

# CONTRIBUIÇÕES DO PAA E DO PNAE

À CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

**act:onaid**

**Contribuições do PAA e do PNAE à construção da segurança alimentar  
e nutricional - A experiência brasileira**

**Rio de Janeiro, 2016**

**Iniciativa:**

ActionAid Brasil

**Apoio:**

Ford Foundation

**Texto:**

Silvio Isoppo Porto

**Coordenação editorial:**

Francisco Menezes  
Gerardo Cerdas Vega  
Maíra Martins

**Projeto gráfico e diagramação:**

Marcus Phellipe

**Foto da capa e contra-capas:**

Silvio Isoppo Porto

Prefixo Editorial: 89473  
Número ISBN: 978-85-89473-18-7  
Tipo de Suporte: Publicação digitalizada

# SUMÁRIO

---

# SUMÁRIO

---

1. SIGLAS .....	4
2. INTRODUÇÃO .....	6
3. ANTECEDENTES .....	8
4. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) .....	11
4.1. ELEMENTOS INOVADORES .....	11
4.2. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA .....	12
4.3. ARRANJOS INSTITUCIONAIS E IMPACTOS .....	14
4.4. O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	18
4.5. SITUAÇÃO ATUAL E OS DESAFIOS .....	18
5. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) .....	21
5.1. O SURGIMENTO DO PNAE .....	21
5.2. PNAE SE CONFIGURA COMO PROGRAMA GOVERNAMENTAL .....	21
5.3. PNAE E O FOME ZERO .....	22
5.4. FORMATO OPERACIONAL DO PROGRAMA .....	23
5.5. PNAE EM NÚMEROS .....	25
5.6. PNAE E AS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR .....	25
5.7. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E INCLUSÃO PRODUTIVA .....	26
5.8. QUALIFICAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO SERVIDA NA ESCOLA .....	26
5.9. AMPLIAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL .....	27
5.10. LIMITES E DESAFIOS DO PNAE .....	27
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	30
7. ANEXO I .....	32

# SIGLAS



# 1. SIGLAS

---

ASA (Articulação do Semiárido brasileiro)	MEC (Ministério da Educação)
ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural)	MESA (Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e do Combate à Fome)
CAE (Conselho de Alimentação Escolar)	MF (Ministério da Fazenda)
CEBs (Comunidades Eclesiais de Base)	MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão)
CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento)	MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra)
CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional)	OCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público)
CUT (Central Única dos Trabalhadores)	ONG (Organização não Governamental)
CEASAS (Centrais de Abastecimento)	PAA (Programa de Aquisição de Alimentos)
EEs (Entidades Executoras)	PMA (Programa Mundial de Alimentos)
EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária)	PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)
EMBRATER (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural)	PRONAN (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição)
FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)	PGPM (Política de Garantia de Preços Mínimos)
FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação)	PT (Partido dos Trabalhadores)
IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas)	P1MC (Programa 1 Milhão de Cisternas)
IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)	P1+2 (Programa Uma Terra e Duas Águas)
Losan (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional)	SAN (Segurança Alimentar e Nutricional)
MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento)	Sinac (Sistema Nacional de Comercialização)
MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário)	UE (Unidades Executoras)
MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)	USAID (United States Agency for International Development)

# INTRODUÇÃO



## 2. INTRODUÇÃO

Uma das principais estratégias que a ActionAid adota para enfrentar a pobreza é através da promoção da agricultura sustentável - um trabalho que se dá de diferentes maneiras segundo o contexto de cada país: desde o apoio às mulheres rurais para reivindicar seu direito à terra e aos recursos naturais, o apoio a pequenos agricultores para garantir o acesso a mercados até o trabalho de incidência junto a governos para a promoção de políticas públicas inclusivas. Em alguns casos, o trabalho de incidência contribuiu para que os governos desenvolvessem políticas que podem ser consideradas alternativas às formas predominantes de agricultura baseada no agronegócio e na extração de monoculturas que intensificam a desigualdade de renda, a mercantilização dos recursos naturais em benefício das elites e corporações, que excluem pequenos agricultores e intensificam os efeitos das mudanças climáticas.

Pode-se afirmar que o Brasil é um dos poucos países do Sul onde o governo implementou programas e políticas que buscaram a inclusão dos pequenos agricultores na cadeia de mercado de alimentos nos últimos XX anos. Muitos fatores contribuíram para tal, como a capacidade dos movimentos sociais de defender seus direitos e demandas bem como a existência de espaços políticos e institucionais propícios para o diálogo com o governo. E é em relação às experiências brasileiras que este estudo propõe sistematizar os programas e políticas que beneficiaram os pequenos produtores na cadeia produtiva, através de mecanismos de aquisição de alimentos de qualidade para fins específicos. Apesar de desafios e contradições, as experiências brasileiras são consideradas histórias (representam uma trajetória) de sucesso. A análise dessas experiências visa divulgar lições e aprendizados

que possam ser replicados em outros países. Mais especificamente, este estudo analisa o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esses programas foram selecionados por serem considerados mecanismos estratégicos que contribuem para a soberania e a segurança alimentar do país, em especial na construção de alternativas ao modelo hegemônico do agronegócio, por meio da promoção da agrobiodiversidade e no estabelecimento de novas formas de interação entre Estado e sociedade. Este estudo não pretende desenvolver uma análise prescritiva sobre como as políticas relacionadas à segurança alimentar devem ser concebidas e implementadas, mas sim destaca questões e problemas que podem ser úteis para outros países quando os mesmos considerarem suas próprias políticas e programas.

Podemos considerar que há alguns elementos que aproximam o PAA e o PNAE, tais como a participação social durante a elaboração, monitoramento e de alguma forma na sua execução, o fortalecimento das organizações sociais e ONGs, a promoção da agrobiodiversidade, a ativação de processos que contribuem para a recampesinização, o fortalecimento dos sistemas tradicionais de produção e a construção de novas alternativas de mercado no âmbito territorial.

Neste sentido, ao promover uma abordagem específica dos programas de compras públicas de alimentos, pretende-se incluir os elementos, acima mencionados, no contexto dessa análise, representada por meio da Figura 1, em anexo.

# ANTECEDENTES

3

# 3. ANTECEDENTES

O Brasil historicamente convive com problemas estruturais e contradições sociais, econômicas e ambientais, assim como a problemática da fome e da miséria. Ao mesmo tempo, é importante registrar que o País tem uma longa trajetória de intervenções na economia agrícola, mesmo no período colonial, embora essas ações comecem a assumir contornos de política pública no início do século XX. Ao longo do século passado, com o intuito de equacionar problemas relativos ao abastecimento alimentar, em especial pela insuficiência de alimentos e alta dos preços, houve no Brasil o estabelecimento de diferentes estratégias e instrumentos, por meio da ação do Estado<sup>1</sup>.

Cabe, ainda, registrar que o tema da fome passou a ser visto como um fator político a partir dos anos 1930, com a publicação dos primeiros estudos de Josué de Castro, sobre os inquéritos alimentares realizados na cidade do Recife. Suas obras, especialmente a *Geografia da Fome* (1946), demonstraram ao mundo que a fome no Brasil não era causada por fatores naturais, mas que as desigualdades sociais são fruto de problemas econômicos e da apropriação dos recursos naturais, desde a exploração dos colonizadores europeus e mais recentemente pelo capital estrangeiro (CASTRO, 2001, p. 267)\*. A década de 1930 representa o início de uma mudança estrutural na economia brasileira, ao transitar do referencial agrário-exportador para um novo contexto urbano-industrial, o que veio a provocar o crescimento e a formação das cidades e o aumento expressivo do fluxo migratório do rural para o urbano, ampliando os problemas do abastecimento alimentar.

Durante a década de 1940 foram instituídas importantes iniciativas visando assegurar melhores rendimentos aos trabalhadores (instituído o Salário Mínimo<sup>2</sup>) e ampliação dos direitos trabalhistas. O Governo Vargas buscou estimular o fomento à produção por meio da garantia de preços aos principais produtos agrícolas à época, com vistas a ampliar a disponibilidade de alimentos e redução do custo de vida aos consumidores. Na década seguinte foram tomadas outras iniciativas com o intuito de minimizar os problemas de abastecimento e promover ações de assistência alimentar, por meio da realização de inquéritos nutricionais, da expansão da merenda escolar e da implementação da assistência alimentar a adolescentes, assim como o apoio para ampliação da in-

dústria de alimentos.

Nos anos 1960, o governo de João Goulart passou a defender as reformas de base, que previam a implementação de ações estruturantes para superar o subdesenvolvimento e as desigualdades sociais no Brasil. Neste sentido foram criadas novas estruturas de abastecimento, sobretudo procurando ampliar a capacidade institucional do Estado para estabelecer processos de regulação no mercado agrícola (da produção ao consumo). As mudanças estruturais (Reformas de Base) propostas pelo governo João Goulart foram interrompidas pelo golpe civil-militar implementado em 1964. Mas por se tratar de um tema sensível à sociedade, os governos militares foram forçados a manter as estruturas criadas pelo Governo de João Goulart e, ainda, implementaram outras iniciativas, como o Sistema Nacional de Comercialização (Sinac), no início dos anos 1970, que deu origem as Centrais de Abastecimento (Ceasas) no País. Neste mesmo período, criaram a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater).

Os anos 1980 marcaram o processo de redemocratização do Brasil: o ressurgimento de grandes mobilizações sociais; a criação do Partido dos Trabalhadores (PT); a rearticulação do trabalho de mobilização social das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e o fortalecimento da atuação da Teologia da Libertação, incluindo as comunidades rurais; a rearticulação da luta sindical e a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT); a retomada da luta pela reforma agrária e o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Ainda, no início desta década houve a ampliação do trabalho de assessoria, junto aos sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais e as comunidades rurais, por meio do trabalho das Organizações não Governamentais (ONGs) e das CEBs, que passaram a fortalecer o trabalho de organização social e produtiva, a partir do debate e implementação da "agricultura alternativa", processo que contribuiu para o surgimento da Agroecologia no Brasil.

