA e o PNAE será explorado mais adiante ao serem analisados os desdobramentos de algumas controvérsias.

O Grupo Consultivo e o Comitê Gestor compartilhavam a visão de que, embora a Resolução 38/2009 fosse mais extensa e detalhada do que, habitualmente, são as resoluções do PNAE, o capítulo que tratava dos mecanismos de compra da agricultura familiar ainda era muito genérico, especialmente no que concernia à chamada pública e à aplicação dos critérios de seleção, o que gerava ainda mais insegurança e questionamentos por parte das Entidades Executoras. De fato, um olhar mais atento mostra que a Resolução 38 não apresentava nenhuma definição de chamada pública de compra, se limitando a estabelecer em seu artigo 21º (capítulo IV)²²⁹ que:

Art. 21. As Entidades Executoras deverão publicar a demanda de aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar por meio de chamada pública de compra, em jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, quando houver, além de divulgar em seu sítio na internet ou na forma de mural em local público de ampla circulação.

Parágrafo Único. Os gêneros alimentícios a serem entregues ao contratante serão os definidos na chamada pública de compra, podendo ser alterado quando ocorrer a necessidade de substituição de produtos, mediante aceite do contratante e devida comprovação dos preços de referência. (Resolução CD/FNDE nº 38/2009, Art. 21º, grifos meus)

A Resolução 38 espelhava, portanto, o pouco acúmulo que os atores envolvidos com a formulação tinha sobre esse dispositivo. Vários entrevistados ressaltaram, inclusive, o caráter inovador dessa proposta e a ausência de referências em documentos oficiais que pudessem

229 Na Resolução 38/2009 o Capítulo IV trata “*Da aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar*” e é composta por seis artigos.

conferir maior embasamento. Dessa forma, optou-se por apresentar a chamada pública de compra de forma mais abstrata, qualificando-a à medida que o debate, alimentado pela própria implementação, fosse amadurecendo.

Com efeito, o monitoramento efetuado pelo Comitê Gestor e pelo Grupo Consultivo²³⁰ apontava que: i) os setores jurídicos de diversos estados e municípios manifestavam-se contrários à compra via chamada pública por considerar que não havia embasamento legal; ii) quando em contato com a CGPAE, as equipes técnicas responsáveis pela compra de gêneros apresentavam muitas dúvidas sobre o formato, o conteúdo e os critérios de seleção da chamada pública e também relatavam pouca ou nenhuma apropriação sobre os dispositivos que estavam relacionados especificamente à agricultura familiar, como por exemplo a DAP; iii) em muitos casos o desenho da chamada pública continuava reproduzindo, no todo ou em parte, os procedimentos licitatórios.

A Resolução 26/2013 buscou preencher essas lacunas, especialmente no que concerne à caracterização da chamada pública de compra, em seu Capítulo VI (art. 20º). Do mesmo modo, o manual “*Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar*”, publicado em 2014 e reeditado em 2016, apresentou de forma mais detalhada a chamada pública, quando comparada com a versão anterior do manual referente à Resolução 38/2009²³¹. Ambos podem ser visualizados no quadro 12.

230 Essas informações eram apresentadas tanto pelos órgãos de governo quanto pelas organizações da sociedade civil durante as reuniões entre o Grupo Consultivo e o Comitê Gestor do PNAE.

231 O Manual de apoio à Resolução 38 foi elaborado pelo MDA e suas edições foram publicadas em 2010 e 2011.

Quadro 11. Apresentação da Chamada Pública pelo PNAE, na Resolução 26/2013 e no manual *Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar* (2014 e 2016)

Chamada Pública na Resolução 26/2013 do PNAE - Capítulo VI (Art. 20º)
<p>Art. 20 A aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE deverá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009.</p> <p>§1º Quando a EEx. optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art.14, §1º da Lei nº 11.947/2009, <u>a aquisição será feita mediante prévia chamada pública.</u></p> <p>§2º Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações (grifos da autora).</p>
Chamada Pública no Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar (FNDE – 2014)
<p>[A chamada pública] É um instrumento firmado no âmbito das estratégias de compras públicas sustentáveis, que assegura o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, ao passo que possibilita a veiculação de diretrizes governamentais importantes, relacionadas ao desenvolvimento sustentável, ao apoio à inclusão social e produtiva local e à promoção da segurança alimentar e nutricional.</p> <p>Assim, em relação ao pregão e a outras formas de licitação, apresenta maior possibilidade de atender às especificidades necessárias à aquisição da agricultura familiar. Em outras palavras, entende-se que a Chamada Pública <u>é a ferramenta mais adequada porque contribui para o cumprimento das diretrizes do PNAE, no que se refere à priorização de produtos produzidos em âmbito local de forma a fortalecer os hábitos alimentares, a cultura local e a agricultura familiar, aspectos fundamentais na garantia do segurança alimentar e nutricional.</u></p> <p>Ainda, as Entidades Executoras podem realizar mais de uma Chamada Pública por ano se, por razões de conveniência e oportunidade, facilitar o processo de compra, em respeito à sazonalidade dos produtos, bem como a problemas climáticos ou de outra ordem. A Chamada Pública, desta forma, é o instrumento mais adequado para atender ao limite mínimo obrigatório de 30% de aquisição de alimentos da agricultura familiar. E mais: o procedimento da Chamada Pública poderá ser ampliado para até a totalidade dos recursos da alimentação escolar repassados pelo FNDE, desde que voltados para a aquisição de produtos da agricultura familiar, e em acordo com as mesmas normas aqui apresentadas. A Entidade Executora (prefeitura, secretaria estadual de educação, escola ou unidade executora) é a responsável pela Chamada Pública, por meio da qual torna pública a intenção de compra dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.</p> <p>A Chamada Pública deve conter informações suficientes para que os fornecedores formulem corretamente os projetos de venda, como tipos de produtos, quantidades, cronograma de entregas (diárias, semanal, período de fornecimento etc.) e locais de entrega. Os preços de aquisição também deverão ser determinados na Chamada Pública. (FNDE, 2014, Grifos da autora)</p>

Elaboração própria. Fonte: FNDE, 2014

Conforme trechos destacados quadro 12, o manual buscou reforçar o caráter legal da chamada pública, evidenciando que a mesma integra um conjunto de iniciativas do governo brasileiro para tornar as compras públicas em instrumentos de promoção do desenvolvimento sustentável e de inclusão produtiva. Essa argumentação foi construída no âmbito do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo e embasou-se, principalmente, em um documento técnico sobre

compras públicas sustentáveis que mapeou as normas legais e infralegais que regulamentam a matéria e analisou a Chamada Pública sob a perspectiva dos princípios da economicidade, impessoalidade e eficiência²³². O documento também recomendou ao FNDE construir conjuntamente com o TCU um parecer sobre os mecanismos e as etapas que envolvem a compra da agricultura familiar para o PNAE com dispensa de licitação de modo a conferir maior segurança jurídica às Entidades Executoras.

Embora a CGPAE, desde 2010, tenha demandado à Procuradoria do FNDE a elaboração de uma nota técnica sobre os aspectos legais que fundamentam a Chamada Pública, essa solicitação ainda não foi acolhida²³³. Na avaliação de um membro da equipe técnica do PNAE, um documento dessa natureza atenderia, especialmente, ao pleito dos/as gestores/as locais do PNAE que relatam encontrar muitas dificuldades em convencer os setores jurídicos e de compras sobre a legalidade da chamada pública, o que faz com que as Entidades Executoras optem pela compra via licitação (pregão, tomada de preço, carta convite) por tratar-se de um mecanismo de aquisição normatizado pela Lei 8.666/93, e que, portanto, já fazia parte da rotina administrativa.

Ainda com o objetivo de superar a insegurança dos gestores locais, o Grupo Consultivo propôs à CGPAE a organização de um curso de formação à distância que tratasse especificamente dos mecanismos diferenciados de compra da agricultura familiar com dispensa de licitação²³⁴.

4.3 Por trás dos instrumentos: controvérsias, ideias e interesses

A adoção de critérios de seleção vinculados às diretrizes do PNAE em substituição à compra pelo menor preço praticada nas licitações se configura em uma das principais inovações da chamada pública. Nesse contexto, as entrevistas e a análise de documentos também apontam que as questões que envolviam a definição de preço de aquisição e a seleção dos fornecedores da agricultura familiar foram objeto de grandes controvérsias e passaram por alterações significativas ao longo da regulamentação do programa.

Nas entrevistas, os/as informantes ressaltaram que, no âmbito do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo, havia ampla concordância sobre a importância estratégica de não se utilizar o menor preço como critério de seleção da chamada pública, por considerarem que o mesmo ia na contramão das novas diretrizes do programa que visam promover uma alimentação adequada e saudável e o desenvolvimento local a partir do fortalecimento da agricultura familiar.

232 ZUMAK, M.R. Documento Técnico contendo análise da legislação vigente relativa às aquisições públicas com base no desenvolvimento sustentável. Brasília, 2014.

233 Em 2015, por ocasião de mudanças na coordenação do PNAE e outros cargos de gestão do FNDE, a CGPAE fez um novo movimento de diálogo com a Procuradoria para a elaboração da Nota Técnica. De acordo com um membro da equipe técnica do Programa, as negociações ainda estão em curso. Também foi iniciada uma aproximação com o TCU e com a CGU

234 Em 2016, o FNDE abriu a primeira turma para o curso de Ensino à Distância (EAD) que contou com aproximadamente quatrocentos inscritos.

Eu costumo dar um exemplo bem esdrúxulo, mas é para as pessoas entenderem. Assim, quando a gente fala: “*olha, eu preciso contratar um consultor para atender um determinado produto. Preciso que execute um determinado produto*”. Que eu vou fazer? Eu preciso de um consultor especializado para atender ao determinado produto que eu quero dele. Então, eu vou ao mercado para ver o quanto, e aí para atender esse determinado produto eu preciso de um perfil de consultor. Ah, olha, eu preciso que ele entenda de política pública, preciso que ele entenda de saúde, eu preciso que ele entenda de determinados pontos, há um perfil específico. Eu vou ao mercado para ver o quanto que aquele consultor, com perfil que eu estabeleço para fazer aquela entrega para mim, está ganhando no mercado, porque eu quero o melhor consultor, eu quero um consultor que me entregue aquele produto. Eu vou ao mercado para saber o quanto que ele recebe, certo? Eu vejo no mercado que ele receberia para atender aquele produto para trabalhar durante o ano, sessenta mil reais, por exemplo. Eu vou e lanço uma chamada, um edital para contratar aquele consultor com aquele perfil e vou pagar sessenta mil. E aí vários pretensos consultores vêm. Se um candidato me disser que vai trabalhar por cinquenta mil eu não vou contratar em detrimento do outro por causa do preço. Na verdade, eu vou selecionar de acordo com os critérios que eu estabeleci num edital. E não porque ele está se propondo a ganhar menos por aquilo. A lógica é mais ou menos a mesma em relação à chamada pública. Eu quero comprar da agricultura familiar, porque eu preciso cumprir aquela determinação legal e eu preciso que a agricultura familiar me entregue com as exigências que eu estou estabelecendo no meu edital. Então, com essas exigências todas para aquele produto o preço de mercado é esse. O risco que se tem de pagar menos é talvez você não conseguir o produto que você está exigindo no edital além de outras questões como não remunerar de forma justa quem produziu e se propõe a entregar de acordo com as exigências do edital. Eu falo que a chamada pública traz segurança tanto para o gestor quanto para o agricultor familiar, porque quando você estabelece as exigências no edital, de especificação, entrega e tudo mais. O preço, o agricultor familiar olha aquilo ali e diz assim – olha, deixa eu ver, bom a entidade executora me exige isso e vai me pagar tanto por aquele serviço”. Eu, o agricultor familiar, com preço no edital ele tem condições de avaliar se aquele preço que foi publicado remunera de forma justa aquele serviço que ele se propõe a prestar. Ele vai participar, apresentando o seu projeto de venda e sabendo de antemão todas as condições para participar daquela seleção e daquele contrato e o gestor se assegura disso, porque sabe que o agricultor familiar vai participar e saber exatamente de quanto que ele vai receber por aquilo e sabe o que vai ser cobrado dele, tanto para o agricultor familiar quanto para o gestor. [...] e o gesto, de antemão, pressupõe que o agricultor familiar vai participar daquele processo sabendo, avaliando previamente que aquelas condições ele pode atender e que o preço vai remunerar de

forma justa o que ele está entregando. (Entrevista com integrante da equipe técnica da CGPAE que participa do Comitê Gestor do PNAE).

Eu acho que foi uma grande conquista eliminar o critério de disputa de preços, porque não é licitação e é importante criar outros critérios que não o preço. Tanto que agora não tem mais disputa de preços, mas outros critérios como prioridade de compra local, assentados, quilombolas, produção orgânica, cooperativismo. Dessa forma estimula a organização e se persistir empate vai para sorteio, não tem preço. Isso eu acho que foi um grande avanço e nessa questão dos critérios de seleção, nós gostaríamos que tivesse as mulheres. (Entrevista com assessor de um movimento sindical que integrou o GT AF e participa do Grupo Consultivo PNAE).

Todavia, a Resolução 38/2009 não explicitava em nenhum artigo que a seleção pelo menor preço não poderia ser utilizada pela chamada pública tampouco era precisa quanto à operacionalização dos critérios de priorização de fornecedores no processo de seleção. Na avaliação de alguns entrevistados, tais características aliadas à metodologia proposta para formação dos preços de aquisição geraram muitos questionamentos por parte das Entidades Executoras que não se consideravam suficientemente seguras para adotar esse formato de compra.