Em 1988 foi instituída a Assembleia Nacional Constituinte que deu origem a nova Constituição brasileira, promulgada em 1989, sendo considerada a "Constituição Cidadã", haja vista as conquistas sociais asseguradas nessa Carta Magna.

<sup>1</sup> Informações mais detalhadas estão disponíveis no estudo "Abastecimento Alimentar e Compras Públicas no Brasil: um resgate histórico" (MENEZES; PORTO; GRISA, 2015), publica Centro de Excelência Contra a Fome, do Programa Mundial de Alimentos (PMA), das Nações Unidas. Esta publicação apresenta uma descrição dessa trajetória brasileira, chegando ao contexto histórico atual, a partir desse olhar sobre as políticas públicas de abastecimento alimentar, incluindo as compras públicas de alimentos.

<sup>2</sup> No dia 1º de Maio de 1940, o então presidente Getúlio Vargas fixou, por meio do Decreto-Lei nº 2162, os valores que começaram a vigorar em 8 de julho do mesmo ano. Naquela época, existiam 14 salários mínimos diferentes, sendo que na capital do país, então Rio de Janeiro, o valor correspondia a quase três vezes o do Nordeste. Disponível em: <http://www.mtps.gov.br/salario-minimo>. Acesso em: 23 jul. 2016.

\*Castro, Josué de. *Geografia da Fome*. Civilização Brasileira, 2001.

Nos anos 1960, o governo de João Goulart passou a defender as reformas de base<sup>3</sup>, que previam a implementação de ações estruturantes para superar o subdesenvolvimento e as desigualdades sociais no Brasil. Neste sentido foram criadas novas estruturas de abastecimento, sobretudo procurando ampliar a capacidade institucional do Estado para estabelecer processos de regulação no mercado agrícola (da produção ao consumo). As mudanças estruturais (Reformas de Base) propostas pelo governo João Goulart foram interrompidas pelo golpe civil-militar implementado em 1964. Mas por se tratar de um tema sensível à sociedade, os governos militares foram forçados a manter as estruturas criadas pelo Governo de João Goulart e, ainda, implementaram outras iniciativas, como o Sistema Nacional de Comercialização (Sinac), no início dos anos 1970, que deu origem as Centrais de Abastecimento (Ceasas) no País. Neste mesmo período, criaram a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater).

Os anos 1980 marcaram o processo de redemocratização do Brasil: o ressurgimento de grandes mobilizações sociais; a criação do Partido dos Trabalhadores (PT); a rearticulação do trabalho de mobilização social das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e o fortalecimento da atuação da Teologia da Libertação, incluindo as comunidades rurais; a rearticulação da luta sindical e a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT); a retomada da luta pela reforma agrária e o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Ainda, no início desta década houve a ampliação do trabalho de assessoria, junto aos sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais e as comunidades rurais, por meio do trabalho das Organizações não Governamentais (ONGs) e das CEBs, que passaram a fortalecer o trabalho de organização social e produtiva, a partir do debate e implementação da "agricultura alternativa", processo que contribuiu para o surgimento da Agroecologia no Brasil.

Em 1988 foi instituída a Assembleia Nacional Constituinte que deu origem a nova Constituição brasileira, promulgada em 1989, sendo considerada a "Constituição Cidadã", haja vista as conquistas sociais asseguradas nessa Carta Magna.

Em 1992, o Brasil estava vivendo uma grande efervescência política e social, em função do processo de impeachment do Presidente, à época, Collor de Mello. Durante esse processo do impeachment houve a aglutinação de diversas organizações da sociedade civil, em torno do "Movimento pela Ética na Política", que teve como um de seus artífices o sociólogo Hebert de Souza (Betinho), do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase). Aproveitando esse processo de mobilização social, Betinho lançou outro desafio ético - o de superar o problema da fome no Brasil. Surgiu assim a "Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, conhecida popularmente como "a Campanha contra a Fome". Betinho mobilizou a sociedade brasileira para enfrentar a pobreza e as desigualdades"<sup>4</sup>. Esta Campanha foi possivelmente a maior articulação já realizada no Brasil, movida pela espontaneidade e solidariedade e contou com a participação de inúmeras pessoas voluntárias e organizações da sociedade civil brasileira. Foram criados milhares de comitês locais e regionais, com vistas a promover a cruzada do combate a fome, a partir do recebimento e distribuição de doações de alimentos e outros mantimentos para atender a população em situação de insegurança alimentar e nutricional. Betinho defendia ainda a necessidade de mudanças estruturais, como a realização da reforma agrária, o amplo acesso à educação pública de qualidade, a geração de emprego formal e o combate às desigualdades.

Neste mesmo período, em março de 1993, Lula apresentou ao Governo de Itamar Franco, que havia assumido a Presidência da República, em substituição a Collor de Mello- a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que previa a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Itamar encampou o desafio e lançou o "Plano de Combate à Fome e à Miséria" e instituiu o Consea, em abril de 1993, sendo realizada a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1994, em Brasília. Infelizmente esse processo foi interrompido com a chegada de Fernando Henrique Cardoso ao governo, em 1995<sup>5</sup>. Entre 2000 e 2002, o Brasil enfrentou uma grave crise econômica e social. Segundo o Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) a pobreza extrema do País chegava a cerca de 44 milhões de pessoas, cerca de 28% da população brasileira<sup>6</sup>,

3 As "reformas de base" previam implementar as reformas: "bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária." Além disto, previa assegurar "o direito de voto aos analfabetos e às patentes subalternas das forças armadas, como marinheiros e os sargentos, e defendia-se medidas nacionalistas prevendo uma intervenção mais ampla do Estado na vida econômica e um maior controle dos investimentos estrangeiros no país, mediante a regulamentação das remessas de lucros para o exterior." Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As\\_reformas\\_de\\_base](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_reformas_de_base)>. Acesso em: 5 abr. 2016.

4 Disponível em: <<http://ibase.br/pt/betinho/>>. Acesso em 9 abr. 2016.

5 Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CiEfZp-VufEJ:revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/download/37/1609+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 09 set. 2016.

6 Disponível em: <<http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/revista-radis/08/reportagens/os-numeros-da-fome-e-da-pobreza-no-brasil>>. Acesso em: 1o abr. 2016

à época. Em face a essa realidade Lula retoma o debate sobre a necessidade de acabar com a fome no Brasil e lança o Projeto Fome Zero (INSTITUTO CIDADANIA, 2001)\*, fato marcante na política brasileira e que contribuiu para o debate político durante o processo das eleições presidenciais, em 2002, assim como para a sua vitória eleitoral. Segundo Menezes (2010, p. 247), a elaboração e a aplicação dessa proposta do Fome Zero representou a culminância de todo um processo anterior de formulações e práticas na luta contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional, no Brasil, experimentadas por governos (nos níveis municipal e estadual) e organizações sociais.

O Fome Zero estava assentado em dois princípios, a segurança alimentar e nutricional e a garantia do direito humano à alimentação. Suas diretrizes apontavam para a perspectiva de garantir o acesso à alimentação de qualidade por meio da geração de empregos formais; a distribuição da renda a partir da melhoria dos salários; e a complementação da renda das famílias, que estavam abaixo da linha da pobreza absoluta, para que pudessem adquirir os alimentos necessários no mercado local (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 6)\*. O diagnóstico sobre a insuficiência de renda foi o principal tema que balizou as discussões sobre o combate à fome e a necessidade da estruturação de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), tendo em vista a situação de vulnerabilidade de mais de 9 milhões de famílias que viviam com menos de 1 dólar per capita dia.

Mas as ações do Fome Zero não se restringiam a transferência de renda as famílias em situação de insegurança alimentar. Em relação à política agrícola havia o compromisso de garantir a estruturação de políticas de apoio e fortalecimento dos sistemas produtivos da agricultura familiar e camponesa, inclusive àqueles destinados ao autoconsumo.

O Programa considerava, ainda, que, além da erradicação da fome, era necessária a geração de emprego, o acesso à alimentação saudável e a construção de um novo modelo econômico, com crescimento sustentável, garantia da distribuição de renda, o acesso às escolas públicas de qualidade e a seguridade social, em especial a previdência social. Articulando assim ações emergenciais e assistenciais de atendimento às populações mais vulneráveis, sobretudo àquelas em situação

de insegurança alimentar e nutricional, com as ações estruturantes, visando promover a cidadania para toda a população brasileira.

A chegada de Lula à Presidência representou de certa forma o coroamento de um longo processo de lutas sociais, uma importante conquista para os movimentos populares e as forças de esquerda do Brasil, à época. Ao mesmo tempo, o Governo Lula estabeleceu um marco relevante na política brasileira, ao anunciar - no dia da sua posse - que a luta contra a fome seria um elemento central da agenda do seu governo. Ato contínuo a este anúncio foram tomadas algumas iniciativas importantes, tais como a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), o Programa Cartão Alimentação, precursor do Bolsa Família<sup>7</sup>, e o restabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)<sup>8</sup>, entre outras iniciativas. Essa tomada de decisão política provocou, ainda, no âmbito das diferentes áreas do governo federal o estabelecimento de debates intersetoriais, com forte participação social, que contribuíram para promover políticas públicas inovadoras objetivando enfrentar a situação de insegurança alimentar e nutricional que havia no País.

A partir do Consea foi instituído o Plano Safra da Agricultura Familiar, que permitiu fortalecer o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), modificar e qualificar o seguro agrícola para a agricultura familiar, reinstaurar a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e assegurar a abertura do mercado institucional de alimentos para a agricultura familiar (Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar). Outra iniciativa importante foi a implementação do Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC)<sup>9</sup> e Uma Terra e Duas Águas (P1+2), a partir da Articulação do Semiárido (ASA)<sup>10</sup>, que recebeu permanente acompanhamento e importante apoio do Consea. Ainda, a partir da iniciativa deste Conselho foi aprovada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), promovidas ações para a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), aprovação de emenda constitucional que incluiu a alimentação como um direito humano. Esta equação que reuniu a participação de representantes da sociedade civil e do governo, com consistente formação política, criou as bases para que o Consea viesse a se estabelecer como um fórum qualificado para o debate sobre

7 Programa de transferência de renda. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 12 abr. de 2016.

8 Conselho de assessoramento a Presidência da República. Disponível em: <<http://www3.planalto.gov.br/consea>>. Acesso em: 03 nov. de 2014.

\* (INSTITUTO CIDADANIA, 2001. Projeto Fome Zero. Link: [http://www.fugjchaminade.es/ficheros/livro\\_projeto%20fome.pdf](http://www.fugjchaminade.es/ficheros/livro_projeto%20fome.pdf)

segurança alimentar e nutricional, em múltiplas dimensões. Esse ambiente possibilitou a construção Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a qualificação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O debate atual sobre políticas públicas, em especial aquelas dirigidas ao enfrentamento da pobreza e das desigualdades, vem cada vez mais incorporando o enfoque sobre a necessidade de estabelecer estratégias que fortaleçam a intersetorialidade entre essas políticas. Neste sentido, reconhecendo que a pobreza é fruto de múltiplas causas, a busca de soluções para essa problemática não deve se limitar a um único órgão da administração pública e muito menos ser monotemático, como se restringir a uma questão de insuficiência de renda, por exemplo (PORTO, 2014, p.35).

Nesse contexto, o debate sobre a produção de alimentos, o enfrentamento das mudanças climáticas e o uso dos diferentes biomas, em nível mundial, passa pelo fortalecimento da agroecologia. Desta forma, cabe fomentar a estruturação e ampliação de experiências que promovam a reciprocidade entre produção e consumo, priorizando as alternativas de comercialização direta aos consumidores e valorizando os processos de organização em rede, por meio do estabelecimento de novas relações de mercado em âmbito territorial. Juntamente com a realização da reforma agrária, há que garantir o acesso à água e o livre uso da biodiversidade, tendo em vista a necessidade de construir alternativas para enfrentar as causas das desigualdades no mundo e assegurar o direito humano à alimentação e a garantia da realização das necessidades humanas e o desenvolvimento da capacidade de agência individual e coletiva.

9 Segundo a Articulação do Semiárido brasileiro (ASA), a experiência do Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC) “aponta um caminho novo para a construção das políticas públicas, pois demonstra uma ação que nasce da sistematização de experiências locais e da mobilização da sociedade civil para propor uma política pública efetiva e abrangente para o Semiárido, que garante o direito das populações rurais de ter água de qualidade para o consumo.” A ASA, também, defende que “a convivência com o Semiárido pressupõe a adoção da cultura do estoque. Estoque de água para diversos usos - consumo humano, produção de alimentos e para servir aos animais. Estoque de alimento para família e para a criação animal. E o estoque de sementes para os próximos plantios, entre outros.” A partir desta concepção desenvolveram a tecnologia social das “cisternas de placa” (de cimento), que permitem as famílias armazenar a água colhida da chuva, promovendo a “descentralização e democratização da água.” Em substituição à construção dos grandes açudes, que muitas vezes eram construídos em terras de terceiros (privadas), por sua vez “as cisternas estocam um volume de água para uso de cada família. A grande conquista destas famílias é que elas passam de dependentes a gestoras de sua própria água.” Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/acoes/p1mc#objetivo-p1mc>>. Acesso em: 12 abril de 2016.

10 Trata-se de uma rede formada por mais de três mil organizações da sociedade civil de distintas naturezas – sindicatos rurais, associações de agricultores e agricultoras, cooperativas, ONG’s, Oscip’s, etc. Tem por missão defender, propagar e por em prática, inclusive através de políticas públicas, o projeto político da convivência com o Semiárido. Segundo ela, a experiência do Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC) “aponta um caminho novo para a construção das políticas públicas, pois demonstra uma ação que nasce da sistematização de experiências locais e da mobilização da sociedade civil para propor uma política pública efetiva e abrangente para o Semiárido”. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br>>. Acesso em 12 abr. 2016.

# PPA

---

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

4

# 4. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PPA)

O PAA foi fruto da articulação da sociedade civil e da sensibilidade política que havia no governo, em 2003, em especial em resposta à necessidade de criar instrumentos que pudessem contribuir para a inclusão produtiva da agricultura camponesa e a superação da fome. Como dito anteriormente o PAA resultou do Fome Zero e surge no contexto do Plano Safra da agricultura familiar, a partir da proposição do Consea.

Esse Programa inovou ao estabelecer a junção entre dois polos de demanda - o da política agrícola e o da política social -, possibilitando articular as ações que contribuem para ampliar a produção (garantia da compra de alimentos) e promover o consumo (ao distribuir esses alimentos às pessoas em situação de insegurança alimentar nutricional). Segundo o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o PAA representa "renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa. O Programa [...] possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar"<sup>11</sup>. Os alimentos comprados pelo PAA, também, contribuíram para a formação de estoques estratégicos governamentais.

O diálogo estabelecido, a partir dos anos 1990, entre diferentes expressões de crítica ao modelo de agricultura e desenvolvimento rural hegemônico no Brasil e uma concepção abrangente de segurança alimentar e nutricional, que não se restringia, unicamente, ao acesso ao alimento, possibilitou que questões relacionadas à necessidade de transformação da matriz produtiva da agricultura familiar fossem incorporadas ao processo de formulação do PAA (GRISA et al, 2011, p. 34)<sup>12</sup>.

O Programa tem uma gestão compartilhada entre os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela coordenação do Programa; do Desenvolvimento Agrário (MDA); da Fazenda (MF); do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG); da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Educação (MEC). Os recursos destinados ao PAA são oriundos do MDS (90% dos recursos do Programa) e do MDA (10% restantes). O MDA repassava 100% dos re-

ursos destinados ao PAA para a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e o MDS distribuía os recursos destinados ao Programa por meio de três executores governamentais (Conab, estados e municípios). Ao longo desse período de execução do PAA foram implementadas diferentes modalidades: Doação Simultânea, Compra Direta, Formação de Estoques, PAA Leite e Compra Institucional, sendo aplicadas em finalidades específicas e por diferentes executores, conforme Tabela 1.

Tendo em vista que a Conab foi a principal executora desse Programa, absorvendo cerca de 50 % dos recursos destinados ao PAA, entre 2003 e 2015, em especial por meio da modalidade de Compra com Doação Simultânea (representou mais de 70% dos recursos oriundos do MDS), justifica-se priorizar essa análise seguindo esse enfoque, procurando evidenciar os aspectos mais relevantes desse processo. Ainda, o desenho institucional promovido pela Conab representou o fortalecimento e o protagonismo das organizações sociais (associações e cooperativas) como co-executoras do Programa, contribuindo para a construção de novas relações de mercado e a criação de uma nova institucionalidade que valoriza os sistemas de produção da agricultura familiar e camponesa.

## 4.1 Alguns elementos inovadores do PPA

O PAA foi o primeiro Programa de compra governamental no Brasil que elegeu um recorte específico de público (inicialmente agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária), pelo lado da produção. Inovou ao possibilitar o pagamento diferenciado para alimentos orgânicos e agroecológicos – até 30% acima dos preços do mercado dos produtos convencionais- e passou a promover a aquisição de sementes crioulas e a disseminação do seu uso ao possibilitar a distribuição dessas sementes entre as famílias rurais e o fortalecimento dos bancos de sementes crioulas. As compras realizadas pelas principais modalidades do PAA são realizadas sem processo de seleção pública (licitação), assegurando

11 Disponível em : [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/CARTILHA\\_PAA\\_FINAL.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf). Acesso em: 23 jul. 2016.

12 Disponível em: <http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2011/11/artigo-6.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2016.

um processo simplificado de compra e o pagamento dos produtos pela média dos preços coletados de forma regionalizada.

Destacamos, ainda, que foi instituído na gestão desse Programa o caráter intersetorial, embora composto exclusivamente por órgãos governamentais. O Grupo Gestor foi formado por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), da Educação (MEC), da Fazenda (MF) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

## 4.2 O processo de implementação do PAA

Para criar o PAA o governo federal teve que estabelecer uma nova base jurídica, que exigiu articulação com o Parlamento para assegurar a aprovação pelo Congresso Nacional, pois não havia base legal para implementar as propostas constituídas para esse Programa. O desenho operacional do PAA, foi estabelecido por meio de Decreto Presidencial, da publicação de Resoluções promovidas pelo Grupo Gestor do Programa com ajustes de normas fixadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

O PAA foi estabelecido para atender duas finalidades. Primeiro, servir como um instrumento de política agrícola para fomentar a produção garantindo à agricultura familiar e camponesa a possibilidade de vender a sua produção ao governo, a preços compatíveis com o mercado regional. Segundo, assegurar a assistência alimentar às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Isto exigiu que o desenho institucional do PAA fosse bastante diferenciado da Política de comercialização existente (PGPM)<sup>13</sup>, permitindo assegurar a aquisição de alimentos de forma contínua, com vistas a atender a demanda do público consumidor. Ainda, não houve restrição quanto ao tipo de alimento a ser comercializado, nem foram estabelecidas quantidades mínimas a serem adquiridas pelo Programa, em especial com a obrigatoriedade de entrega em um dos armazéns da Conab.

O desenho institucional do PAA prevê que a sua execução possa ser estabelecida por quatro entes executores, pelo próprio governo federal, por meio da Conab, os estados, o Distrito Federal e os municípios. A maior parte dos recursos financeiros destinados ao Programa são oriundos do MDS. As operações da Conab em seu desenho institucional, permitiram estabelecer relação direta com as organizações sociais (associações e cooperativas), executando entre 2003 e 2015 cerca de 50% do total dos recursos do PAA. Diante disso, a análise terá seu foco a partir das operações da Conab.

A Companhia desenvolveu e implementou quatro modalidades diferentes de operações (a Compra Antecipada, a Doação simultânea, a Compra Direta e a Formação de Estoques), sendo a Doação Simultânea a mais relevante tendo em vista que representou mais de 70% do volume de recursos aplicados (2003-2015). Essas modalidades cumprem diferentes funções estratégicas, tanto na promoção da assistência alimentar, como na promoção da inclusão produtiva dos empreendimentos econômicos da agricultura familiar e camponesa, por meio de suas associações e cooperativas.