Alguns entrevistados/as que atuaram na equipe técnica do DEGRAV/MDA e que acompanharam de perto a implementação da compra da agricultura familiar pelo PNAE, analisaram que, excetuando-se os casos em que não havia vontade política, a resistência dos gestores podia ser atribuída também ao fato de haver uma visão consolidada na administração pública de que a compra pelo menor preço é a forma mais objetiva e justa de seleção e que assegura maior economicidade ao estado. Desconstruir essa visão é um processo lento e que requer um investimento em ações de capacitação sobre os novos instrumentos e sobre a dinâmica da agricultura familiar e de sensibilização dos gestores locais sobre as vantagens da chamada pública.

Quando a gente discutiu preço no PNAE estava claro pra todo mundo que não ia ser o menor preço. Nem para o FNDE! Eu lembro que isso tenha sido um problema. Mas depois quando a gente chegou pros estados e municípios, sim, porque eles tinham esse vício ou hábito de que a lei de licitações era o menor preço. Que muitas vezes não era, mas a mente do gestor que executava a lei era essa. Então você convencer o cara que ele podia não comprar pelo menor preço foi muito difícil. Acho que isso e a coisa dos caras nem saber o que era agricultura familiar, pra mim, pessoalmente era a maior dificuldade das capacitações, dizer pra 500 gestores públicos juntos que o preço não é mais importante. Como você fala isso pra alguém que está lidando com recurso que não é infinito e que tem que ter refeição na mesa? [...] A gente explicava a metodologia dos preços, aí tinham mil dúvidas. Nas perguntas sempre ficava: não vai ser o menor preço, com o que eu vou comparar? Como eu vou escrever o resultado, no final do

processo, de quem ganhou, que eu não estou considerando o preço. Isso foi bem difícil. A gente foi buscar interpretação na lei das licitações. Tentando dizer: “olha, a gente está de acordo com a qualidade, a lei permite fazer pesquisa local de preço e isso que estamos fazendo. (Entrevista com ex-integrante da equipe técnica do MDA e do MDS que participou do GT AF e do Comitê Gestor do PNAE).

Tem muita polêmica a respeito de preço sobre o que você pode acrescentar nos seus custos, o que vai pra cooperativa e o que não vai, a questão tributária, esses aspectos relacionados a agroecologia. Você diz o seguinte: - é prioridade comprar de mulher, mas é prioridade também comprar de Povos e Comunidades Tradicionais. É prioridade comprar de assentado, é prioridade comprar do local, é prioridade comprar agroecológico. Então você coloca uma dúzia de prioridades e como você ranqueia isso para o gestor que está preocupado em comprar pra abastecer a escola? O negócio dele é comida todo dia no prato das crianças. Aí tem uma forma e, do ponto de vista matemático, é quase impossível ranquear se um produto é de um assentado concorrendo com um agricultor familiar de uma cooperativa de fora, mas é agroecológico. Quem vem primeiro? Enfim, tudo isso aí foi bastante polêmico, se é grupo formal, se é informal, cooperativa. Tudo isso até hoje é muito polêmico e dificulta a execução. A gente tem que lidar com isso, porque é uma realidade complexa substituindo um instrumento muito simples. Na licitação, teoricamente, é muito simples, menor preço ganhar, e aí aquele monte de requisitos padrão, registro sanitário, contas em dia, uma série de coisas q você coloca ali, mas é muito simples, pois o menor preço leva, não importa de onde veio, se veio de fora do país, de fora do município, ou de fora do estado. E aí você entra com toda essa complexidade da agricultura familiar. É uma linguagem que, às vezes, o município não está acostumado. Está lá na resolução, mas pra ele são linguagens que não estão acostumados. (Entrevista com ex-gestor do DEGRAV/MDA que integrou o GT AF e o Comitê Gestor do PNAE).

É possível identificar nos relatórios e informes das reuniões do Grupo Consultivo e do Comitê Gestor acerca do monitoramento da Resolução nº 38/2009 que seus membros compartilhavam o mesmo diagnóstico de que a falta de clareza desta normativa sobre a dinâmica diferenciada de aquisição sem disputa por preço e o enorme receio dos gestores locais quanto aos possíveis questionamentos futuros por parte dos órgãos de controle compeliu muitos gestores a optar pelo processo licitatório ou a adotar um formato híbrido de compra via chamada pública, mas utilizando o critério de seleção pelo menor preço.

Frente a esse cenário, o DEGRAV/MDA propôs a inclusão do menor preço como um dos critérios de seleção ou de desempate dos projetos de venda, pois avaliava que esta seria uma maneira de conferir aos/às gestores/as um “porto seguro”. Esta proposta foi prontamente refutada tanto pelos membros do grupo consultivo (inclusive pelos representantes da

UNDIME e do CONSED) quanto pelos demais membros do Comitê Gestor, tendo sido acordado que em nenhuma hipótese deveria ser empregada a disputa por menor preço, pois consideravam um enorme retrocesso reproduzir a “*lógica licitatória, o que estimularia a prática do preço predatório*” e “*criaria um ambiente de competição na agricultura familiar*”²³⁵.

Nesse contexto, a Resolução nº 26/2013 definiu em seu artigo 29§3º que “*o preço de aquisição deverá ser publicado na chamada pública*”, explicitando, portanto, que o menor preço não pode ser aplicado ao processo de seleção, visto que o valor a ser pago pelos gêneros alimentícios precisa ser previamente definido mediante pesquisa de mercado. A Resolução nº 04/2015 (Art. 29 §3º) foi ainda mais precisa ao estabelecer que “*Os preços de aquisição definidos pela EEx. deverão constar na chamada pública, e serão os preços pagos ao agricultor familiar, empreendedor familiar rural e/ou suas organizações pela venda do gênero alimentício*”. Os trechos apresentados abaixo retratam a visão expressa em várias entrevistas de que as resoluções nº 26 e 04 deram passos cruciais ao assumirem explicitamente que não há competição por preço, já que a definição do mesmo é efetuada pela Entidade Executora com base em pesquisa de mercado e nos insumos necessários para o fornecimento do produto pela agricultura familiar, não guardando, então, nenhuma relação com os valores praticados nas licitações.

Eu sei que uma coisa que a gente avançou foi na questão da definição de critérios de prioridades e não disputa por preço. A gente conseguiu pautar um bom debate. Se eu não me engano, a primeira resolução era um pouco dura em relação a isso e abriu espaço para que alguns gestores fizessem – aliás, isso ainda se faz, mas hoje a resolução está muito mais fechada em relação a isso – concorrência por preço com os agricultores. E à medida que isso foi ocorrendo fomos criando mais amarras dentro da regulamentação para evitar isso. Então, hoje o critério é estabelecer um preço fixo com base na média de três varetas locais e cinco ou seis critérios de prioridade a partir da qual você seleciona o grupo fornecedor. (Entrevista com um membro de uma articulação de SAN que integrou o GT AF e participa do Grupo Consultivo do PNAE).

Da resolução 38 para 26 para 4, há algumas macro questões em que houve um amadurecimento, como por exemplo o valor por agricultor, que pula de nove para vinte mil. Eu acho que é um amadurecimento, pois o FNDE assume algumas coisas também. Ele assumiu que o preço de referência é o preço publicado e que aquele é o preço de compra, independentemente se ele for maior. Então, assim, é um ato de coragem do FNDE na minha percepção, porque quando o FNDE

235 Consta no relatório da reunião conjunta entre o Comitê Gestor e Grupo Gestor realizada nos dias 05 e 06/04/2011 que esses argumentos foram apresentados pelo representante da CGPAE e da UNICAFES, respectivamente.

diz não, não é o menor preço é um preço da agricultura familiar ele ta assumindo isso como política para além da gestão de contas, entendeu? Sai da lógica de menor preço para passar pra uma lógica de fomento de uma política de agricultura familiar de uma política diferenciada, por exemplo, a 26, ela trouxe, ela incorporou a questão dos orgânicos que não havia na 38, foi na 26 que incorpora, então o programa ele reforça a possibilidade da compra dos 30% de orgânicos, você poder pagar a mais por ser um alimento orgânico, por ser uma compra de alimentos orgânicos ou agroecológicos. (Entrevista com integrante da equipe técnica do CGPAE responsável pela área de SAN).

No que concerne à definição de preços no âmbito das chamadas públicas, é possível observar no quadro 13 a ocorrência de alterações significativas na metodologia à medida que novas resoluções foram publicadas.

Quadro 12 Mecanismos para definição dos preços para a aquisição dos gêneros da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais

RESOLUÇÃO 38/2009
<p>Art. 23. Na definição dos preços para a aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e dos Empreendedores Familiares Rurais, a Entidade Executora deverá considerar os <u>Preços de Referência praticados no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA</u>, de que trata o Decreto nº 6.447/2008.</p> <p>§ 1º Entende-se por Preço de Referência o preço médio pesquisado, em âmbito local, regional, territorial, estadual e nacional, nessa ordem dos produtos da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural.</p> <p>§ 2º Nas localidades em que não houver definição de preços no âmbito do PAA, os Preços de Referência deverão ser calculados com base em um dos seguintes critérios:</p> <p>I - Quando o valor da chamada pública da aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural for de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano: a) média dos preços pagos aos Agricultores Familiares por 3 (três) mercados varejistas, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver; ou b) preços vigentes de venda para o varejo, apurado junto aos produtores, cooperativas, associações ou agroindústrias familiares em pesquisa no mercado local ou regional.</p> <p>II - Quando o valor da chamada pública da aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural for igual ou superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano: a) média dos preços praticados no mercado atacadista nos 12 (doze) últimos meses, em se tratando de produto com cotação nas Ceasas ou em outros mercados atacadistas, utilizando a fonte de informações de instituição oficial de reconhecida capacidade; ou b) preços apurados nas licitações de compras de alimentos realizadas no âmbito da entidade executora em suas respectivas jurisdições, desde que em vigor; ou c) preços vigentes, apurados em orçamento, junto a, no mínimo, 3 (três) mercados atacadistas locais ou regionais.</p>
RESOLUÇÃO 26/2013
<p>Art. 29 Na definição dos preços de aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e/ou dos Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações, a EEx. deverá considerar todos os insumos exigidos na licitação e/ou chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.</p> <p>§1º <u>O preço de aquisição</u> será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver.</p>
RESOLUÇÃO 04/2015
<p>Art. 29. <u>O preço de aquisição</u> dos gêneros alimentícios será determinado pela EEx., com base na realização de pesquisa de preços de mercado.</p> <p>§1º O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.</p> <p>§2º Na impossibilidade da pesquisa ser realizada em âmbito local, deverá ser realizada ou complementada em âmbito territorial, estadual ou nacional, nessa ordem.</p>

Elaboração própria. Fonte: FNDE (2009; 2013; 2015)

Por se tratar de uma das principais controvérsias, a metodologia de preços foi objeto de intenso debate em todas as reuniões conjuntas do Grupo Consultivo e do Comitê Gestor (realizadas entre 2010 e 2015). Já na primeira reunião de monitoramento da implementação da Resolução 38/2009, as organizações que compunham o Grupo Consultivo ponderaram junto ao Comitê Gestor que a metodologia proposta para a definição de preços era bastante confusa, o que acabava gerando muitas dúvidas por parte dos agentes implementadores e das organizações da agricultura familiar. A CONTAG também manifestou estar descontente com os baixos valores que estavam sendo praticados, pois os mesmos não cobriam os custos com a logística.

Em 2012, quando foram retomados os encontros com o Grupo Consultivo, a CGPAE apresentou uma minuta da nova resolução na qual apresentava uma metodologia para a definição de preço desvinculada do PAA. As principais justificativas apresentadas pelo CGPAE e pela equipe do DEGRAV/MDA foram: i) a enorme insatisfação das organizações da agricultura familiar com os baixos preços que vinham sendo pagos, especialmente nos casos em que a referência era o PAA, já que as superintendências estaduais da CONAB definiam os preços com base na média dos preços praticados no mercado atacadista. Além disso, o fornecimento de gêneros para o PNAE envolvia um custo maior com insumos e logística que não eram incorporados ao preço final; ii) muitas entidades executoras, principalmente nos grandes centros, queixando-se da excessiva burocratização como um fator que dificultava ainda mais o processo de compra. Os representantes da UNDIME e do CONSED também reforçaram esse panorama, argumentando que a metodologia era de difícil aplicabilidade.

Em que pese a concordância sobre a necessidade de reformular a metodologia, o debate sobre o conteúdo da minuta foi bem controverso com apresentação de propostas muito distintas tanto pelo governo quanto pelos membros do grupo consultivo, especialmente no que se refere à desvinculação com os preços do PAA. No âmbito governamental, a CONAB manifestou estar em desacordo com essa proposta apresentada pelo CGPAE e que foi apoiada pelos demais membros do Comitê Gestor (MDA, MDS, MPA). Seus representantes propunham que apenas nas regiões onde não houvesse PAA deveria ser elaborada uma metodologia específica a ser aplicada pelos governos estaduais em parceria com as superintendências da CONAB.

É importante pontuar que a definição de preço também se configurava em uma controvérsia que ainda não havia sido resolvida no âmbito do próprio PAA, de forma que eram utilizadas duas metodologias diferentes para a modalidade compra com doação simultânea. Quando operada pela CONAB, o preço de referência era estabelecido com base na média dos preços praticados no mercado atacadista nos últimos doze meses, enquanto o MDS se baseava nos preços do mercado varejista. Frente a essa tensão, que também repercutia também no PNAE, o grupo consultivo sugeriu que os comitês gestores do PAA e PNAE se reunissem para debater essa questão e construir uma proposta consensual a ser analisada posteriormente pelos respectivos grupos consultivos.