Dentre essas modalidades a mais relevantes é a Doação Simultânea, operacionalizada por cooperativas e associações, a partir do estabelecimento de contrato com a Conab. As organizações que acessam essa modalidade necessitam apresentar alguns pré-requisitos, em especial quanto às formalidades jurídico-contábeis, ter capacidade para elaboração da proposta de participação no PAA, assim como realizar a gestão (administrativo-financeira) do contrato firmado com a Conab.

<sup>13</sup> A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) foi instituída na década de 1940, seu principal objetivo é estabelecer um parâmetro de preço aos produtores, uma vez que os preços de mercado venham a se deprimir a patamares inferiores aos Preços Mínimos, o governo entra no mercado adquirindo parte dessa produção, por meio da Conab, destinando a formação de estoques estratégicos (estoques públicos) ou se utiliza de outros instrumentos dessa política para promover o escoamento para outras regiões, diferente da região de produção, com vistas e regular o mercado.

**TABELA 1: SÍNTESE DAS MODALIDADES EXECUTADAS PELA CONAB, ESTADOS E MUNICÍPIOS ATÉ 2015**

Modalidade	Características
Compra com Doação Simultânea (DS)	Assegura a compra de alimentos, sendo a distribuição e entrega desses alimentos realizada diretamente pelas organizações de produção, que levam esses produtos às entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição ou para o atendimento de outras finalidades previstas pelo Grupo Gestor do PAA. Essa modalidade pode ser executada pela Conab (por meio de associações e cooperativas) ou por meio dos entes federados (estados, Distrito Federal ou municípios), neste caso as famílias agricultoras participam, em geral, individualmente (grifo nosso).
Formação de Estoques (FE)	Apoio financeiro (capital de giro) para as organizações formarem seus próprios estoques de alimentos, com vistas a comercializar sua produção a preços mais adequados ao mercado privado. Modalidade executada pela Conab, com recursos oriundos do MDA.
Compra Direta (CD)	Visa a compra de produtos com o objetivo de sustentar os preços às famílias produtoras de alimentos, enquadrados nos critérios do PAA, são utilizados recursos do MDS e do MDA.
Compra Institucional	Essa modalidade se aplica a compra de alimentos podendo ser operacionalizada por qualquer órgão público no âmbito federal, estadual e municipal. Mas obrigatoriamente tem que ser realizada mediante seleção pública dirigida exclusivamente à agricultura familiar, conforme normativo específico. Esse procedimento de seleção pública foge a regra do Programa que havia sido instituído em 2003, que adotou a compra direta como regra, sem a necessidade de processo licitatório.
Aquisição de Sementes	Visa à compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. Essa modalidade é operacionalizada exclusivamente pela Conab, sendo que as compras com limite de até R\$ 300 mil são realizadas diretamente com organizações sociais (cooperativas e associações), sem processo de seleção pública e acima deste patamar a Conab passa a adotar o modelo da Compra Institucional (seleção pública).
<p><b>Fonte: Elaboração do autor a partir da legislação consolidada (2015). O programa estabelece um limite financeiro anual, por família, para cada modalidade.</b></p>	

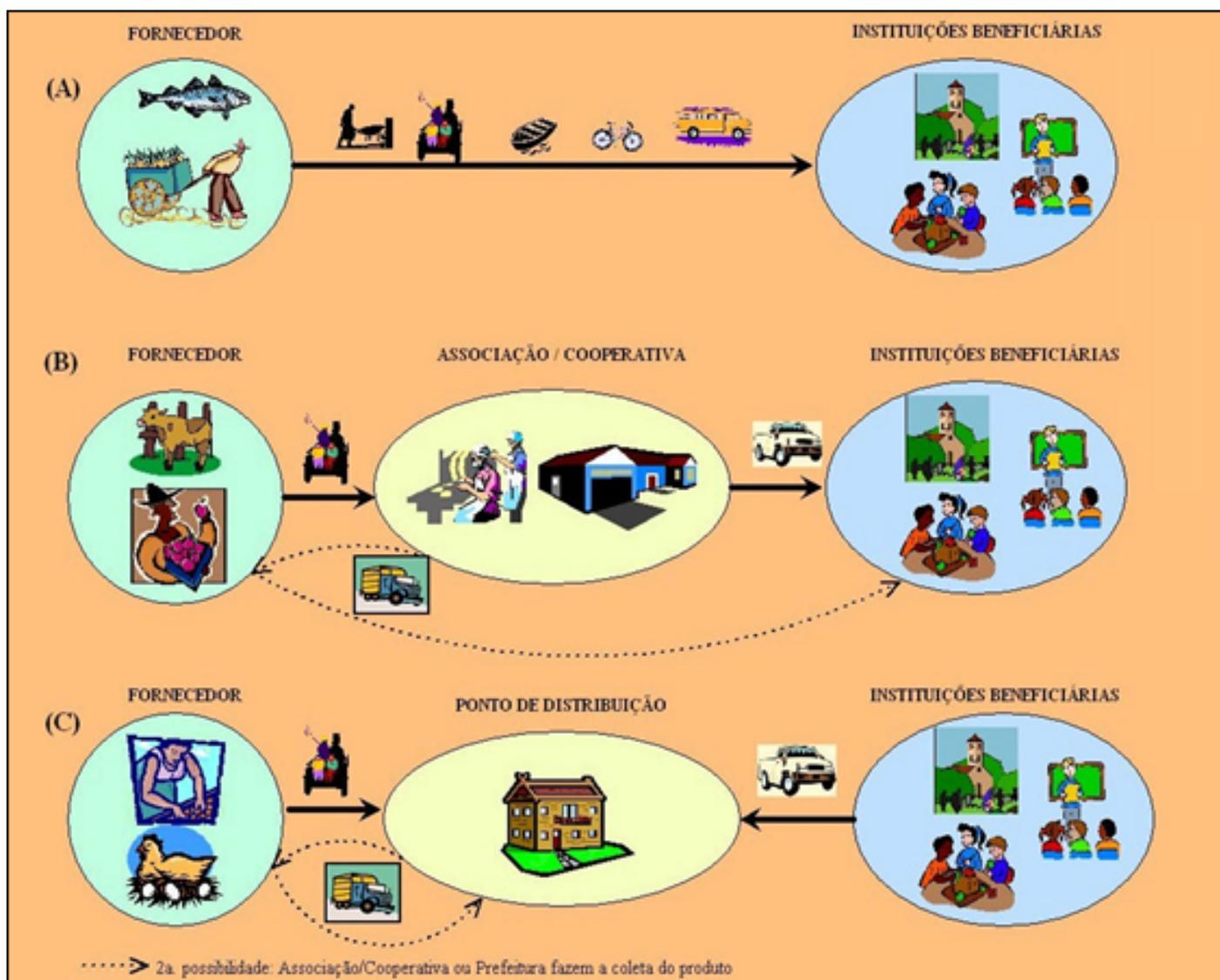
### 4.3 Arranjos institucionais e impactos do PAA

Cabe destacar que os diferentes arranjos institucionais que se estabeleceram a partir da execução do PAA, por diferentes organizações sociais, demonstram que essas experiências se desenvolveram em contextos bastante diferenciados. Isto de certa forma demonstra o potencial desse Programa na ativação de processos econômicos e sociais, mesmo quando aplicada em diferentes realidades, tendo em vista a flexibilidade de seu formato operacional. . O desenho institucional do PAA contou muito com o feedback das cooperativas e associações, a medida que foram sendo implementadas as diferentes modalidades, no âmbito das operações da Conab. Isto possibilitou a inclusão produtiva de inúmeras famílias, por meio de suas organizações sociais, a partir dos ajustes operacionais promovidos possibilitando atender a diferentes arranjos em acordo com a realidade local. Esse processo contribuiu para o fortalecimento da gestão das organizações sociais (cooperativas e associações), tanto as de produção, como as de consumo, incluindo muitas vezes a contrapartida da administração pública local.

A figura 1 apresenta a complexidade desses arranjos institucionais que foram sendo estabelecidos pelas organizações sócias, ao longo desses últimos 12 anos de recente história do PAA. Esse processo traduz em parte a diversidade social, econômica, ambiental e organizativa presentes nas diferentes regiões brasileiras. Pois inúmeras organizações não dispõem de assessoramento técnico, apresentam baixa institucionalidade e dificuldades para ter acesso a informação. Somado a isto, são poucas as organizações que conseguiram acumular experiência e estrutura física para promover o processamento da sua produção, estabelecer capacidade logística para armazenar e distribuir a sua produção, dominar as normas administrativas e financeiras para assegurar uma gestão dentro dos parâmetros legais exigidos, uma vez que em geral as normas não levam em consideração essas disparidades, tendem a ser aplicadas indistintamente do tamanho da organização e da sua natureza organizativa. Nesse sentido é que o PAA representou uma mudança de paradigma, sobretudo na Doação Simultânea. O desenho institucional estabelecido procurou incorpo-

rar essa diversidade ao permitir que organizações muito pequenas, com poucas famílias associadas e baixo nível de excedente de produção, também, fossem partícipes do Programa e fazendo deste uma ferramenta para o seu crescimento institucional e o estabelecimento no mercado de alimentos. Assim organizações de mulheres, indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária, da juventude rural, mesmo em escala pequena, comparativamente a outras categorias sociais que estão no PAA, conseguiram acessar esse Programa. Para isso se utilizaram, muitas vezes, de uma pequena embarcação, de um veículo com tração animal, de um pequeno veículo automotivo (de um associado), da locação de meio de transporte ou por meio do apoio do município, dispondo de um veículo para recolher a produção e distribuir nas escolas, creches, associações e demais organizações que recebem os alimentos oriundos do PAA, com a finalidade de atender as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, em âmbito local.

## FIGURA 1: SÍNTESE DOS ARRANJOS LOCAIS DO PAA (COLETA E DISTRIBUIÇÃO DOS ALIMENTOS)



Fonte: Angela Cordeiro, Relatório Final da Avaliação do PAA, 2007, p. 43.

A Tabela 2 apresenta um histórico do PAA, desde 2003. É importante observar que os dados referentes ao número de famílias fornecedoras de alimentos não podem ser somados ao longo dessa série (2003 a 2015), tendo em vista que não houve um cruzamento dessas informações, com o intuito de eliminar a provável du-

plicidade de famílias agricultoras de um ano em relação ao outro. Dessa forma, apenas em 2012, ano de melhor desempenho do PAA, esse Programa chegou a atender a 186 mil famílias, sendo que as operações da Conab, via as cooperativas e associações, representaram 70% desse público fornecedor de alimentos.

**TABELA 2: VOLUME DE RECURSOS (R\$) E N. DE FAMÍLIAS FORNECEDORAS DE ALIMENTOS - PAA CONAB**

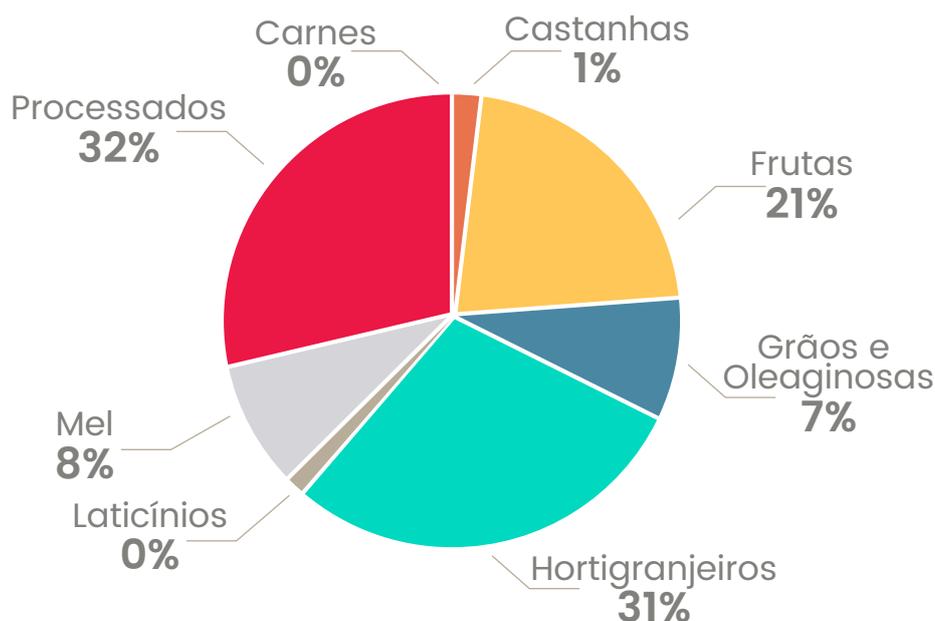
Ano	Volume total (R\$) (Conab, Estados e Municípios)	Volume total (R\$) Operações Conab	N. Famílias (Conab, Estados e Municípios)	N. famílias (Operações Conab)
2003	145.014	81.541 (56%)	41.644	41.341
2004	181.074	107.186 (59%)	68.697	49.792
2005	295.582	112.792 (38%)	69.692	51.975
2006	497.833	200.667 (40%)	150.919	86.543
2007	465.105	228.353 (49%)	134.574	92.372
2008	512.036	272.929 (53%)	138.285	90.634
2009	591.244	363.964 (62%)	142.381	98.340
2010	675.133	379.735 (56%)	156.963	94.398
2011	667.325	451.036 (68%)	160.011	106.600
<b>2012</b>	<b>839.218</b>	<b>586.567 (70%)</b>	<b>185.979</b>	<b>106.600</b>
2013	443.185	224.517 (51%)	96.912	41.412
2014	583.839	338.005 (58%)	113.727	51.228
2015	294.038*	287.515	63.499*	38.794
<b>Total</b>	<b>6.190.626</b>	<b>3.634.809 (59%)</b>	-	-

Fontes: Sumários Executivos Conab (2003 a 2015) e PAA Data MDS (2011 a 2014).  
\* dados do PAA Data, oriundos dos estados e municípios, referem-se à execução parcial de jan a set 2015  
Elaboração: Sílvio Isoppo Porto, 2016

Dos alimentos adquiridos pelo PAA, em 2012, mais de 50% dessa produção comercializada foi de produtos frescos (frutas, legumes e verduras), conforme Gráfico 1, contribuindo para o aumento do consumo de vegetais, sobretudo por pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar e nutricional, público prioritário do

Programa. Agregado ao consumo de produtos frescos, há um terceiro grupo de alimentos - os processados - que também apresentaram peso significativo nas aquisições do Programa, chegando a quase 1/3 do total dos alimentos orgânicos e agroecológicos consumidos, em 2012.

## GRÁFICO 1 - PARTICIPAÇÃO DOS ALIMENTOS ORGÂNICOS E AGROECOLÓGICOS (2012) - PAA CONAB



Fonte: Supaf/Dipai/Conab

Importante destacar que muitas agroindústrias, do campo agroecológico e orgânico, vinculadas aos empreendimentos da agricultura familiar e camponesa enfrentam inúmeras dificuldades. Dentre estas destaca-se, de um lado, a falta de equipamentos disponíveis no mercado adaptada às estruturas de processamento de alimentos de pequeno porte e, de outro, a inadequação das normas sanitárias para que esse tipo de empreendimento se regularize. Essas normas sempre foram orientadas por uma lógica que correlaciona a qualidade dos alimentos, sucos e bebidas à estrutura física utilizada para o seu processamento. Desta forma, em geral, determinam a construção de estruturas que correspondem às necessidades e a escala das agroindústrias de médio e grande porte, deixando, assim, de valorar os procedimentos aplicados em cada etapa do processamento, independente do tamanho do empreendimento e do método utilizado (artesanal ou industrial). Essa padronização de métodos tende a levar a perda da diversidade alimentar regional, pois os padrões adotados são restritivos e dificultam a entrada de determinados produtos no mercado por serem considerados "inadequados ao

consumo", independente se a família ou organização que produziu comprove a qualidade do seu produto, uma vez que as normas não preveem esse tipo de procedimento. Assim, produtos artesanais e regionais tendem a encontrar grandes dificuldades para se estabelecer no mercado, haja vista o custo para legalizar uma agroindústria artesanal, como, também, os padrões relacionados aos produtos não permitem a sua legalização.

Algumas dinâmicas estabelecidas a partir do PAA permitiram incorporar alimentos que estavam fora dos circuitos de comercialização convencional, tais como, produtos extrativistas, frutas regionais ou aquelas produzidas em pequena escala no entorno das casas, legumes e verduras produzidos em nível doméstico (hortas). Ainda, o PAA não exige, a priori, que as organizações sociais tenham que atender o fornecimento dos alimentos com um nível de regularidade, que em geral é exigido em processos comerciais para assegurar o fornecimento ou o cumprimento mínimo relativo a escala e volume de produção, mesmo entendendo que isto seja desejável no médio prazo. Isto proporcionou às

organizações o estabelecimento de processos visando promover a organização da produção para ampliar a escala e a diversidade produtiva, assim como a articulação para qualificar os procedimentos relativos a logística e ao processamento dos alimentos. Ainda, estimulou a participação das mulheres, na condição de fornecedoras de alimentos, assim como promoveu a valorização dos produtos agroecológicos, a cultura alimentar regional e o conhecimento tradicional, uma vez que a natureza desses sistemas tradicionais de produção se orientam por outra lógica, diferenciando-se, assim, dos sistemas convencionais. Antes, eram ignoradas as sementes crioulas, muitos alimentos regionais e diversos outros produtos da sociobiodiversidade, oriundos dos diferentes biomas brasileiros (SILIPRANDI; CINTRÃO, 2014, p. 121-138)<sup>14</sup>.

#### 4.4. O papel da sociedade civil e o nível de participação social

O PAA foi um dos Programas de governo em que mais houve interação com a sociedade civil, em especial com o Consea, movimentos sociais, organizações de assessoria e as que interagem como demandantes do Programa, seja na condição de organizações fornecedoras ou consumidoras de alimentos, sobretudo aquelas envolvidas com as operações da Conab.

O Consea sempre monitorou o PAA, por meio de suas instâncias internas, sobretudo a partir da Comissão Permanente sobre Produção, Abastecimento e Alimentação Adequada e Saudável, promovendo debate sobre

normas, volume de recursos, desempenho do Programa, entre outros temas. O Consea participou ativamente da realização dos três Seminários nacionais realizados, em conjunto com o governo, ocorridos em Brasília, nos anos de 2005, 2008 e 2010.

O Programa conta, ainda, com um Grupo Consultivo formado por representantes dos movimentos sociais e da sociedade civil do Consea, vinculado ao Grupo Gestor, mas que não tem um processo orgânico de funcionamento, com as reuniões dependendo muito de o governo estabelecer a pauta e convocá-las.

#### 4.5. Situação atual e os desafios

O PAA executado por meio das organizações sociais e vinculado ao fortalecimento de estratégias orientadas pelos princípios da política agrícola e da assistência alimentar, pode representar um caminho importante para promover a transição agroecológica, estimular a diversificação produtiva, contribuir para a recomposição da paisagem rural e a estruturação de processos inovadores de consumo.

A Tabela 3, a seguir, evidencia o enfraquecimento dos resultados do PAA, nos últimos anos, no âmbito das operações estabelecidas entre a Conab e as organizações sociais (associações e cooperativas). Os dados apontam decréscimo no desempenho do Programa, em todos os critérios analisados, a partir de 2012.

**TABELA 3 - EXECUÇÃO DO PAA - 2011 A 2015**

Ano	Famílias agricultoras	Municípios atendidos	Organizações consumidoras	Recursos aplicados Doação Simultânea (R\$ milhões)	Recursos Total (MDS +MDA) (R\$ milhões)
2011	106.600	1.259	17.722	363,0	451,0
2012	128.804	1.180	17.988	395,0	586,6
2013	41.412	524	3.742	176,4	224,5
2014	51.228	619	3.968	286,5	338,0
2015	38.794	541	2.829	241,3	287,5

Fonte: Conab - Elaboração: Sílvia Isoppo Porto, 2016.