No âmbito do grupo consultivo, o FBSSAN, a ANA e a FASE responderam conjuntamente à consulta do CGPAE sobre o conteúdo da minuta da Resolução nº 26 manifestando sua preocupação com o fato de a metodologia ser muito genérica - consulta ampla a três estabelecimentos comerciais - e a definição dos preços ficar estritamente sob a responsabilidade das entidades executoras, por considerarem que esse desenho poderia fragilizar o programa junto aos órgãos de controle locais, sobretudo porque parte considerável

dos gêneros adquiridos é sazonal e, portanto, pode apresentar enorme variação de preço ao longo do ano. Já o CONSED e a UNDIME manifestaram concordância com a proposta apresentada pela CGPAE por considerarem que as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação já detinham uma expertise em levantamento de preços, prática que também é comum nas compras convencionais.

Essa preocupação sobre a complexidade que envolve a definição de preço de produtos sazonais também foi abordada em algumas entrevistas, cujos trechos são apresentados abaixo.

Um dos grandes problemas que teve na época que, ainda hoje, não está totalmente pacificado é o preço. Preço é um problema que, desde aquela época até hoje, está em todas as discussões, todos normativos que fo

preço, por exemplo, se você vai pegar o preço médio de mercado hoje: tomate hoje está seis reais, tá ótimo, preço bom. Então você vai pegar o preço para o semestre inteiro a seis reais? Mas, se o tomate cair a três a escola não vai gostar. Agora, se o preço for dois ou três reais o quilo do tomate no mercado e você pagar um preço médio e o agricultor não vai querer entregar a esse preço e o preço subir depois para cinco ou seis reais. Então esse é um problema, como você fazer um preço que atenda, porque você não vai pagar o preço do dia. Atualmente a definição do preço faz um levantamento médio. Levanta três preços de mercado e faz uma média, então, isso é um problema ainda. Por exemplo, porque se você levantar o preço de época, de safra vai estar lá embaixo e se levantar o preço entressafra vai estar lá em cima. Como é que é no PAA fica mais tranquilo? Levanta o preço médio do ano, três preços durante doze meses e faz a média do ano, então você tem um preço médio, não é três nem é seis, é quatro e cinquenta para o ano inteiro. Então, no período da safra, o preço tá lá embaixo você tá ganhando um pouco mais, na entressafra o preço tá lá em cima e você ganha um pouco a menos, mas na média você está ganhando o preço bom, satisfatório. O problema do PAA é que o preço é de atacado, enquanto no PNAE é preço de varejo, aí esse é o problema. Ah, para nós o ideal seria esse preço médio, mas que fosse de mercado, não de atacado (Entrevista com assessor de um movimento sindical que integrou o GT AF e participa do Grupo Consultivo PNAE).

Tem um ponto que até hoje é um problema e que está sendo empurrando com a barriga desde a época do PAA, que é o tema da definição de preços. Veja só, um tema tão importante, né? Na verdade, essa última resolução, ela simplificou, mas chutou pra cima na verdade, né? Chutou pra cima, porque ela simplificou em termos, porque ela não coloca de forma explícita uma metodologia. Tu não sabes se é preço de varejo ou se é preço de atacado. Ficou uma coisa assim muito solta, na minha avaliação. Antes também ficou um pouco confusa. Não era solta, era confusa. E agora ficou solta demais. Por que eu acho isso importante? Inclusive com o texto que está hoje ele se perdeu um pouco porque, por exemplo, se tu puderes utilizar o

preço da licitação no município como uma referência para aquela compra daquela época ali que esteja em vigência, eu acho que isso é uma vantagem que foi tirada. Foi tirado, mas até hoje não se estabeleceu a metodologia correta de pesquisa. Claro que tem muitas realidades, né? Mas, ficou muito aberto e isso dá muita insegurança para os gestores. E outra, esse preço talvez o mais importante dele nem seja essa questão de mostrar transparência do uso do recurso público. Claro que isso é fundamental. Mas, tem outra questão que é muito importante que é se o preço da chamada pública não for um preço que esse agricultor naquele mesmo preço, com aquele preço ocupar outros espaços de comercialização do município, vamos dizer assim, que eu chamo do mercado real. Não que esse não seja um mercado real. Esse é um mercado super real e cada vez mais real. E a gente está sempre trabalhando pra isso, mas se o agricultor não conseguir usar o PAA ou usar o PNAE pra ir além e, inclusive, sair do PAA, talvez não sair do PNAE, mas sair do PAA. Abrir espaço pra que outros possam entrar e possam usar a política pública, a garantia de compra como uma estratégia de segurança alimentar, de diversificação e de soberania, mas também de auto-organização, não adianta nada. Entende? Na minha avaliação, não adianta botar um preço altíssimo ali no PNAE que aquele agricultor só vende ali e não vai conseguir vender em lugar nenhum outro mais e não vai sair nunca dali porque é um preço bárbaro pra ele. O PAA, na verdade, às vezes, pecava pelo contrário, botava preços baixos demais. Faz aquela média da CEASA e aquela média da CEASA é um problema porque tu tens produtos - se é pra refletir o mercado local - tu tens produtos na CEASA que são produzidos por especialistas. Agricultores especialistas em alface são agricultores familiares, mas especialistas em alface. Especialistas em repolho. Especialistas em couve-flor. É claro que o preço da CEASA vai ser baixíssimo porque o cara vende só isso e produz horrores disso aí. Se nós queremos que uma agricultura familiar local seja minimamente diversificava, ela não tem como, ela vai plantar uma área pequena e aquele preço da CEASA inviabiliza ele vender. Então, ele vai produzir no máximo pra comer, ele não vai vender pra alimentação escolar. Aí é ao contrário, ele não está supervalorizado, está subvalorizado. Se tu pões pela média da CEASA está subvalorizado em algumas culturas, né? Que são as culturas que tu consegue produzir quase todo o ano no estado. [...] Resumindo, nunca de fato se construiu uma metodologia que conseguisse respeitar as questões de preço local. A política pública, ela hoje tanto o PNAE quanto o PAA estão deixando de ser o que poderiam ser, que era o quê? Pelo menos no meu entendimento, uma política de apoio à emancipação dos agricultores familiares de venda direta ao consumidor. (Entrevista com ex-consultor da CONAB e do FNDE que participou do GT AF).

Ainda em relação à consulta sobre a minuta encaminhada pela CGPAE, a CONTAG e a FETRAF reiteraram a preocupação em garantir que a remuneração fosse compatível com as exigências do mercado da alimentação escolar e, então, propuseram que a resolução estabelecesse que o preço pago à agricultura familiar não pudesse ser inferior aos preços praticados pelo PAA ou pelo PGPAF²³⁶.

Em substituição à metodologia apresentada na minuta, o FBSSAN, a FASE, a ANA e a Rede Ecovida com o apoio da CONTAG, do MMC, do MPA e do CONSEA²³⁷ propuseram que o Comitê Gestor investisse no diálogo com outros setores de governo para que fosse criado um mecanismo para formalização dos preços praticados pelo mercado institucional de forma regionalizada e com participação da sociedade civil. Foram apresentados os seguintes argumentos:

- É necessário que haja uma base comum para prática de preços em compras institucionais da agricultura familiar para impedir que cada programa utilize metodologias díspares, gerando dúvidas e insegurança para as organizações da agricultura familiar, bem como a possibilidade de questionamentos futuros por parte de órgãos de controle e fiscalização.
- É fundamental democratizar o processo de discussão de formação de preços do PAA, ainda muito concentrada nas mãos da CONAB. Este poderia servir de base para todas as compras institucionais da agricultura familiar.
- Ter uma base comum não significa que os preços praticados pelos programas tenham que ser exatamente os mesmos. A alimentação escolar, por exemplo, tem algumas especificidades em relação ao PAA que precisam ser consideradas. Por isso, a participação dos municípios no processo de formação dos preços é importante e também é necessário construir um mecanismo que possibilite algumas adequações às realidades locais.

Essas organizações também se articularam para pautar tais questões na Plenária do CONSEA sobre Mercado Institucional, realizada no dia 23 de abril de 2013. Nessa oportunidade, o pleno do conselho aprovou o envio de uma Exposição de Motivos à Presidenta da República, Dilma Roussef, contendo proposições para a qualificação do PAA e do PNAE. Nesse documento o CONSEA externou sua preocupação com a metodologia que passaria a ser adotada pelo PNAE e reforçou as propostas apresentadas por essas organizações que integravam o Grupo Consultivo.

236 A Resolução 38/2009 definia que os gêneros que integravam a lista de produtos cobertos pelo PGPAF não poderiam ter preços inferiores a esse. No entanto, a minuta que estava em discussão retirava essa orientação. A justificativa apresentada pelo CGPNAE foi de que a Procuradoria do FNDE avaliou que não havia autorização legal para essa vinculação com a PGPAF.

237 Em encontro, articulado pelo FBSSAN, e que antecedeu a reunião do grupo consultivo com o comitê gestor, foi discutida previamente a dinâmica de participação no grupo consultivo e a minuta encaminhada pelo CGPAE. Participaram da reunião os representantes da FASE, ANA, Rede Ecovida, CONSEA, CONTAG, FETRAF e MMC. Uma das questões acordadas foi a proposta de criação de um grupo de trabalho sobre preços para analisar a pertinência de se institucionalizar um espaço para construir uma política de preços para o mercado institucional.

Outro desafio se refere à unificação da metodologia para pesquisa e definição dos preços do PAA e do PNAE. No caso do PAA a pesquisa de preço considera o atacado, enquanto para o PNAE os preços são definidos a partir do varejo, exceto nos casos de chamadas públicas com valores iguais ou superiores a R\$100 mil. Considerando tratar-se de dois Programas do Governo Federal de compra de alimentos da agricultura familiar, o estabelecimento de metodologias para a pesquisa e a definição de preços diferenciados para condições semelhantes, favorece o antagonismo, a fragilização e a ineficácia dos programas públicos, podendo, inclusive, tornar-se alvo de questionamentos por parte dos órgãos de controle externo, tais como Controladoria-Geral da União - CGU, Tribunal de Contas da União - TCU, Ministério Público - MP e outros. Além disso, há também a preocupação com o fato da nova resolução do FNDE repassar às prefeituras a responsabilidade pela determinação dos preços dos alimentos, podendo haver riscos de distorções no momento da pesquisa por conta das variações sazonais (CONSEA, 2013:2)

Nessa direção, a experiência do Paraná²³⁸, considerada exitosa, foi apontada pelo Grupo Consultivo e pelo CONSEA como uma alternativa viável de ser replicada por envolver a criação de um comitê estadual formado por diferentes órgãos do governo estadual, superintendência estadual da CONAB, CONSEA Estadual e organizações da sociedade civil com a função de definir preços de referência para os programas que envolvem compras institucionais da agricultura familiar. O Comitê Gestor, com exceção da CONAB, ponderou que o amadurecimento dessa proposta requereria muito tempo por envolver a necessidade de diálogo e concertação com outros atores governamentais que não integravam o Comitê e que, por outro lado, havia urgência em publicar uma nova resolução com a metodologia de preço reformulada.

Os principais pontos de concordância, no âmbito do Grupo Consultivo e Comitê Gestor, foram: i) a substituição do preço de referência pelo preço de aquisição, para deixar mais claro que o preço a ser pago pelos gêneros é aquele definido em chamada pública pela Entidade Executora, não havendo, portanto disputa por preço; ii) a metodologia para a definição do preço final a ser pago à agricultura familiar precisa considerar os custos com frete, embalagem entre outros insumos necessários ao atendimento das exigências definidas na chamada, conforme proposta apresentada pelo MST; iii) reunião conjunta entre os comitês gestores do PAA e PNAE para afinar a metodologia.

Logo após a publicação da Resolução nº 26/2013, a CGPAE convocou uma reunião conjunta do Comitê Gestor com o Grupo Consultivo. Nesse encontro, a coordenação do programa informou que havia muitas entidades executoras com dúvidas e incertezas sobre a nova metodologia de preços. Para o representante do CONSED, o formato proposto pela Resolução nº 26 precisava ser revisto novamente, pois não considerava as oscilações de mercado ao longo do ano, o que estava gerando distorções que fragilizavam o programa junto

238 O CONSED era representado no Grupo Consultivo por um gestor da Secretaria de Estado de Educação do Paraná.

aos órgãos de controle. O representante do MPA também criticou a metodologia de preços que vinha sendo utilizadas pelas Entidades Executoras e sugeriu a criação de uma empresa pública especialmente voltada para a coordenação das compras governamentais de gêneros alimentícios, principalmente a definição dos preços.