Isso se deve em parte pela instabilidade gerada no Programa a partir das ações, oriundas da esfera policial e judicial, ocorridas a partir de 2013. Somadas a isto, as medidas administrativas e legais adotadas por orientação do Grupo Gestor do PAA, entre o final de 2013 e 2014. Esse processo gerou a implementação de uma série de mudanças normativas, exclusivamente no âmbito das operações coordenadas pela Conab, com consequências bastante diversas para as organizações sociais, tanto para as organizações fornecedoras, quanto para as que recebem os alimentos (consumidoras). Paralelamente, o MDS tem promovido esforços para ampliar a execução do PAA, via o repasse de recursos diretamente para estados e municípios, o que enfraquece o protagonismo das organizações sociais na operacionalização do PAA. E não menos importante, a redução de recursos financeiros, fruto do ajuste fiscal promovido pelo governo federal desde 2015 (PORTO, 2016)<sup>15</sup>.

---

15 Artigo publicado na Carta Maior, "A Agroecologia e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)". Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1vr0Dtix1WUJ:cartamaior.com.br/includes/controller.cfm%3Fcm\\_conteudo\\_id%3D36284+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=au&client=safari](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1vr0Dtix1WUJ:cartamaior.com.br/includes/controller.cfm%3Fcm_conteudo_id%3D36284+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=au&client=safari)>. Acesso em: 21 jul. 2016.

16 Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/index.php/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

# PNAE

---

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

5

# 5. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

O PNAE tem o objetivo de garantir o atendimento das necessidades nutricionais dos estudantes da rede pública, durante o período que se encontram na escola (pré-escola, ensino fundamental, segundo grau e escola para jovens e adultos). O Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), repasse ao longo do ano os recursos financeiros, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios, exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios destinados ao preparo da alimentação servida aos estudantes da rede pública. Ainda, esse Programa visa contribuir “para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional” (FNDE, 2016).

Esse programa representa uma das raras exceções no contexto da cultura política brasileira, tendo em vista a sua longevidade, resistindo as diferentes orientações governamentais a que esteve exposto ao longo dos seus 50 anos de história. Ainda, a medida que o tempo foi transcorrendo, o PNAE foi sendo aperfeiçoado, ao ponto de ter se transformado em um dos maiores instrumentos de política de segurança alimentar e nutricional, em nível mundial.

## 5.1 O surgimento do PNAE

Em 1952, o Governo Federal, à época, lançou o Plano “Conjuntura Alimentar e problemas da desnutrição no Brasil”. Este Plano (PEIXINHO, 2011, 32) previa a expansão da merenda escolar, a assistência alimentar a adolescentes, a ampliação dos programas regionais de merenda escolar, o enriquecimento de alimentos básicos e o apoio à indústria de alimentos. A experiência brasileira da merenda escolar contou inicialmente com o apoio financeiro “do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), atualmente Unicef, que autorizou o uso do excedente de leite em pó, que estava destinado, inicialmente, à campanha de nutrição materno-infantil” para uso nas escolas. Em 1955, o governo federal passou o controle

político-administrativo para o Ministério da Educação e Cultura (MEC), que instituiu a Campanha da Merenda Escolar. Em 1965, após o golpe civil-militar, foram estabelecidos Acordos com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), vinculado, inicialmente à Agência das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), que proporcionaram o acesso a alguns Programas, tais como “Alimentos para a Paz” e “Alimentos para o Desenvolvimento”, voltados ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar.

## 5.2 O PNAE se configura como um programa governamental

Nos anos setenta, partir do lançamento do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), o financiamento da Campanha Nacional de Alimentação Escolar foi assumido pelo governo federal, passando a destinar recursos do Orçamento Geral da União para cobrir as despesas com a aquisição de alimentos e a operacionalização dessa Campanha. Em 1979 passa a ser denominado como Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), dando passos importantes no processo de sua institucionalização, embora seu desenho operacional fosse totalmente centralizado e apoiado na compra de produtos industrializados (formulados) para todo Brasil, sem respeitar e muito menos promover a cultura alimentar regional.

Em 1989, a nova Constituição brasileira passou a garantir que o “atendimento ao educando seria em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, **alimentação** (grifo nosso) e assistência à saúde”, **cuja responsabilidade deve ser partilhada** (grifo nosso) pelos governos federal, estaduais e municipais. A partir da criação do Consea, em 1993, houve uma articulação no âmbito do governo federal para promover um **processo de descentralização dos recursos financeiros e da gestão** (grifo nosso) do Programa.

A descentralização previa transferir aos estados, Distrito Federal e municípios a prerrogativa de elaborar os cardápios, adquirir os alimentos, promover o controle de qualidade dos produtos adquiridos. Ao mesmo tempo assumiriam a responsabilidade pelo preparo da alimentação, garantindo, assim, as necessidades alimentares dos estudantes durante o turno em que se encontram na escola. Ainda, a descentralização previa a criação dos Conselhos da Alimentação Escolar (CAE), assegurando em sua composição a participação de representantes do governo (municipal, Distrito Federal e estadual) e da sociedade civil. Por fim, esse processo pretendia assegurar que a elaboração do cardápio fosse acompanhada pelos Conselhos, juntamente com um profissional de nutrição, visando promover e respeitar os hábitos alimentares locais e a vocação agrícola regional.

Constituiu-se em um grande desafio para os governos estaduais e municipais absorver essa nova atribuição, uma vez que não havia procedimentos administrativos e pessoal capacitado para operacionalizar um programa dessa natureza. Importante destacar que a realidade de muitos estados e municípios brasileiros continua muito precária, apresentando baixa capacidade de investimento público e quadro de pessoal com nível de formação aquém das necessidades institucionais. Mesmo assim “o número de municípios que aderiram à descentralização evoluiu de 1.532, em 1994, para 4.314, em 1998, representando mais de 70% dos municípios brasileiros.”

Outro grande obstáculo enfrentado na operacionalização do Pnae pelos gestores, com vistas a alcançar os objetivos da descentralização foi a incompatibilidade em ajustar as novas diretrizes do Programa a legislação vigente, à época. Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que houve a decisão política de promover a descentralização, visando a inclusão de produtos *in natura*, a partir da aquisição da produção local, o governo sancionou a nova Lei de seleção pública<sup>17</sup>. Esta nova legislação visava sobretudo qualificar a contratação de obras e serviços, o que criou ainda mais dificuldades ao Programa da Alimentação Escolar, sobretudo no atendimento dessa nova diretriz que buscava assegurar a articulação entre produção e consumo dos alimentos, a partir da produção local.

### 5.3. O PNAE e o Fome Zero

No início do governo Lula, em 2003, com o lançamento do Fome Zero o Pnae se configurou como um dos Programas prioritários, tendo em vista a sua capacidade em contribuir no processo de implementação das políticas de segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2003). Nesse sentido ficou estabelecido que o Pnae:

- i) passaria a contribuir para o cumprimento do direito humano à alimentação;
- ii) deveria cumprir o dispositivo constitucional, relativo a corresponsabilidade pelo financiamento do Programa, entre os entes federados;
- iii) e seria complementar ao processo de educação, devendo cumprir papel relevante para a educação alimentar e a promoção da saúde, por meio da formação de bons hábitos alimentares e consumo de alimentos saudáveis nas escolas.

Para tanto, deveria avançar no controle social a partir do fortalecimento dos CAEs; promover mudanças qualitativas nos cardápios, por meio da orientação de nutricionista e participação dos representantes desse Conselho, com vista a assegurar a inclusão da produção local. Em que pese ter se passado mais de uma década do processo de descentralização, os principais objetivos do Pnae não haviam sido alcançados, em parte pelos limites legais para promover as compras locais e por falta de determinação política em promover um processo de fortalecimento dos CAEs.

Ao mesmo tempo, havia em curso um forte processo de terceirização do Pnae pelas entidades executoras (secretarias de Educação dos estados e Distrito Federal e os municípios), ou seja, contratação de empresas para gerir o Programa (compra dos gêneros alimentícios, preparo e fornecimento de alimentação pronta às escolas). Esta decisão político-administrativa de terceirizar a operacionalização do Programa era contraditória as novas orientações do Pnae, em especial sobre a perspectiva de fortalecer o papel das unidades gestoras frente ao contexto da alimentação escolar e a perspectiva de assegurar o caráter complementar desse Programa à educação.

A partir de 2006 o MEC, por meio do FNDE, buscou qualificar ainda mais o Programa, por meio do fortalecimento das ações intersetoriais do Pnae. Em conjunto com o Ministério da Saúde foram instituídas 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. Essa iniciativa foi amparada a partir de um diagnóstico, que identificou problemas de saúde pública, incluindo crianças e adolescentes, o que justificou a necessidade de promover mudanças urgentes de hábitos pela população brasileira. Estas mudanças deveriam estar vinculadas ao atual padrão alimentar e ao atual modo de vida, que vem gerando avanço alarmante da obesidade, incluindo o público infantil e adolescentes, causado pelo excesso de consumo de açúcar, carboidratos e gordura e baixa ingestão de fibras e alimentos frescos, acompanhado de uma vida sedentária.

Neste mesmo ano de 2006, por iniciativa do FNDE foi criado um grupo de Trabalho, no âmbito do Consea, tendo em vista a necessidade de estabelecer uma proposta de Lei para o Pnae, com o objetivo de enviar esse Projeto de Lei ao Congresso Nacional (MENEZES; PORTO; GRISA, 2015, p. 98)\*. Essa nova legislação buscava superar algumas questões que não haviam sido suplantadas desde 2003, em que pese os esforços realizados pelo FNDE, tais como: assegurar a aquisição direta dos alimentos da agricultura familiar e camponesa; estender a alimentação escolar ao ensino médio; e garantir a alimentação escolar como um direito humano à alimentação.

A nova legislação foi aprovada pelo Congresso Nacional, em 2009, mas sem a necessária vedação ao processo de terceirização pelas unidades gestoras, haja visto os interesses privados em questão. Houve questionamentos de parlamentares sob a viabilidade das aquisições de alimentos da agricultura familiar e camponesa. Felizmente essas barreiras foram superadas antes da sua votação pelo Congresso. Com a aprovação dessa legislação as diretrizes do PNAE - estabelecidas a partir de 2003 - passaram a ter outro patamar de institucionalidade, em especial a expectativa de maior estabilidade

ao Programa. Além disto foi incluída a previsão legal de que no mínimo 30% dos recursos do Programa destinados à aquisição de alimentos sejam oriundos da agricultura familiar. Esta medida representa hoje um mercado de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão de reais (cerca de U\$ 365 milhões).

## 5.4. Atual formato de operacionalização do PNAE

A Figura 2 retrata a complexidade da gestão do Programa e procura demonstrar o fluxo administrativo e financeiro, a partir do Governo Federal (MEC/FNDE) até chegar no âmbito das escolas. É importante registrar que mesmo havendo uma posição do FNDE contrária ao processo de terceirização do preparo da alimentação escolar, os estados, Distrito Federal e municípios (entes federados) têm autonomia para definir a gestão do Pnae, desde que respeitadas as normas do Programa.

A rede pública de escolas e creches, para se credenciar ao Programa Nacional de Alimentação Escolar dever constar do Censo Escolar promovido anualmente pelo Ministério da Educação. O FNDE repassa os recursos financeiros para os estados, Distrito Federal, municípios e escolas federais, que são considerados Entidades Executoras (EEs) sendo responsáveis pela gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no âmbito da sua jurisdição. A transferência dos recursos é realizada de forma bastante simplificada, sendo creditados esses recursos em conta bancária específica aberta pelo próprio FNDE, não havendo a celebração de convênio, acordo ou contrato. As transferências desses recursos são feitas em dez parcelas durante o ano, distribuídas mensalmente, a partir do mês de fevereiro, assegurando o atendimento de 200 dias letivos (número total de dias com aulas durante o ano). O valor da parcela mensal corresponde ao número de alunos matriculados no ano anterior, conforme levantamento do Censo escolar, multiplicado pelo valor *per capita*<sup>18</sup>, referente a cada mês de atendimento.

As Entidades Executoras são responsáveis pela operacionalização do Programa, incluindo a execução dos

18 Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-funcionamento/execucao-alimentacao>>. Acesso em: 9 set. 2016.

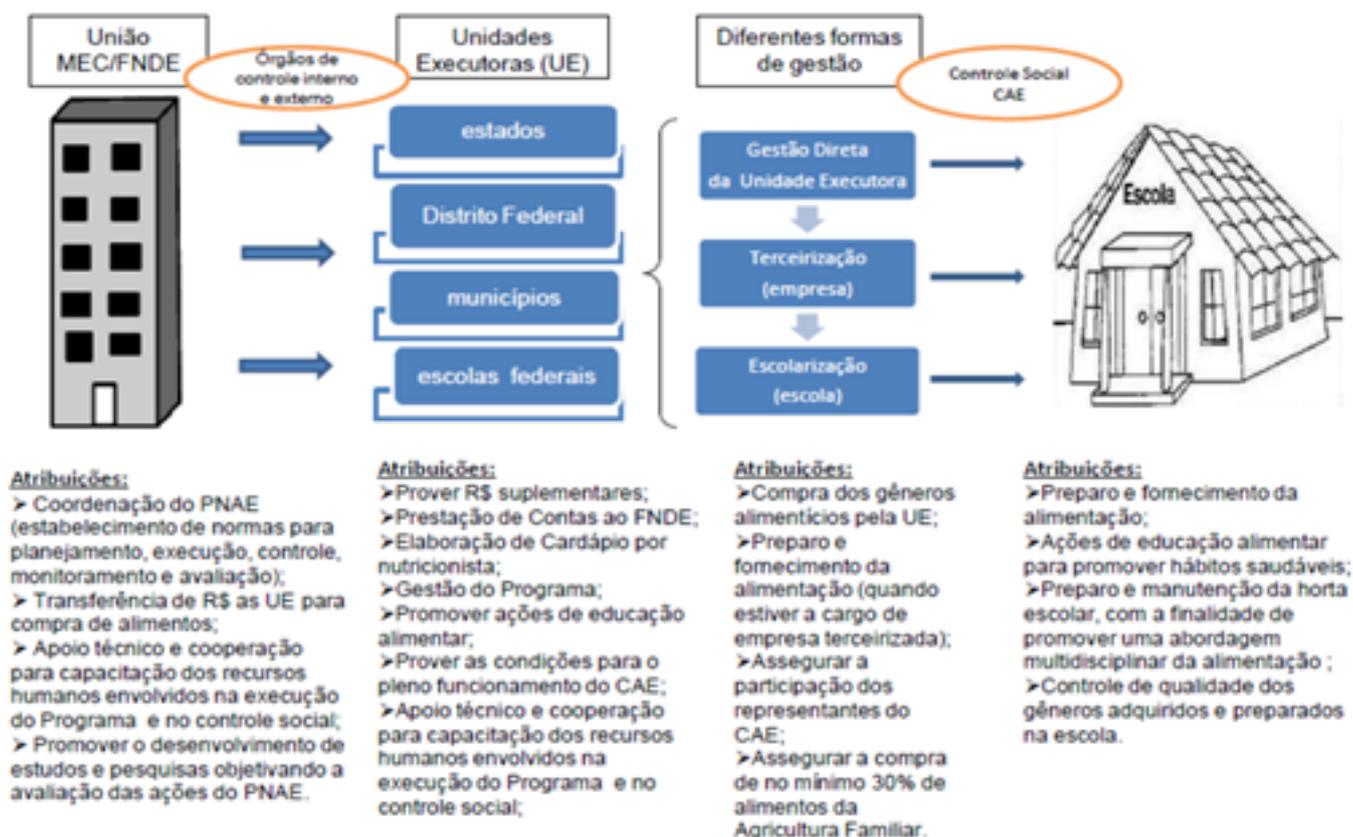
\* "MENEZES; PORTO; GRISA, 2015. Link: [https://www.dropbox.com/s/oml5noixy6e12om/Estudo1\\_Historico\\_lowres.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/oml5noixy6e12om/Estudo1_Historico_lowres.pdf?dl=0)

recursos financeiros transferidos pelo FNDE., Esses recursos têm caráter complementar, embora a contrapartida pelas EEs não seja obrigatória, o que na prática faz com que a maioria dos municípios façam a gestão do Pnae, exclusivamente com os recursos oriundos do Ministério da Educação. Ainda, cabe salientar que dos recursos financeiros repassados pelo FNDE às EEs, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados para adquirir os gêneros alimentícios diretamente de famílias e organizações da agricultura familiar e camponesa que tenham produção própria.

O cardápio escolar deve ser elaborado por nutricionista, em comum acordo com o CAE, seguindo os princípios da valorização da cultura alimentar regional e deverá atender as necessidades nutricionais específicas de cada público, conforme os percentuais mínimos estabelecidos pelo FNDE. Por fim, as escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, sem fins lucrativos, que atendam aos critérios estabelecidos pelo FNDE são consideradas integrantes da rede pública de ensino e, portanto, estão passíveis de receber os alimentos para prover seu público com a alimentação escolar. O controle social do Programa é exercido por meio do CAE e a sua institucionalização é critério para que os recursos financeiros sejam repassados pelo FNDE às EEs.

**FIGURA 2**

**Diferentes formas de operacionalização do PNAE**



Fonte: MEC/FNDE/PNAE – Elaboração: Sílvio I. Porto, 2016.

## 5.5. O PNAE em números

O Pnae serve, diariamente, cerca de 52 milhões de refeições e atendeu, em 2015, 41,5 milhões de estudantes, no âmbito da rede pública atendida pelo Programa. Em 2015 foram destinados para a aquisição de alimentos mais de 3,7 bilhões de reais (Tabela 4), os quais foram executados por meio dos 26 estados, Distrito Federal e 5530 municípios, atendendo de forma universal toda a rede pública, no âmbito de 170 mil escolas, distribuídas em todo o território brasileiro (FNDE, 2016)<sup>19</sup>.

Em que pese ainda terem cerca de mil municípios sem profissionais de nutrição, segundo o FNDE, hoje o Pnae conta com o acompanhamento de cerca de 7 mil profissionais, que atuam na elaboração dos cardápios para a alimentação escolar. Outro aspecto relevante refere-se a meta estabelecida pelo MEC, no âmbito do Plano Plurianual (2016-2019), que estabeleceu como meta o desenvolvimento de ações para educação alimentar e nutricional, em 100 mil escolas até 2019, o que representa cerca de 2/3 dos estabelecimentos de ensino do total da rede pública escolar brasileira.

Em 2013 e 2014, o volume de compras de produtos agroecológicos e orgânicos adquiridos para o preparo da alimentação escolar somaram nesses dois anos cerca de R\$ 220 milhões. Estima-se que as compras de alimentos realizadas em 2015 poderão chegar a 120

milhões de reais de produtos agroecológicos e orgânicos. Infelizmente para 2016, em relação às compras da agricultura familiar e camponesa o montante poderá chegar a R\$ 800 milhões de reais, o que representa cerca de 21% do total de recursos previstos para este ano (R\$ 3,8 bilhões). Importante ressaltar que essa proporcionalidade não está distribuída de forma equilibrada entre os diferentes entes federativos, não permitindo promover uma leitura clara sobre a real participação da agricultura familiar e camponesa no âmbito desse Programa.

## 5.6. As mudanças no PNAE a partir das compras da agricultura familiar

A previsão legal, relativo a aquisição de no mínimo 30% dos recursos financeiros do Pnae, destinados às compras de alimentos, oriundos da agricultura familiar e camponesa - promovidas pelas EEs (estados, Distrito Federal, municípios e escolas federais) – pode ser considerado um novo paradigma ao Programa. Uma vez que esse novo instrumento, estabelecido a partir de 2009, está permitindo alcançar a diretriz relativa à compra da produção local e respeito aos hábitos alimentares regionais, que foi estabelecida em 1993, quando passou a ser implementado o processo de descentralização. Estabeleceu-se, assim, uma nova institucionalidade no contexto do Pnae, o que está possibilitando fortalecer as relações locais entre produção e consumo.