Para resolver essa controvérsia foi, então, constituído um grupo de trabalho formado pela UNDIME, CONSED, CONAB, MDA, FBSSAN, CONTAG, IPEA²³⁹ e CONSEA. Todavia, o GT se reuniu apenas uma vez, na qual foram apresentadas experiências locais de formação de preços. De acordo com um membro do CGPAE que ficou responsável por coordenar a atualização da metodologia de preços:

Nossa ideia inicial foi criar um GT para criar uma metodologia, ou assim, criar instrumentos, a partir de alguns exemplos de metodologia, que dessem subsídios para quem estivesse comprando da agricultura familiar. Então, a ideia era que o GT construísse uma metodologia para formação do preço, para apuração do preço no mercado do jeito que a [Resolução] 26 tava fazendo. E a gente fez a primeira reunião com o grupo. A gente trouxe acho que quatro ou cinco exemplos, a gente trouxe o GDF [Governo do Distrito Federal], trouxe prefeitura de São Paulo, trouxe a SEEDUC Paraná e trouxe o Ceará também para discutir. Bom, e o que a gente chegou à conclusão? Todos apresentaram a construção que cada um tinha feito para chegar numa metodologia adequada de preço. E eu vou te falar a verdade. Aquilo me serviu mais como um subsídio para gente refletir ali dentro da coordenação geral, da coordenação da DIDAF, da coordenação de Segurança Alimentar, que aquilo ali a gente conseguiria normatizar, é, dentro do FNDE. Seria arriscado a gente entrar numa normatização. O risco era a gente voltar para a Resolução 38, trazendo regras de apuração do preço que ficariam engessadas e a ideia era que cada entidade executora construísse as ações de acordo com a sua realidade. Porque um dos avanços, eu acredito, eu avalio da [Resolução] 38 para 26 é que você, desamarra alguns processos que na 38 estavam muito amarrados. Por exemplo, a questão de que se você tem que comprar até cem mil, você pode comprar de grupo formal e informal. Se você vai comprar mais de cem mil, você só vai comprar de grupo formal. E a 38 dizia que: “olha, o preço de referência ele vai seguir o preço do PAA ou o preço é cotado em licitação”. A resolução dizia como fazer e as entidades executoras diziam: “olha, eu não consigo comprar pelo preço do PAA que é muito baixo, porque tem que entregar ponto a ponto, ou então eu não consigo comprar da agricultura”. Quando eu estabeleço o preço da licitação num registro de preços, eu não consigo comprar da agricultura familiar, porque a agricultura familiar para vender da forma que a gente está estabelecendo com as exigências do edital, o preço fica maior. Então

239 Embora o IPEA não fizesse parte do Grupo Consultivo, avaliou-se que seria importante sua participação.

assim, o nosso risco era criar metodologia que não se encaixava para todas as situações. Então aquilo ali nos serviu de reflexão para isso, para dizer olha, na verdade, a resolução aponta para que cada entidade executora crie a sua própria metodologia de formação de preços. Se a entidade executora tem condições de criar uma metodologia onde ela consiga apurar um preço e trazer e fazer e conseguir apurar lá do outro lado também o custo de logística dela, ela faz essa forma pesquisa de preços. Agora se ela não tem condições de fazer uma apuração do custo de logística de entrega - os custos, os insumos - ela faz uma pesquisa de preço aonde ela vai lá no produtor, no comerciante, no fornecedor que pode potencialmente entregar, ela vai fazer uma pesquisa de preço de acordo com as exigências que ela estabelece no edital, mas ela vai dizer na pesquisa de preço como é que ela precisa daquele produto entregue. Ela vai criar essa regra, se é centralizado ou se é ponto a ponto. A gente, a resolução, ela define que tem que fazer uma pesquisa de preço de mercado em pelo menos três mercados e que precisa considerar os insumos. Daqui em diante é com a entidade executora. A sua realidade é que vai ditar a forma, o caminho que você vai apurar esse preço, estabelecendo condições mínimas, estabelecendo regras gerais para essa metodologia ser construída. Essa foi a função da primeira e única reunião do GT de preços. Foi uma avaliação dentro da coordenação, serviu para a coordenação avaliar que aquilo ali a gente talvez criasse regras que não se encaixariam para todas as entidades executoras. (Entrevista com integrante da equipe técnica do PNAE e membro do Comitê Gestor do PNAE).

Embora a Resolução nº 04/2015 (quadro 14) tenha mantido a metodologia estabelecida pela resolução anterior, alterando apenas a redação do texto para que ficasse mais inteligível, é possível considerar que as controvérsias sobre essa questão ainda não se encerraram, sendo, inclusive, ponto de pauta da última reunião conjunta do Grupo Consultivo e do Comitê Gestor realizada em novembro de 2015.

A definição do limite anual por DAP também se configurou em uma grande controvérsia, cujas propostas apresentadas pelos atores eram muito distintas entre si e que, de certa forma, expressavam as diferentes visões sobre o papel a ser exercido pelo mercado institucional do PNAE no fomento à agricultura familiar e na promoção da SAN. O quadro 14 mostra as alterações no limite por DAP que foram efetuadas ao longo das resoluções publicadas entre 2009 e 2015.

Quadro 13. Limites por DAP/ano segundo as resoluções publicadas pelo FNDE entre 2009 e 2015

RESOLUÇÃO FNDE 38/2009
Art. 24 O limite individual da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural para a alimentação escolar deverá respeitar <u>o valor máximo de R\$ 9.000,00 (nove mil reais) por DAP/ano.</u>
RESOLUÇÃO FNDE 25/2012
Art. 2º O artigo 24 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009 passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 24. O limite individual de venda do Agricultor Familiar e do Empreendedor Familiar Rural para a alimentação escolar deverá respeitar <u>o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por DAP/ano.</u> (NR)"
RESOLUÇÃO FNDE 26/2013
Art. 32 O limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deverá respeitar <u>o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP/ano e será controlado pelo FNDE e MDA,</u> conforme Acordo de Cooperação firmado entre estes.
RESOLUÇÃO FNDE 04/2015
Art. 32 O limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP Familiar /ano/entidade executora, e obedecerá as seguintes regras: I - Para a comercialização com fornecedores individuais e grupos informais, os contratos individuais firmados deverão respeitar <u>o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP Familiar /ano/Eex.</u> II - Para a comercialização com grupos formais o montante máximo a ser contratado será o resultado do número de agricultores familiares, munidos de DAP Familiar, inscritos na DAP Jurídica multiplicado pelo limite individual de comercialização, utilizando a seguinte fórmula: Valor máximo a ser contratado = nº de agricultores familiares (DAPs familiares) inscritos na DAP jurídica x R\$ 20.000,00. §1º Cabe às cooperativas e/ou associações que firmarem contratos com a EEx. a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda nos casos de comercialização com os grupos formais. §2º Cabe às EEx. a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda nos casos de comercialização com os grupos informais e agricultores individuais. A estas também compete o controle do limite total de venda das cooperativas e associações nos casos de comercialização com grupos formais. (Grifos da autora)

Elaboração própria. Fonte: FNDE (2009; 2012;2013;2015)

O limite de nove mil reais por DAP/ano foi estabelecido pela Resolução nº 38/2009, tendo como base os limites praticados pelo PAA. Todavia, ao longo do processo de reformulação dessa Resolução, alguns movimentos sociais, especialmente o MST

(CONCRAB), o MPA e a CONTAG fizeram muitas críticas por considerarem que esse limite acabava limitando a capacidade das cooperativas da agricultura familiar em atender as demandas de atendimento ao PNAE, em particular, as grandes cidades e metrópoles. Dessa forma, eles propuseram que o limite fosse ampliado para vinte mil reais. Com exceção da CONAB, essa proposta foi apoiada pelos demais órgãos que integravam o Comitê Gestor do PNAE. Como vimos no capítulo 3, a CGPAE e o DEGRAV/MDA também compartilhavam dessa preocupação em atender a demanda crescente e contínua das metrópoles.

Por outro lado, o FBSSAN, a FASE e a ANA argumentavam que, nos municípios de pequeno e médio porte, esse aumento poderia resultar na concentração do acesso ao PNAE nas mãos de um número muito restrito de agricultores familiares e na exclusão dos mais pobres. Nessa direção, essas organizações propuseram que o programa adotasse limites diferenciados segundo o valor total destinado pela Entidade Executora para a compra da agricultura familiar e a característica do produto. Já a UNICAFES e a FETRAF propuseram a adoção de limites diferenciados para as cooperativas. O quadro 15 apresenta de forma resumida as propostas que estiveram em debate durante o processo de reformulação da Resolução nº 38/2009.

Quadro 14. Propostas para o limite anual de compras por DAP em debate durante a reformulação da Resolução nº 38/2009, do FNDE

Proposta para limite por DAP/Ano	Propo nentes	Principais argumentos
- aumento do limite máximo de venda por DAP/Ano para R\$ 20.000,00	CONCRAB (MST) MPA CONTAG	- o limite de R\$ 9.000,00 encontra-se muito abaixo da capacidade de venda de várias cooperativas da agricultura familiar que comercializam produtos processados e impõe barreiras para o atendimento da demanda dos municípios de grande porte e metrópoles.
- mantém o limite máximo individual de venda de R\$ 9.000,00 e amplia esse limite em 50% para os casos em que o fornecedor for uma cooperativa da agricultura familiar (DAP Jurídica)	UNICAFES	- o aumento do limite exclusivamente para as cooperativas da agricultura familiar visa estimular o cooperativismo e ao mesmo tempo ampliar sua capacidade de acesso ao PNAE.
- aumento do limite máximo de venda por DAP/Ano para R\$ 15 mil e de R\$20 mil para as cooperativas da agricultura familiar	FETRAF	- a adoção de limites diferenciados para as cooperativas visa atender a demanda das mesmas pela ampliação desse mercado e ao mesmo tempo estimular o cooperativismo
-Limite de R\$ 9.000,00/DAP/Ano para os municípios/estados cujo valor anual de aquisição da agricultura agricultura familiar fosse de até 100 mil reais. -Limite de R\$ 20.000,00/DAP/Ano para os municípios/estados cujo valor anual de aquisição da agricultura familiar seja acima de 100 mil real.	FBSSAN/ FASE/ ANA	- a adoção de limites escalonados segundo o volume de recursos a ser destinado pelo município para a compra da agricultura familiar possibilita uma conformação mais adequada dos mecanismos de compra do programa à diferentes realidades institucionais. - nessa proposta, o limite por DAP/Ano passa a estar vinculado ao perfil do município. Dessa forma o fornecedor da agricultura familiar (individual ou coletivo) poderá comercializar até R\$ 9.000,00 por DAP/ano para os municípios quem comprarem até 100 mil reais, e no caso dos municípios com capacidade de compra acima de 100 mil reais os fornecedores poderão comercializar até o limite de R\$20.000 por DAP/Ano.

Elaboração própria. Fonte: anotações sistematizadas pela autora durante as reuniões do Grupo Consultivo.

Essas propostas fomentaram um longo processo de diálogo e negociação no âmbito das reuniões do Grupo Consultivo e do Comitê Gestor sem que, contudo, tenha se conseguido chegar a um consenso. Frente a esse impasse, o MST, o MPA e a CONTAG decidiram utilizar outros canais de interlocução direta e pressão junto ao governo federal para que o

limite fosse ampliado para vinte mil reais. O MST e o MPA realizaram uma audiência com o Ministro da Educação na qual apresentaram essa demanda como uma questão prioritária. Já a CONTAG incluiu essa proposta na pauta de reivindicações da Marcha das Margaridas²⁴⁰ em 2011 e que foi objeto de negociação com a Presidenta Dilma. Em seu discurso na Marcha, a Presidenta anunciou²⁴¹, dentre outras medidas, o aumento do limite para vinte mil reais (R\$ 20.000,00).

Em função do anúncio público feito pela Presidenta da República e da demora em finalizar a elaboração da Resolução nº 26, o FNDE decidiu publicar a Resolução nº 25/2012 que tratou exclusivamente do estabelecimento do limite por DAP/Ano.

O limite por DAP voltou ao debate por ocasião do processo de reformulação da Resolução nº 26/2013, sendo que dessa vez foi possível construir um acordo. Foi definido que o limite máximo de R\$20.000,00 por DAP/ano passaria a ser vinculada à Entidade Executora. Dessa forma, os/as fornecedores/as da agricultura familiar poderiam comercializar acima desse limite, caso atendessem a mais de um município ou estado. No caso dos grupos formais, o valor máximo que pode ser contratado por entidade executora passa a depender do número total de agricultores com DAP individual. Tanto o Grupo Consultivo quanto o Comitê Gestor avaliaram que esse formato possibilitava que os grupos mais estruturados e com maior capacidade produtiva pudessem atender a demanda de várias entidades executoras.

240 A Marcha das Margaridas integra a agenda de mobilização do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – MSTTR e de movimentos feministas e de mulheres e tem como objetivos “*garantir visibilidade, reconhecimento e ampliar as conquistas das mulheres do campo e da floresta*”. A Marcha é coordenada pela CONTAG em parceria com vários movimentos sindicais, movimentos de trabalhadoras rurais, e movimentos feministas.

241 Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante solenidade de encerramento da Marcha das Margaridas 2011. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-solenidade-de-encerramento-da-marcha-das-margaridas-2011-brasilia-df-31min17s>. Acesso em 15 de maio de 2017.

CONCLUSÕES

Essa tese se propôs a olhar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a partir de um ângulo ainda pouco explorado nas análises de políticas públicas – os seus instrumentos. Adotamos o conceito proposto por Lascoumes & Le Galés (2004) de que os instrumentos são dispositivos que atuam como instituições capazes de produzir efeitos específicos, ao mesmo tempo em que são portadores de um conjunto de ideias e valores que expressam o quadro cognitivo dos atores que conseguiram incidir sobre esse processo. Nessa direção, a pesquisa teve como foco analisar as mudanças recentes nos instrumentos do PNAE, em especial a exigência de destinação de uma cota mínima dos recursos transferidos pelo governo federal para compras de alimentos diretamente da agricultura familiar. Buscamos compreender, a partir da abordagem da Instrumentação da Ação Pública (IAP), como se deu a construção dos mecanismos diferenciados para a efetivação desta compra da agricultura familiar e as razões que levaram a essas escolhas, assim como identificar quais foram os princípios que foram se materializando ao longo desse processo e quais os interesses que estiveram em jogo.

Partindo da concepção de que os instrumentos têm história e que ao atuarem como instituições também são capazes de produzir inércia (LASCOUMES & LE GALÉS, 2012), consideramos que seria imprescindível resgatar a longa trajetória do PNAE e as modificações que ocorreram em seu período recente, a partir da conformação de uma coalizão de causa que passa a considerar a alimentação escolar como uma política estratégica para a realização do DHAA e para a construção de modelos de desenvolvimento rural mais inclusivos. Buscamos, assim, identificar as dinâmicas, os atores e os processos políticos que contribuíram para um conjunto de reformulações que levaram à aprovação da Lei 11.947/2009. Além de consolidar uma série de princípios e diretrizes que vinham sendo incorporados ao desenho do programa desde 2003, a referida lei também promoveu mudanças nos mecanismos de compra, ao estabelecer a dispensa de licitação como instrumento para permitir a aquisição direta de alimentos produzidos pela agricultura familiar.

No Capítulo 1 analisamos, a partir da abordagem da *Advocacy Coalition Framework* (WEIBLE & SABATIER, 2007), o processo histórico que levou à formação desta coalizão de causa, que reuniu diversos atores estatais e não estatais que se articularam em torno da defesa da questão alimentar como uma problemática prioritária na agenda governamental, reivindicando a estruturação de um sistema público de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Esses atores compartilharam (e compartilham) um conjunto de crenças e valores que se materializaram no esforço de construção de um projeto político democrático-participativo de SAN (ZIMEMERMANN, 2011), pautado em um conjunto de princípios e diretrizes, dentre os quais se destacam: a inserção da SAN como um dos componentes estratégicos do modelo de desenvolvimento; a adoção de um conceito ampliado de alimentação adequada e

saudável, capaz de incorporar as dimensões biológica, ambiental, social, cultural e econômica; a institucionalização de espaços de participação e controle social das políticas de alimentação e nutrição; a construção de arranjos institucionais que favoreçam a pactuação e articulação entre os diversos setores de governo, a partir de uma abordagem integrada das esferas de produção, abastecimento e consumo de alimentos, sob a ótica do direito e da soberania alimentar; o fomento à produção diversificada e sustentável de alimentos através do fortalecimento da agricultura familiar, considerada um componente estratégico da SAN.

O estudo mostrou que a confluência de diversos fatores criou uma estrutura de oportunidades (WEIBLE & SABATIER, 2007) que fortaleceu a capacidade de mobilização e incidência política dos atores em torno da institucionalização da SAN, resultando na aprovação, em 2006, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e, em 2010, da Emenda Constitucional do Direito Humano à Alimentação Adequada (EC 64) e na implementação do SISAN, da Política e do Plano Nacional de SAN (definidos legalmente pelo Decreto 7.272/2010). Dentre estes fatores se destacam: a eleição e a posse do Lula (PT) como Presidente da República em 2003 e o lançamento do Programa Fome Zero como uma agenda prioritária de governo; a recriação do CONSEA e a realização da 2ª CNSAN em 2004, dez anos após a primeira; o aprendizado acumulado pelos atores que conformam a coalizão de SAN ao longo de suas trajetórias de mobilização ou de gestão pública. Da mesma forma, houve uma importante aproximação entre as coalizões de SAN e da agricultura familiar, o que resultou em um esforço de reorientação das compras públicas com vistas a fomentar a produção familiar e a promover a (re) conexão entre produção e consumo.

Todavia, esse processo não ocorreu de forma linear, tendo sido permeado por conflitos e tensões, continuidades e descontinuidades, visto que os quatro governos do PT que se sucederam (Lula 2003/2007 2008/2011; Dilma – 2011/2014 2015/2016) também foram marcados pela adoção de uma agenda de desenvolvimento econômico e por um modelo de produção de alimentos que se contrapõem aos objetivos de SAN tal qual construídos por esta coalizão.

No Capítulo 2, a análise do processo histórico do PNAE mostrou que, ao longo da sua trajetória, o programa sofreu alterações em seus objetivos, diretrizes e seu desenho institucional, especialmente no que concerne ao perfil dos cardápios oferecidos aos escolares e aos mecanismos de compra dos alimentos. A partir da década de 1990, paralelamente ao processo de descentralização da execução dos recursos (que passa do governo federal para os estados e municípios), foi se consolidando um determinado formato de compras que se baseia na adoção de um conjunto de procedimentos licitatórios obrigatórios, institucionalizados a partir da publicação da Lei 8.666/93. Esta lei conformou uma ordem normativa pautada nos princípios de legalidade, isonomia e economicidade, a serem asseguradas pela livre concorrência, ampla divulgação e seleção da proposta mais vantajosa que, no caso das compras públicas efetuadas através do PNAE, se traduz no menor preço como principal critério de compra. A adoção desses *modus operandi* contribuiu para a concentração da alimentação escolar na oferta de alimentos industrializados produzidos em grande escala (com preços mais baixos) e em licitações dominadas por grandes empresas do ramo alimentício, com maior capacidade de atender às exigências (burocrático-legais e de custos de operacionalização) desse mercado, ambas características questionadas pela coalizão de SAN. A partir deste exemplo, buscamos apontar que os instrumentos produzem por si só, efeitos ordenadores de determinadas relações, conforme destacaram Lascoumes & Le Galés (2004).

A análise das tentativas de alteração do PNAE, entre meados dos anos 1990 e início dos anos 2000, apontou também o peso dos instrumentos na produção de inércias institucionais (LASCOUMES & LE GALÉS, 2012). Em que pese os esforços da coalizão de SAN e dos profissionais da área de alimentação e nutrição no sentido de introduzir alguns princípios de SAN nos objetivos e diretrizes do programa (prioridade aos alimentos básicos e regionais e preferência pela aquisição de gêneros produzidos localmente), a não alteração dos instrumentos de compra, com a manutenção das compras via licitação, dificultou a sua concretização, atuando, portanto, como um elemento de resistência às mudanças.

A partir de 2003, o contexto de fortalecimento de um conjunto ampliado de interfaces socioestatais e de maior permeabilidade do Estado às propostas de reorientação das políticas públicas à luz dos objetivos e princípios de SAN, criou oportunidades para que as coalizões de SAN e da agricultura familiar, compostas por atores governamentais e não governamentais, se articulassem em torno da proposta de formulação de uma nova legislação para o PNAE. A capacidade de pressão e mobilização desses atores e de coordenação política do CONSEA, aliada à priorização dessa pauta pelo Presidente da República, ao engajamento da CGPAE e a um contexto que, em princípio, se mostrou favorável no Congresso Nacional, possibilitou que a Lei 11.947/2009 fosse aprovada. A pesquisa sugere que o aprendizado dos atores no âmbito institucional conferiu as bases para que fosse incluído na legislação um dispositivo garantindo a aplicação obrigatória de um percentual dos recursos investidos no PNAE nas compras da agricultura familiar. A definição de uma cota mínima obrigatória a ser destinada para a compra direta da agricultura familiar, com dispensa dos procedimentos licitatórios, abriu as portas para que fossem construídos novos mecanismos de aquisição. Essa transformação não se deu sem resistências, especialmente por parte dos setores da indústria alimentícia e de preparação de refeições, que eram os fornecedores habituais da alimentação escolar.

Foi justamente o processo de normatização desses mecanismos diferenciados de compra da agricultura familiar que procuramos analisar no Capítulo 3. Apontamos que os objetivos e as diretrizes estabelecidas pelo marco legal do programa convergiram com os princípios e diretrizes da PNSAN, ao reconhecer a alimentação escolar como um direito humano e ao fomentar o seu papel estratégico na promoção da alimentação adequada e saudável e no apoio ao desenvolvimento local. Destacamos a importância dos atores engajados na construção e aprovação da Lei 11.947/2009, bem como em seus desdobramentos posteriores, envolvendo a regulamentação do artigo 14º, que tratava da compra da agricultura familiar. Houve, assim, por parte destes atores, tanto um esforço por reorientar as diretrizes do PNAE, quanto no sentido de incidir sobre a sua instrumentação, ou seja, sobre o processo de escolha dos instrumentos, sem o qual a efetivação das compras talvez não se concretizasse, apesar da existência da lei. Essa participação só pôde se concretizar pelo fato de que as instituições estatais envolvidas na regulamentação mostraram-se permeáveis a uma maior participação social neste tipo de atividade (de construção dos instrumentos das políticas), tradicionalmente considerada como uma tarefa administrativa, orientada por decisões meramente técnicas.

Olhar o PNAE sob o prisma dos instrumentos de compra da agricultura familiar nos permitiu visualizar algumas questões, problematizadas a seguir.

A compra da agricultura familiar pelo PNAE está conectada com outros instrumentos da ação pública operacionalizados pela área da educação, mas também por outros setores de governo como a vigilância sanitária, a alimentação e nutrição, o desenvolvimento agrário e o abastecimento, conformando-se assim, uma verdadeira teia de instrumentos. Essa

característica multi-instrumental (LASCOURMES & LE GALÈS, 2004) trouxe desafios para os atores (governamentais e não governamentais) envolvidos nesse processo de regulamentação, pois os mesmos tiveram que se apropriar desses instrumentos e se articular junto às suas organizações e setores buscando incidir sobre estes dispositivos, cujo desenho operacional dificultava a implementação da compra da agricultura familiar, tais como a DAP (documento que comprova legalmente o pertencimento à agricultura familiar) e as normas sanitárias. Nessa direção, a instituição de espaços intersetoriais de formulação e monitoramento conferiu à Coordenação Geral do PNAE (CGPAE) melhores condições de negociação junto ao FNDE (que gerencia os recursos), estabelecendo assim uma dinâmica virtuosa de retroalimentação entre formulação e implementação, que permitisse a efetivação das compras da agricultura familiar tal qual definidas pela lei (e defendidas pela coalizão de causa da SAN). Chama atenção o fato de que em um período temporal de apenas seis anos a resolução que regulamenta o programa foi revista e atualizada por duas vezes. Cabe salientar que, na visão dos atores entrevistados que compunham o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo do PNAE, as novas resoluções avançaram em relação às anteriores, à medida que qualificaram os mecanismos de compra, tendo como base a avaliação dos diferentes setores e níveis de governo e dos movimentos sociais, redes e organizações da sociedade civil que estavam tentando efetivar as compras da agricultura familiar ao nível local.

Cabe salientar que a introdução de novos mecanismos de compra no âmbito do PNAE envolveu a conformação de um campo de controvérsias, uma vez que essas mudanças incidem na interface entre a ação pública e o mercado, o que de certa forma significa romper com um *modus operandi* bem estabilizado. Havia enorme preocupação por parte dos membros do GTAF em conseguir propor uma modalidade de compra adequada às diferentes dinâmicas e realidades da agricultura familiar no Brasil e que fosse capaz de assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais básicos da Administração Pública e, ao mesmo tempo, incorporar as diretrizes e princípios do PNAE, de acordo com os conceitos e referenciais construídos pela coalizão de causa da SAN e institucionalizados nas diferentes legislações.

Nessa perspectiva, foi possível observar que, embora a chamada pública se configure em um novo dispositivo de compra que reúne algumas características que a diferenciam das modalidades licitatórias e conferem maior discricionariedade às entidades executoras, permanecem alguns aspectos que remetem ao *modus operandi* convencional. Nas reuniões do GTAF, a CGPAE e o MDA manifestaram a preocupação em não romper totalmente com o formato e a linguagem a que os gestores já estavam habituados sob o risco de gerar resistências. Ainda que a compra da agricultura familiar seja obrigatória, a Lei conferiu às entidades executoras a possibilidade de optar por manter a aquisição via licitação.

Por outro lado, à medida que a chamada pública foi sendo atualizada pelas novas normativas (Resolução nº 26/2013 e nº 04/2015), sua diferença específica em relação aos procedimentos licitatórios ficou mais evidente, principalmente pela clara definição de que o menor preço não se constituía em um critério de seleção dos/as fornecedores/as da agricultura familiar. Em seu lugar foram estabelecidos critérios de prioridade que buscaram concretizar, no âmbito da chamada pública, a incorporação dos princípios e diretrizes da SAN no PNAE. Observa-se nos documentos e manuais destinados às Entidades Executoras a preocupação por parte do CGPAE e do MDA em desconstruir a visão de que o interesse público esteja exclusivamente vinculado à aquisição de produtos com menor preço. O argumento central apresentado nesses materiais é de que, no caso do PNAE, o interesse público está vinculado à utilização de seu potencial de compra como instrumento de promoção do desenvolvimento

sustentável, mediante o fortalecimento da agricultura familiar e a garantia da SAN, através da aproximação entre produção e consumo, fortalecendo a diversidade das culturas alimentares e reduzindo o consumo de produtos ultraprocessados.

No Capítulo 4 nos propusemos a mapear algumas controvérsias presentes na instrumentação das compras da agricultura familiar pelo PNAE. O rastreamento das controvérsias surgidas na interação entre os diferentes atores que compunham o GTAF, o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo do PNAE ajudou evidenciar as ideias, os interesses e o posicionamento desses atores, reforçando a visão de que a decisão sobre os instrumentos não são escolhas meramente técnicas. Embora esses espaços tenham sido considerados como lócus analítico, buscamos historicizá-los e situá-los em seus contextos mais amplos, uma vez que a natureza da interação desses atores para dentro e para fora desses ambientes é bastante dinâmica (VENTURINNI, 2010).

A observação participante e as entrevistas com os informantes-chave mostraram que esses espaços se caracterizaram como lugares de disputa, negociação e aprendizagem dos atores. Por outro lado, trata-se de espaços heterogêneos onde os atores têm pesos distintos e níveis diferenciados de apropriação dos instrumentos. Essa característica foi particularmente importante, porque a capacidade dos atores em vocalizar demandas e incidir sobre a instrumentação do PNAE esteve vinculada ao domínio técnico. Nessa perspectiva, foi possível perceber que alguns atores participaram de forma bastante intermitente das reuniões e não conseguiram vocalizar suas demandas, como é o caso dos representantes dos povos e comunidades tradicionais.

No mapeamento efetuado no Capítulo 4 foi possível identificar que as grandes controvérsias giraram em torno: i) da escolha da modalidade de operacionalização de compra da agricultura familiar; ii) da adoção de critérios de seleção vinculados às diretrizes do PNAE em substituição à compra pelo menor preço; iii) da definição da metodologia de preços; iv) do estabelecimento do limite de venda por DAP/ano; v) da conexão entre o PAA e o PNAE.

Para Venturini (2010), as controvérsias criam as possibilidades de os atores se posicionarem e se reposicionarem em função do compartilhamento de um projeto coletivo. O mapeamento das controvérsias presentes na instrumentação das compras da agricultura pelo PNAE evidenciou as diferentes alianças que foram se construindo e se desconstruindo entre os atores, dependendo das questões em disputa.

As dinâmicas políticas de institucionalização das compras da agricultura familiar através do PNAE possibilitaram, em diversos momentos, um entrelaçamento entre diferentes coalizões de causa. Procuramos, nesse sentido, reforçar, ao longo do texto, o caráter dinâmico destas interações, chamando atenção para os diferentes níveis de vinculação dos personagens em cena em sua relação com a coalizão que se estrutura em torno da SAN.

A dinâmica de tratamento das controvérsias nesses espaços (GTAF, CG-PNAE e GC-PNAE) possibilitou que a interação entre os atores produzisse novas propostas, que foram se estabilizando nos instrumentos. Por outro lado, é importante salientar que algumas controvérsias permanecem abertas e seus desdobramentos merecem ser analisados em uma nova pesquisa, como é o caso da metodologia de preços e da relação entre o PAA e o PNAE. Nessa direção, Lascoumes (2001) pondera que o tratamento das controvérsias se inscreve em uma atividade de governança e que, portanto, ela ajuda a alargar o campo de visão a partir da proposição de múltiplas soluções e permite um rico processo de troca de saberes entre “leigos”

velocidade, já que em algumas questões é necessário um tempo maior de amadurecimento e de negociação entre os atores.

Optamos, neste estudo, por mapear e analisar as controvérsias sobre a instrumentação do PNAE que foram produzidas no âmbito do GTAF, do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo do PNAE, por considerar esses espaços como importantes arenas de controvérsias.

Todavia, é importante destacar que as controvérsias públicas sobre a instrumentação do PNAE não estão circunscritas a esses espaços, o que aponta para novas agendas de pesquisa que analisem, por exemplo, como, em diferentes contextos de implementação, os novos instrumentos de compra de alimentos estão sendo traduzidos para a arena local e operacionalizados pelos diferentes atores envolvidos com o programa, considerando a multiplicidade de olhares, perspectivas e interesses. A minha vivência empírica com a implementação da compra da agricultura familiar e os dados coletados em um estudo exploratório realizado em um município do Estado do Rio de Janeiro sugerem que algumas controvérsias muito presentes no nível local, como a terceirização da gestão, não conseguem se converter em questões de debate no âmbito do Comitê Gestor e Grupo Consultivo do PNAE.

Ainda no que concerne à instrumentação, consideramos que o cardápio também se constitui em um dispositivo estratégico para a operacionalização do PNAE e que a proposição de novos critérios que consideram as dimensões socioculturais e ambientais na sua formulação se constitui em uma decisão política que busca materializar novas concepções de qualidade e compras públicas orientadas pelos princípios à luz dos princípios de SAN. Nessa perspectiva, um estudo sobre esse processo de instrumentação do cardápio pode ser bastante revelador.

Por último, como destacado ao longo da tese, esse estudo analisou as mudanças institucionais ocorridas no PNAE durante o período (2003-2015) que compreende os governos de coalizão liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em um contexto de maior permeabilidade do Estado à participação social e de institucionalização da SAN. Todavia, em dezembro de 2015 foi aberto um processo de *impeachment* da, então, presidenta Dilma Roussef que culminou com o seu afastamento definitivo em agosto de 2016. Com o *impeachment*, as forças políticas que assumiram a Presidência da República deram início a um intenso processo de desmonte das políticas sociais e de desconstrução de direitos básicos de cidadania, com graves retrocessos nos espaços e dinâmicas de interação entre Estado e sociedade. Assim, é de extrema relevância a realização de estudos que analisem quais os rumos tomados pelo programa nessa nova conjuntura política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANDH - AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS. **Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. 204p.

ABREU, M. Alimentação escolar na América Latina: programas universais ou focalizados. **Em Aberto**, Brasília, 15, n.67, pp.21-32, jul./set. 1995.

ALMEIDA, F. R. F. O Trigo como Arma Alimentar. **Revista CADE-FMJ**, v.3, p. 141-154, 2001.

ALTAFIN, I. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília:UnB, 2007. Disponível em: http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/extensouniversitaria/contents/photoflow-view/content-view?object_id=1635678. Acesso em 25 de março de 2015.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.11, n.31, p. 44-66, 1996. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. Barreira, M.C.R.N; Carvalho, M. C.B (orgs). São Paulo:IEE/PUC, pp. 15-42, 2001.

ASSIS, R. L; ROMEIRO, A. Agroecologia e agricultura orgânica: controvérsias e tendências. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Paraná, n.6, p. 67-80, jul./dez. 2002.

BARBOSA, N.V.S; MACHADO, N.M.V; SOARES, M.C.V; PINTO, A.R.R. Alimentação na escola e autonomia – desafios e possibilidades. **Cien Saude Colet**, v.18, n.4, pp.937-945, 2013.

BARTZ, F. D. **Movimento Operário e Revolução Social no Brasil: ideias revolucionárias e projetos políticos dos trabalhadores organizados no Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Porto Alegre entre 1917 e 1922**. Tese de Doutorado em História, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em História. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2014. 300 f.

BELIK, W.; CHAIM, N.A.; WEIS, B. **O programa nacional de alimentação escolar como instrumento de promoção do desenvolvimento local**. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/12/07O073.pdf> Acesso em 12 de junho de 2013.

BELIK, W.; SOUZA, L.R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e políticas públicas**. n.33, pp. 103-122, jul./dez, 2009

BOCCHI, C.P. **A Experiência participativa do CONSEA na construção de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional**. III Congresso CONSAD de Gestão

Pública. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Manual do agente emissor de Declaração de Aptidão ao Pronaf**. Versão 1.0. Brasília (DF): MDA, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas**. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012b.

BURLANDY, L.; FROZI, D.S.; MAGALHÃES, R. Políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. In: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R.. **Segurança alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013. pp.89-107.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil no campo da alimentação e nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Cien Saude Colet**, v.1, n.1, p. 3064-3077, 2011.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Cien Saude Colet**, v.14, n.3, pp. 851-60, 2009.

BURLANDY, L. **Comunidade Solidária: Engenharia Institucional, Focalização e Parcerias no Combate à Fome, à Pobreza e à Desnutrição**. Tese de doutorado. RJ:Escola Nacional de Saúde Pública Fiocruz, 2003.

CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Revisado: 2012/2015**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Executiva da CAISAN, 2014.

CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Balanco das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANASAN 2012/2015**. Brasília:MDS, Secretaria Executiva da CAISAN, 2013.

CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. Brasília, DF: MDS; CONSEA, 2011.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Relatório final da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) sobre o Projeto de Lei nº 6047/2005. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=363260&filename=PRL+1+CTASP+%3D%3E+PL+6047/2005

CAMARGO, R. A. L. C; BACCARIN, J. G; SILVA, D. B. P. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. **Temas de Administração Pública**, v.8, n.2, pp. 1-21, 2013.

CARDOSO, R. Aventuras de antropólogos em campo ou como escapar das armadilhas do método. In: CARDOSO, R (Org.). **A aventura antropológica: teoria e pesquisa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. pp. 95-105, 1986.

CARVALHO, D. G. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade: o caso do Distrito Federal. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 2009.

- CASTRO, J. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946
- CECANE-UFOP – Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal de Ouro Preto. **Agroecologia**. Ouro Preto:UFOP, 2012. 20p.
- CGU – Controladoria Geral da União. **Relatório de demandas externas**. Unidade examinada: Município de Boituva/SP. Brasília:CGU. 2013a. 23p
- CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório de demandas externas. Unidade examinada: município de Mairinque/SP. Brasília:CGU. 2013b. 23p.
- CHAVES, L.G; SANTANA, T.C.M; GABRIEL, C.G; VASCONCELOS, F.A.G. Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 18(4):917-926, 2013.
- CHAVES, L.G; MENDES, P.N.R; BRITO, R.R; BOTELHO, R. B.A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como promotor de hábitos alimentares regionais. **Rev. Nutr., Campinas**, v.22, n.6, pp.857-866, nov./dez., 2009.
- CHAVES, L. G. ; BRITO, R. R. de. Políticas de alimentação escolar. Brasília: Centro de educação a distância – CEAD, 2006. 88p. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/12_pol_aliment_escol.pdf
- COIMBRA, M. **Alimentação Escolar no Brasil: Política e Instituição**. Relatório Técnico. Brasília, 1981.
- CPI – Comissão Pró-Índio; MAB – Movimento dos Atingidos por Barragem; MST Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. **Mercado Institucional. Avaliação de Programas no Brasil**. 2ª ed. São Paulo, 2014. 37 p.
- CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar. **2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Propostas prioritizadas para o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. Brasília: CNDRS, 2013. 33p.
- CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório Final da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Comida de Verdade no Campo e na Cidade**. Brasília: CONSEA, 2015.
- CONSEA. **Carta Política do Encontro Nacional: 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2**. Brasília, 2014. Disponível em: http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2014/04/Carta_Pol%C3%ADtica_-_4%C2%AA_CNSAN_+_2.pdf
- CONSEA. **Exposição de Motivos 002/2013 sobre o Mercado Institucional**. Brasília: CONSEA, 2013. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2013>
- CONSEA. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**. Brasília (DF): CONSEA; 2010.
- CONSEA. **Exposição de Motivos 014/2010 sobre o aprimoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: CONSEA, 2010. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2010>
- CONSEA. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Brasília (DF): FAO/IICA, 2009.

CONSEA. **Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar**. Cinco anos. Balanços e perspectivas. Brasília: CONSEA; 2008.

CONSEA. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final**. Brasília: CONSEA, 2007.

CONSEA. **Recomendações ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília: CONSEA (Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada), 2005. 23p. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/recomendacoes/2005>

CONSEA. **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final**. Brasília: CONSEA, 2004.

CONSEA. **Diretrizes de Segurança Alimentar e de Desenvolvimento Agrário ao Plano de Safra 2003/2004**. Brasília: CONSEA, 2003.

CONSEA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Relatório Final**. Brasília: CONSEA, 1994.

CORÁ, M.A.J; BELIK, W. (orgs). **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

CORDEIRO, A. **Resultados do programa de aquisição de alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários**. Brasília: CONAB, 2007.

CORTES, S. V.; SILVA, M. K. Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. **Estudo Social**. Araraquara, v.15, n. 29, pp.425-444, 2010.

COSTA, C; ANDRADE, H. **Governo de Transição FHC-LULA. Constituição, funcionamento e resultados dos trabalhos realizados pela equipe do governo de transição FHC-Lula**. Observatório Universitário, Documento de Trabalho n° 10, série Estudos de Políticas Públicas, junho de 2003.

COSTA, C. G. **Segurança Alimentar e Nutricional. Significados e Apropriações**. São Paulo: Annablume, 2011.

CRUZ, F. T; SCHNEIDER, S. Qualidade dos alimentos, escalas de produção e valorização de produtos tradicionais. **Rev. Bras. de Agroecologia**. v.5, n.2, pp.22-38, 2010.

DELGADO, N. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, N (org.). **Brasil Rural em Debate: coletânea de artigos**. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. pp. 28-78.

DELGADO, G. C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estud. av.** [online]. v.15, n.43, pp.157-172, 2001.

DESER. **O Programa de Aquisição de Alimentos e sua relação com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Política de Comercialização Agrícola no Brasil, entre 2003-07: uma Avaliação**. Curitiba: DESER, 2008.

DEVES, O.D; RAMBO, A.G; FILIPPI, E.E. A dinâmica das políticas públicas e das organizações locais em processos de desenvolvimento rural: o caso do programa de aquisição de alimentos no município de São Pedro do Butiá. In: **Anais do 48º Congresso da Sociedade**

- Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural.** Porto Alegre, 2009. pp. 1-20.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 8ªed., São Paulo, Atlas, 1997. 490p.
- DRAIBE, S.M. **A construção institucional da política de combate à pobreza: perfis, processos e agenda.** Cadernos de Pesquisa Nº34. Campinas:UNICAMP/NEPP, 1998.
- FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. **Alimentación Escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar.** Estudio de caso en ocho países. Cooperación Brasil-FAO, Proyecto de Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025. Brasil:FAO, 2013.
- FARENA, D. **Terceirização da alimentação escolar.** Ministério Público Federal. 06 de setembro de 2011. Disponível em <http://www.prpb.mpf.mp.br/artigos/artigos-procuradores/terceirizacao-da-merenda-escolar>.
- FBSSAN - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Que alimentos (não) estamos comendo?** Carta Política do VI Encontro Nacional do FBSSAN. Rio de Janeiro, 2014.
- FBSSAN. **A Terceirização da Comida.** Jornal Le Monde Diplomatique Brasil. Edição nº21 de abril de 2009.
- FBSSAN. **Carta de São Paulo.** Seminário Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://fase.org.br/pt/informe-se/noticias/carta-de-sao-paulo-por-soberania-alimentar/>.
- FBSSAN. **Principais reflexões e recomendações sobre a construção do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional.** Curitiba: Seminário SISAN, 2008.
- FBSAN. **Relatório do Projeto do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional** Período de julho de 2007 a junho de 2008. Rio de Janeiro: 2008.
- FERREIRA, N. Z. B.; CRUZ, J. C. F. Mercado Institucional como fortalecedor da agricultura familiar e promotor da segurança alimentar e nutricional. **Revista Capital Científico** [Eletrônica], v. 11, n. 2, pp. 155-168, 2013.
- FIGUEIREDO, M; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. **Análise & Conjuntura**, v.1, n.3, Belo Horizonte, set./dez. 1986.
- FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz. Fome Crônica de Cidadania. **Radis**, n 8, pp. 10-28. 2003.
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar.** 2ª edição. Brasília: FNDE/Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, 2016. 60p.
- FNDE. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.** Manual Técnico. Brasília:FNDE/Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, 2014.
- FNDE. **Anais do V Encontro Nacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar: Convergência de Políticas Públicas.** Salvador: 2010.
- FNDE. **Referências Nutricionais para o Programa Nacional de Alimentação Escolar.**

Documento Final referente ao grupo de trabalho. Brasília:FNDE/ Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, 2009. 45p.

FNDE. **Histórico da Alimentação Escolar**, 2009. [Internet]. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-historico>. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

FNDE. **Programa Nacional de Alimentação Escolar. Perguntas e Respostas**. Perguntas frequentes. 27p. Disponível em <http://anexos.datalegis.inf.br/arquivos/1237397.pdf>.

FORO MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTARIA. **Declaração de Nyélény**. Nyélény, 2007. Disponível em: <http://www.nyeleni.org/spip.php?article327>

FREITAS, M.C.S; MINAYO, M.C.S; RAMOS, L.B; FONTES, G.V; SANTOS, L.A; SOUZA, E. C; MOTA, S.E; PAIVA, J.B; BERNADELLI, T.M; DEMÉTRIO, F; MENEZES, I. Escola: lugar de estudar e de comer. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.18, n.4, pp.979-985, 2013.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, pp. 211-259, jun. 2000.

FRIEDMAN, H. Discussion: moving food regimes forward: reflections on symposium essays. **Agriculture and Human Values**. Springer/Science, 2009.

FRIEDMAN. What on earth is the modern world-system? Food-getting and territory in the modern era and beyond. **Journal of World-System Research**, v.2, pp. 480-515, 2012.

FRIEDMAN, H; McMICHAEL, P. Agriculture and the state system: the rise and fall of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia Ruralis**, v.29, n.2, pp.93 117, 1989.

GOULART, K. C. Trabalhadores contra a carestia de vida: apontamentos sobre a historiografia dedicada aos estudos dos movimentos sociais de 1913 e 1917 na cidade do Rio de Janeiro. **AEDOS**, v.5, n.13, pp.148-159, ago.-dez. 2013.

GRISA, C; KATO, K; ZIMMERMANN, S.A. O Rural nas Políticas Públicas do Brasil Contemporâneo. In: MIRANDA, C (org). **Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros:Implicações no Marco Jurídico e nas Políticas Públicas**. Brasília:IICA, 2017. pp. 337-462.

GRISA, C. E SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 52, Supl. 1, pp.125-146, 2014.

GRISA, C. **Políticas Públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Tese de Doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C; SCHMITT, C.J; MATTEI, L.F; MALUF, R.S; Leite, S. P. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Agriculturas**, v.8, n.3, setembro de 2011.

- GRISA, C. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. In Bonnal, P; Leite, S.P. (orgs). **Análise comparada das políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.
- HALL, P; TAYLOR, R.C.R. As três versões do neo institucionalismo. **Lua Nova**, v.58, pp. 193-223, 2003.
- HALL, P. The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: Lindbach, M. I; Zuckerman, A. S. **Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure**. Cambridge University Press: UK, 1997.
- HALL, P. Policy paradigm, social learning and the state. **Comparative Politics**, v.25, n.3, pp. 275-296, 1993.
- HALL, P. **The Political Power of Economic Ideas**. Princeton, University Press, 1989.
- HALPERN, C; LASCOUMES, P. LE GALÈS. L'instrumentation et ses effets. Débats et mises en perspective théoriques. In: HALPERN, C; LASCOUMES, P. LE GALÈS (orgs). **L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets**. Paris: Presses de Sciences Po., 2014. 520pp
- HAWKES, C.; BRAZIL, G. B.; CASTRO, I.R.R.C.; JAIME, P.C. How to engage across sectors: lessons from agriculture and nutrition in the Brazilian School Feeding Program. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v.50, n.47, 2016 .
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo/Brasília: Instituto Cidadania/Fundação Djama Guimarães, 2001.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. 76p
- JOBERT, B. Une approche dialectique des politiques publiques: l'héritage de l'État en action. **Pôle sud**, n. 21, pp. 43-54, nov. 2004.
- LANDERS, P. S. The Food Stamp Program: history, nutrition, education and impact. **Journal of the American Dietetic Association**, v.27, n.11, pp. 1945-1951, 2007.
- LASCOUMES, P; SIMARD, L. L'action publique au prisme de ses instruments. **Revue Française de Science Politique**. v.61. pp 5-22, 2011.
- LASCOUMES, P.& LE GALÈS, P. Introduction: Understanding Public Policy through Its instruments From the Nature of instruments to the sociology of Public Policy Instrumentation. **Gouvernance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution**, v.20, n.1, pp. 1-21, 2007.
- LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P. **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004.
- LASCOUMES, P. **La productivité sociale des controverses**. Intervention au séminaire "Penser les sciences, les techniques et l'expertise aujourd'hui". CNRS, Groupe d'analyse des politiques publiques, Ens-Cachan, 25 janvier, 2001.
- LATOURET, B. **Reagregando o Social: Uma introdução à teoria do Ator-Rede**. São Paulo: Edusc, 2012.

- LAVINAS, L. **Universalizando Direitos**. Observatório da cidadania, Relatório 2004: Medos e Provações – obstáculos à segurança humana. Rio de Janeiro, 2004.
- LAVINAS, L. Combinando o compensatório e o redistributivo: O desafio das políticas sociais no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org). **Desigualdade e Pobreza**. RJ:IPEA, 2000.
- LAW, J. **Notas sobre a teoria do ator-rede: ordenamento, estratégia, e heterogeneidade**. Trad., Fernando Manso. 1992. Disponível em: <http://www.necso.ufrj.br>
- LEÃO, M.M. & CASTRO, I.R.R. Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição. IN: KAC, G; SICHIERI, R; GIGANTE, D.P. (orgs.) **Epidemiologia nutricional** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ/Atheneu, 2007. pp. 519-541.
- LEHMAN, K. **Once a Generation: The Search for Universal Food Security**. Institute for Agriculture and Trade Policy, 1996.
- LENOIR, R. Objeto sociológico e problema social. In: CHAMPAGNE, P. et al. **Iniciação à Prática Sociológica**, Petrópolis: Vozes, 1996.
- LINHARES, M. Y. L.; SILVA, F. C. T. **História política do abastecimento (1918-1974)**. Brasília: BINAGRI, 1979.
- LINHARES, M. Y.L. História do Abastecimento; uma problemática em questão (1530-1918). Brasília: BINAGRI, 1979.
- LUCCHESI, G. A vigilância sanitária no Sistema Único de Saúde. in: **Cadernos de debate da 1ª Conferência Nacional de Vigilância Sanitária**; 26-30 nov 2001; Brasília, DF. Brasília: Agência Nacional de Vigilância Sanitária; 2001. Disponível em: http://www.anvisa.gov.br/divulga/conavisa/cadernos/eixo2_texto05.pdf
- LUCCHESI, G. **Globalização e regulação sanitária: os rumos da vigilância sanitária no Brasil**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; 2001.
- MACHADO, M; ROCHA, D.F; CAMPOS, M.M. Dos movimentos sociais à implementação do Programa Fome Zero (1993 – 2013): a trajetória da cidadania alimentar no Brasil (20 anos da ação da cidadania e 10 anos do Programa Fome Zero). **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.22, n.2, pp.692-705, 2015.
- MALINA, L. L. Chamada Pública: instrumento legal de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar. In: **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo**. CORÁ, M.A.J; BELIK, W. (orgs). São Paulo: Instituto Via Pública, 2012. pp 15-25.
- MALUF, R. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e a Agricultura Familiar. In: ARAÚJO M. M. et al. **A agricultura Familiar e o Direito Humano à Alimentação: Conquistas e Desafios**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. pp. 77-82.
- MALUF, R; REIS, M. Conceitos e Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. In: ROCHA, C (org.) **Segurança Alimentar e Nutricional: perspectiva, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.
- MALUF, R. Compras governamentais para a alimentação escolar e a promoção da agricultura familiar. **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura**. n.27. 2009.
- MALUF, R. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MALUF, R. Segurança Alimentar e Fome no Brasil – 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. CERESAN, Relatórios Técnicos 2, 2006.

MALUF, R.; ZIMMERMANN, S. **Políticas Municipais de Erradicação da Fome e Promoção da Agricultura Familiar no Brasil**. CERESAN, Relatórios Técnicos, 1. Rio de Janeiro: CERESAN/CSFI/IBASE, dez/2005. 26pp.

MALUF, R; MENEZES, F. **Caderno "Segurança Alimentar"**. Fórum Social Mundial, 2000. Disponível em: http://www.forumsocialmundial.org.br/download/tconferencias_Maluf_Menezes_2000_por.pdf

MALUF, R.; MENEZES, F.; V, F; Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**. v. IV, pp. 66-88, 1996.

MARQUES, P. E. M. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v.17, n. 2, p. 78-87, fev. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634795>>.

MASSADIER, G. Cognição, políticas e ações públicas. Entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, P; LEITE, S.P. (orgs). **Análise comparada das políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

MCMICHAEL, P., A food regime analysis of the ‘world food crisis’. **Agriculture and Human Values**, Springer, 31 July de 2009.

MCMICHAEL, P. A global interpretation of the rise of the East Asian food import complex. **World Development**, v.28, n.3, pp.409-24, 2000.

MENEZES, F; SANTARELLI, M. **Da estratégia "Fome Zero" ao Plano "Brasil sem Miséria": elementos da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: IBASE, 2013. Disponível em: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>

MENEZES, F. Segurança Alimentar e Mobilização Social no Brasil. In: COSTA, C; MALUF, R. **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional**. São Paulo: Pólis, 2001.

MENEZES, F.; PORTO, S.; GRISA, C. **Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil: um resgate histórico**. Brasília: Centro de Excelência contra a Fome, 2015.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Perguntas e respostas sobre a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP. Caderno da Agricultura Familiar**. Volume 3. Brasília:MDA, 2016. 52p. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/Caderno%203%20DAP%20web.pdf>

MDA. **Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: Inclusão Social e Desenvolvimento Territorial**. 2011. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/biodiesel.Acesso em abr/2016](http://www.mda.gov.br/biodiesel.Acesso%20em%20abr/2016)

MINAYO, M. C. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 3 ed. São Paulo - Rio de Janeiro: HUCITEC – ABRASCO, 1994.

MONTEIRO, C.A. Nutrition and health: The issue is not food, nor nutrients, so much as processing. **Public Health Nutrition**. v.12, n.5, pp.729-73, 2010.

- MONTEIRO, C.A; LEVY, R.B; CLARO, R.M.; CASTRO, I.R.R; CANNON, G. Increasing consumption of ultra-processed foods and likely impact on human health:evidence from Brazil. **Public Health Nutr.** v.14, n1, pp.5-13, 2011.
- MORGAN, S; SONNINO, R. **The School Food Revolution. Public Food and the Challenge of Sustainable Development.** UK: Earthscan, 2008.
- MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de Compras públicas sustentáveis para a Administração Federal.** Brasília:MPOG, 2010.
- MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. **Via Campesina exige da FAO apoio às verdadeiras soluções para crise alimentar.** Disponível em: <http://www.mst.org.br/node/10846> Consulta em abr/2016
- MULLER, P. **Les politiques publiques.** Paris: PUF, 2004.
- MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise de políticas públicas.** 2 ed. Pelotas (RS): Educat, 2004.
- MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique.** Paris, v.50, n.2, 2000.
- NOBRE, M. La perspectiva feminista sobre la soberania alimentaria. In: Sempre Viva Organização Feminista - SOF. **En busca de la igualdad: textos para la acción feminista.** São Paulo: SOF, 2013.
- NOBRE, M. P; MIGUEL, M. M; MORENO, R; FREITAS, T.V. **Economia feminista e soberania alimentar: avanços e desafios.** São Paulo: SOF/OXFAM, 63p. 2013.
- NOLETO, R. **A Produção brasileira de alimentos e as dificuldades enfrentadas para sua regularização sanitária.** Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza, p. 1-7, 2016. Disponível em: <http://www.ispn.org.br/a-producao-brasileira-de-alimentos-e-as-dificuldades-enfrentadas-para-sua-regularizacao-sanitaria/>
- PACHECO, M. E. L. Segurança Alimentar e Nutricional: novas políticas para antigos problemas. **Proposta** nº 97. FASE, Rio de Janeiro, jun/ago de 2003.
- PALIER, B. & SUREL, S. Les Trois I et l'analyse de l'état en action. **Revue Française de Science Politique,** v.55, n.1, pp. 7-32, 2005.
- PARZIALE, A. R. **Contratação direta de alimentação escolar: dispensa de licitação não arrolada na Lei nº 8.666/93.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2830, 1 abr. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18814> Consulta em jun/2016
- PEIXINHO, A.M.L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE.** Dissertação de Mestrado Profissional. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2011. 133 p
- PELIANO, A. M. T. M. **O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar.** Série Documento de Política nº 14. Brasília: IPEA, 1993.
- PICOLOTTO, E. L. **As Mãos que Alimentam a Nação: agricultura familiar, sindicalismo e política.** Tese de Doutorado Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011. 289 f.

PINHEIRO, A. R. O. **Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar (2003-2006)**. Tese de Doutorado – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PINHEIRO, A. R. O. P. Reflexões sobre o Processo Histórico / Político de Construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.15 n.2 pp. 1-15, 2008.

PIRES, R.C. VAZ, A.C.N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova, São Paulo**, v.93, pp.61-91, 2014.

PORTO, S. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): **Política Pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Universidad Internacional de Andalucía, Instituto de Sociología y Estudios Capesinos – ISEC, Programa Oficial de Postgrado Agroecología: un enfoque sustentable de la agricultura ecológica. Baeza, 2014.

REAL, L.C.V., SCHNEIDER, S. O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa de alimentação escolar. **Estudo & Debate**, v.18 (Supl. 2), pp.57-79, 2011.

REINACH, S; CORÁ, M. A. J; BONDUKI, M. R. P. C. **A Inclusão da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. XXXVI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro. pp.1-15, 2012. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB2404.pdf

ROSA, E. **Princípio da economicidade**. Direito Legal [site], 2011. Disponível em <http://www.direitolegal.org/artigos/principio-da-economicidade/>

SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H. **Policy change and learning: an advocacy coalition framework**. Boulder: Westview, 1993.

SABATIER, P.A; WEIBLE, C.M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2ª Ed. Boulder: Westview Press, p189-220, 2007.

SCHMITT, C.J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, Ano XIV, n. 2, p. 78-88, 2005.

SCHMITT, C. J.; MALUF, R. S.; BELIK, W. . Family farming, institutional markets and innovations in public policy: food and nutritional security as a driver for governmental intervention. In: Paul Hebinck; Jan Dowe van der Ploeg; Sergio Schneider. (Org.). **Rural Development and the Construction of New Markets**. 1ed.London: Routledge, 2014, v. 1, p. 61-78.

SCHOTTZ, V; CINTRÃO, R.P; SANTOS, R. Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da Agricultura Familiar. **Vigilância Sanitária em Debate**, v. 2, n. 4, p. 115-123, 2014.

SCHOTTZ, V. Compra da agricultura familiar e camponesa para alimentação escolar: conquista da organização da sociedade. **Revista Proposta 124**. FASE: Rio de Janeiro, 2011.

SCHOTTZ, V. **PAA e PNAE: fortalecimento da agricultura camponesa e garantia do direito humano à alimentação adequada.** In: Camponesas promovendo a soberania alimentar com diversidade regional. Movimento de Mulheres Camponesas: Brasília, 2012.

SCHOTTZ, V. **Programa Bolsa Família: dilemas e avanços no combate à fome e à miséria: um estudo de caso do município de São Francisco de Itabapoana–RJ.** Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, 2005.

SIDANER, E; BALABAN, D; BURLANDY, L. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. **Public Health Nutrition**, v.16, n.6, pp.989–994, 2012.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres agricultoras e sua participação no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: BUTTO, A.; DANTAS, I. (Org) **Autonomia e Cidadania: Políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural.** Brasília: MDA, 2011. Pp. 153-191. Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Autonomia-e-cidadania-pol%C3%ADticas-de-organiza%C3%A7%C3%A3o-produtiva-2011-IICA.pdf>

SILVA, A.C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, v.9, n.23, pp. 87-107, 1995.

SILVA, C. C. Segurança Alimentar no Ambiente Escolar. In: BOCCALETTO, E. M. A.; MENDES, R. T.; VILARTA, R.. (Org.). **Estratégias de Promoção da Saúde do Escolar: Atividade Física e Alimentação Saudável.** 1ed.Campinas: IPES, 2010. pp. 41-50.

SILVA, D. O; RECINE, E. G. I.G; QUEIROZ, E. F. O. Concepções de profissionais de saúde da atenção básica sobre a alimentação saudável no Distrito Federal, Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, v.18, n.5, pp.1367-77. Set/out, 2002.

SILVA E SILVA, M. O. Os Programas de Transferência de Renda na Política Social Brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites. **Revista de Políticas Públicas**, v.8, n.2, pp. 113-133, 2004.

SIQUEIRA, R. L; COTTA, R. M.M; RIBEIRO, R.C.L.R; SPERANDIO, N; PRIORE, S. E. Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.19, n.1, pp.301-310, 2014.

SONNINO, R. Quality food, public procurement, and sustainable development: the school meal revolution in Rome. **Environment and Planning**, v. 41, n. 2, pp. 425-440, 2009.

SONNINO, R; MARSDEN, T.K. Beyond the divide: Rethinking relations beetwen alternative and convencional food networks in Europe. **Journal of Economic Geography**, v.6, pp.181-189, 2006.

SOUSA, A.A; SILVA, A.P.F; AZEVEDO, E; RAMOS, M.O. Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Rev. Nutr.**, Campinas. v.28, n.2, pp.217-229, mar./abr., 2015.

SOUZA-ESQUERDO, V.F; BERGAMASCO, S.M.P.P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Rev. Econ. Sociol. Rural**[online]. v.52, suppl. 1, pp.205-222, 2014.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologia**: Porto Alegre, ano 8, n. 16, pp.20-45, jul/dez 2006.

SOUZA, L. B. B. Organizações da agricultura familiar no Estado de São Paulo e sua experiência de fornecimento para o PNAE. In: **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo**. CORÁ, M.A.J; BELIK, W. (orgs). São Paulo: Instituto Via Pública, 2012. pp 31-45.

SUREL, Y. Idées, interest, institutions dans l'analyse des politiques publiques. **Pouvoir**, v. 87, 1998.

TAKAGI, M. A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. In: BRASIL. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010.

TCMT – Tribunal de Contas do Mato Grosso. **Parecer da consulta técnica nº 46/2014**. 16p. 2014. Disponível em [file:///C:/Users/Vanessa/Downloads/PARECER DA CONSULTORIA TECNICA 1196012014_01%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Vanessa/Downloads/PARECER%20DA%20CONSULTORIA%20TECNICA%201196012014_01%20(4).pdf) Consulta em out/2016

TCU – Tribunal de Contas da União. Auditoria Operacional nos Programas de Suplementação Alimentar do Governo Federal: Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE/FAE; Programa de Suplementação Alimentar - PSA/INAN; Programa de Apoio Nutricional - PAN/LBA; Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT/MTb. Processo nº TC 001.317/93-8. 259p. 1993. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CDec%5C19940907%5CGERADO_TC-17897.pdf

TCU. Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) / Tribunal de Contas da União. -- 5. ed. -- Brasília : TCU, 2010. 50 p.

TAPIA, R.B; GOMES, E. R. Ideias, interesses e mudanças institucionais. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, v. 20, n.1, pp. 239-264, jun., 2008.

TOMAZINI, C. G.; LEITE, C.K.S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 58, pp. 13-30, 2016.

TREVISAN, A. P; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v.42, n.3: pp. 529-50, maio/jun. 2008.

do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.17, pp.1-24, 2010.

TRICHES, R.Z. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2010.

TURPIN, M. E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**. v.16, supl. 2, pp.20-42, 2009.

TURPIN, M. E. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de**

- segurança alimentar e nutricional.** Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, 2008. 176p.
- VALENTE, F. **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas.** São Paulo: Cortez, 2002.
- VALENTE, F. Direitos humanos à segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: COSTA, C; MALUF, R. **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional.** São Paulo: Pólis, 2001.
- VASCONCELOS, F. A. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Rev. Nutr., Campinas**, v.18, n.4, pp.439-457, jul./ago., 2005.
- VASCONCELOS, F. A. G et al. **O papel do nutricionista no PNAE. Manual de instruções operacionais para nutricionistas vinculados ao PNAE.** 2 ed. Brasília: CECANE-SC, 2012.
- VENTURINI, T., Ricci, D., Mauri, M., Kimbell, L., & Meunier, A. Designing Controversies and Their Publics. **Design Issues**, v.31, n.3, pp.74-87, 2015.
- VENTURINI, T.; **How to Explore Controversies with Actor-Network Theory**, 2014. Disponível no link: https://priscillacalmon.files.wordpress.com/2014/01/diving_in_magma.pdf
- VENTURINI, T. Diving in magma: how to explore controversies with actor-network theory. **Public Understanding of Science**, v.19, n.3, pp.258-273, 2010.
- VERA, E. 2006. Interfaces socioestatais, prestação de contas e projetos políticos no contexto da transição política mexicana. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra.
- VIA CAMPESINA. **La voz de las campesinas y de los campesinos del mundo, 2011.** Disponível em: <http://viacampesina.org/es/index.php/organizaciainmenu-44>.
- VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro. v.30, n.2, pp.5-43, 1996.
- VIGNA, E. **Consea: Um Conselho Diferenciado.** Instituto de Estudos Socioeconômicos INESC, 2013.
- WEISHEIMER, N. Desenvolvimento Rural, Capitalismo e Agricultura Familiar. **Revista Olhares Sociais**, v. 2, p. 51-78, 2013.
- ZIMMERMANN, S.A. **A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil - Democracia, participação e decisão política.** Tese de Doutorado – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. 2011. 200 pp.
- ZUMAK, M.R. **Documento Técnico contendo análise da legislação vigente relativa às aquisições públicas com base no desenvolvimento sustentável.** Brasília, 2014.

REFERÊNCIAS DE LEIS, RESOLUÇÕES, NORMAS E EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS

ANVISA - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Resolução-RDC nº 49**, de 31 de outubro de 2013. Dispõe sobre a regularização para o exercício de atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário e dá outras providências. Diário Oficial da União. 1 nov 2013.

BRASIL. **Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012**. Regulamenta o art. 3 da Lei número 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. Diário Oficial da União 06 jun 2012.

BRASIL, **Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010**. Conversão da Medida Provisória número 495 de 2010. Altera as Leis números 8.666, de 21 de junho de 1993, 9.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o parágrafo primeiro do art. 2 da Lei número 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Diário Oficial da União, 2010 - Seção 1 - 12/1/2010, Página 1 (Publicação Original)

BRASIL. CASA CIVIL. **Decreto nº 7.272 de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2010.

BRASIL. **Ementa Constitucional nº 64, de 4 de Fevereiro de 2010**. Altera o art. 6 da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial da União, 04 fev 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; 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. Diário Oficial da União, 2009.

BRASIL. Projeto de Lei 2877/2008 de Autoria do Poder Executivo Federal. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. Revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 2001. Diário Oficial da União, 2008.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 51, de 2008 de Autoria do Senador Marcelo Crivella. Institui a Política Nacional de Abastecimento (PNA).

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União. 18 set 2006.

BRASIL. Projeto de Lei nº 6.047, de 17 de outubro de 2005 de Autoria do Poder Executivo Federal. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, e dá outras providências. Transformada na Lei Ordinária número 11.346/2006. Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 03 jul 2003.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei número 9.533 de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Reeditada pela Medida Provisória número 1.784-1 de 1999. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Diário Oficial da União 15 dez 1998.

BRASIL. Lei nº 9649 de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 1998.

BRASIL. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 convertida na Medida Provisória nº 2.178-35, de 26 de julho de 2001. Dispõe sobre a Municipalização da Merenda Escolar. Diário Oficial da União, 1994.

BRASIL. Lei nº 8.666, 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 providências. Diário Oficial da União, 1994.

BRASIL. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 13/4/1990, Página 7101 (Publicação Original).

BRASIL. Lei nº 6.222, de 10 de Julho de 1975. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa de Portos do Brasil S.A. - PORTOBRÁS, dispõe sobre a extinção do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis - DNPVN, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 11/7/1975, Página 8537 (Publicação Original).

CÂMARA INTERSETORIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Resolução nº 09, de 13 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre os procedimentos e conteúdo dos termos para adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Diário Oficial da União 16 dez 2011.

CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS - CFN. **Resolução CFN nº 465 de 25/08/2010.** Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimo de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências.

CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS. Resolução CFN nº 358/2005. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PNAE) e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2005.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE/MEC nº 4, de 3 de abril de 2015** . Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) . Diário Oficial da União 08 abr 2015.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 04 de 2 de abril de 2015.** Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). D.O.U., 08/04/2015 - Seção 1.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013** . Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE. Diário Oficial da União, 2013.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 25 de 4 de julho de 2012.** Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Diário Oficial da União, 05 jul 2012.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 38 de 16 de julho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE. D.O.U., 17/07/2009 - Seção 1.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 38, de 19 de agosto de 2008.** Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, para o atendimento dos alunos do ensino fundamental matriculados em escolas de Educação Integral, participantes do Programa Mais Educação. Diário Oficial da União, 2008.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006.** Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Diário Oficial da União, 2006.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 5, de 24 de março de 2006.** Altera dispositivos da Resolução CD/FNDE/Nº 38, de 23 de agosto de 2004 e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2006.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Resolução/CD/FNDE nº 38, de 23 de agosto de 2004. Estabelecer critérios para execução do PNAE. Diário Oficial da União, 2004.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE **Resolução/CD/FNDE nº 35, de 1º de outubro de 2003**. Estabelecer critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Diário Oficial da União, 2003.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO FNDE. **Resolução/CD/FNDE nº 2, de 10 de janeiro de 2002**. Estabelecer critérios para a transferência de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro de 1998 e suas reedições e na Resolução CD/FNDE nº 015, de 25 de agosto de 2000. Diário Oficial da União, 2001.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO FNDE. **Resolução/CD/FNDE nº 15, de 25 de agosto de 2000**. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros às secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, às prefeituras municipais e às escolas federais, à conta do PNAE. Diário Oficial da União, 2000.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA ABASTECIMENTO E DEFESA AGROPECUÁRIA. **Instrução Normativa MAPA Nº 16 DE 23/06/2015**. Diário Oficial da União 24 jun 2015. Estabelece, em todo o território nacional, as normas específicas de inspeção e a fiscalização sanitária de produtos de origem animal, referente às agroindústrias de pequeno porte.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/ MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria Interministerial nº 1010, de 8 de maio de 2006**. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Diário Oficial da União, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Exposição de Motivos MEC nº 0058 de sobre o PL 2.877**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=32AECF1054B63FD2C313C07FD116E697.proposicoesWebExterno1?codteor=539904&filename=Tramitacao-PL+2877/2008

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Exposição de Motivos MEC/MPOG nº 005 de 27 de janeiro de 2009 sobre a Medida Provisória nº 455**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-5-MEC-MPOG-09-Mpv-455.htm

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Exposição de Motivos do MEC 2008/2009; 2009 parecer do relator da comissão mista destinada a examinar a MP455

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Portaria nº 26 de 9 de maio de 2014**. Dispõe sobre as competências, condições e procedimentos específicos para a emissão, validação, cancelamento e exercício do controle social de Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) - DAP. D.O.U. 14/05/2014 Seção 1.