**TABELA 4 – EXECUÇÃO ANUAL DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

Ano	Recursos financeiros (em bilhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
2015	3,76	41,5
2010	3,34	45,6
2005	1,266	36,4
2000	0,901	37,1
1995	0,590	33,2

Fonte: FNDE (2016)

19 Em função de problemas de indisponibilidade de parte das informações no site do FNDE - "Prezados (as) Usuários (as), Clientela atendida pelo PNAE (Censo Escolar) está em manutenção e retornará à normalidade em breve" - não foi possível verificar parte dessas informações, conforme informado nesse seguinte endereço eletrônico: <<http://www.fnde.gov.br/PNAE/index.html>>. Acesso em 22 jul. 2016.

20 Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-f%C3%ADsicos-e-financeiros-do-pnae>. Acesso em: 22 jul. 2016.

Ao afirmar que a agricultura familiar e camponesa deva receber um tratamento diferenciado, ou seja, assegurando uma reserva de mercado de no mínimo 30% dos recursos (30%) destinados as compras de alimentos, por si só esta previsão legal representa grande relevância política a essas categorias sociais e a construção da segurança alimentar e nutricional, em âmbito local. Até então as conquistas com esse enfoque de natureza exclusiva da agricultura familiar haviam sido alcançadas no âmbito do crédito rural, que estabeleceu taxas de juros e condições de acesso diferenciadas para os assentados da reforma agrária (Propera), em 1985, e para agricultura familiar de forma mais ampla (Pronaf), em 1996. Posteriormente, em 2003, com o estabelecimento do PAA, conforme descrito na seção anterior.

A sustentação dessa mudança no PNAE, em relação as compras da agricultura familiar - em boa medida - se apoiaram nos resultados exitosos alcançados pelo PAA a partir de 2003, sobretudo por meio das experiências de compras desenvolvidas pelas organizações sociais (cooperativas e associações), por meio da Conab. Importante destacar que parte expressiva dos alimentos adquiridos da agricultura familiar e camponesa, sobretudo na modalidade de Compra com Doação do PAA, já eram destinadas as escolas e creches, desde 2003.

## **5.7. Fortalecimento das organizações sociais e inclusão produtiva**

Ao entrevistar lideranças de organizações da agricultura familiar que estão fornecendo para o PNAE foi possível identificar os impactos positivos, tais como a ampliação do volume de alimentos produzido pelas famílias agricultoras, a ampliação da diversificação produtiva, sendo que em algumas experiências houve o estímulo a transição agroecológica, em outras o fortalecimento da participação da juventude rural e das mulheres agricultoras, além da ampliação da geração de renda.

Ainda, o fortalecimento da capacidade de gestão, em função da necessidade de estabelecer e cumprir, dentro do possível, o planejamento da produção, com vistas a que possibilite minimamente a demanda das escolas, em relação ao cumprimento do cronograma de entrega dos alimentos, conforme previsão contratual rel-

ativo a lista de produtos e as quantidades e a qualidade pré-estabelecidas.

Outro elemento evidenciado, por um dos entrevistados, foi no âmbito das organizações da Rede Ecovida. Esta rede vem promovendo um trabalho de organização interno para assegurar o fornecimento de alimentos agroecológicos ao PNAE. Nesse sentido houve a ampliação no contexto dessa rede da infraestrutura produtiva, em âmbito coletivo. Tendo em vista a possibilidade de atender a demanda de produtos com maior valor agregado, em especial com os panificados, foram construídas cozinhas comunitárias para preparar esses produtos. Viabilização dessas cozinhas foi fruto da articulação de grupos de mulheres e jovens, que passaram a vislumbrar uma oportunidade de inclusão produtiva e econômica a partir da participação como fornecedoras e fornecedores de alimentos ao PNAE. Ainda, no âmbito dessa Rede houve a ampliação do volume produzido de alimentos e a diversificação produtiva, contribuindo para a construção de novos canais de comercialização direta aos consumidores, como as feiras, e a articulação com pequenos estabelecimentos comerciais.

## **5.8. A qualificação da alimentação servida na escola**

A elaboração do cardápio da alimentação escolar por nutricionista, ao mesmo tempo que busca assegurar uma composição nutricional mais adequada, pode representar, por vezes, um entrave para o ingresso da agricultura familiar e camponesa, como fornecedora do Pnae. O desafio nesse processo em boa medida passa pela compatibilização da orientação nutricional com a realidade produtiva regional. Permite, assim, estabelecer diferentes opções de cardápio a partir do que é produzido regionalmente, respeitando o calendário de colheita dessa produção. A interação entre as necessidades nutricionais, a diversidade produtiva e o período de colheita dos alimentos permitem construir uma chamada pública - processo de seleção pública de famílias ou empreendimentos econômicos da agricultura familiar e camponesa - compatível com a realidade agrícola regional. Esse processo contribuirá para incorporar essas categorias sociais como fornecedoras de alimentos ao Programa.

Uma vez assegurada essa sinergia, entre a elaboração do cardápio e a disponibilidade produtiva regional, possivelmente a alimentação fornecida nas escolas representará a expressão da cultura alimentar regional, elaborada a partir de produtos frescos e de melhor qualidade nutricional, assegurando a inclusão produtiva local ao Pnae e o fortalecimento da agricultura familiar e camponesa como ator relevante nesse Programa. Ainda, esse processo poderá contribuir para otimizar o uso dos recursos financeiros disponíveis para a compra dos alimentos, ao evitar a compra a preços abusivos de outros fornecedores ou empresas terceirizadas que atuam no processo de intermediação da venda dos alimentos para a alimentação escolar, uma vez que estarão sendo adquiridos alimentos diretamente de quem produz e em períodos de maior oferta produtiva (durante a safra).

O fortalecimento desse novo instrumento de compra dos alimentos tende a elevar a autoestima da comunidade, em especial das famílias agricultora, contribuir para a construção social do mercado institucional promover o fortalecimento da cultura alimentar regional. Ainda, o Pnae a incorporação da produção agroecológica possibilita ampliar a melhoria da dimensão nutricional e de valores vinculados a cultura alimentar regional, além de contribuir para a promoção da agrobiodiversidade, o fortalecimento das organizações sociais e os processos de participação social. Esta iniciativa possibilita atingir outra diretriz desse Programa, relativo ao seu papel em atuar de forma complementar ao processo pedagógico, no âmbito da escola e da própria comunidade.

## 5.9. Ampliação do controle social

A participação da sociedade civil no Conselho da Alimentação Escolar (CAE) foi prevista ainda nos anos noventa. Posteriormente, com a nova gestão do FNDE, em 2003, houve o fortalecimento dessa diretriz, a partir da interação estratégica do Pnae com o Fome Zero. Mas foi a implementação do processo de compra dos alimentos da agricultura familiar e camponesa que passou a despertar a relevância que o CAE vem tendo na gestão local do Programa.

Essa mudança legal veio não só para assegurar um mercado para agricultura familiar e camponesa, mas

provocou nas organizações e movimentos sociais a necessidade de se qualificar, a partir do entendimento do funcionamento do Pnae na sua plenitude. Desta forma passaram a interagir na construção do próprio Programa, ao aceitar o convite do FNDE para compor o Grupo Consultivo, criado para elaborar as novas orientações e monitorar a sua implementação, em especial no cumprimento da aquisição dos 30% dos alimentos, oriundos da agricultura familiar e camponesa. Além disto passaram a interagir com os fóruns estaduais e municipais de gestão do Pnae, em especial a partir da participação efetiva no CAE, tendo em vista as suas atribuições legais referentes ao cumprimento das normas no Programa, incluindo o debate sobre a elaboração dos cardápios e a incidência para a inclusão das da produção local nas chamadas públicas.

## 5.10. Limites e desafios

Os desafios são muitos, mas possivelmente dentre os elementos que podem representar os maiores limites para a efetivação das novas diretrizes do PNAE estão aqueles vinculados aos problemas de infraestrutura das escolas, relativos à inadequação das cozinhas, à armazenagem de pequenos estoques de alimentos e aos refeitórios. Soma-se a isto, a incompatibilidade da legislação sanitária com a estrutura das organizações sociais, dificultando em boa medida o atendimento das exigências sanitárias por parte da agricultura familiar e camponesa.

Outro elemento que necessita ser ainda muito trabalhado, no contexto do Pnae, é a formação da área de nutrição, com vistas a incorporar conhecimentos sobre agroecologia, tendo em vista a promoção da alimentação adequada e saudável, a partir da valorização dos diferentes sistemas de produção da agricultura familiar e camponesa.

Partindo desse contexto, torna-se muito difícil assegurar - nas condições atuais das escolas e com esse desenho de gestão estabelecido pelo Pnae - que as organizações produtivas poderão atender a demanda dos grandes municípios e a rede de escolas públicas estaduais, haja vista o grande volume de alimentos e a dispersão geográfica das unidades escolares.

O somatório dessa equação impõe grande capacidade produtiva e alta complexidade logística. Exigindo alto grau de organização, infraestrutura e disponibilidade de produtos que, em geral, as organizações sociais vinculadas à produção não dispõem para atender a rede escolar dessa forma.

Isto leva à necessidade de refletir sobre possíveis adequações na arquitetura atual do Pnae, sobretudo em relação a sua gestão e a descentralização dos recursos para os entes federados (estados, Distrito Federal e municípios). Atualmente há um forte indicativo de que no máximo algumas organizações da agricultura familiar e camponesa, sobretudo aquelas melhor estruturadas, tem conseguido participar como fornecedoras de alimentos para os estados, Distrito Federal e os grandes municípios. Isto se deve à escala (grandes quantidades) de alimentos demandado por essas EEs, o que exige uma logística complexa para operacionalizar a entrega desses alimentos. Por outro lado, em relação aos pequenos municípios, é importante registrar que o repasse anual de recursos pelo FNDE para a alimentação escolar é relativamente baixo e como o limite de compra, por família ao ano, é alto (cerca de 5,5 mil dólares)<sup>21</sup>, isto pode levar a concentrar essas compras “em mãos” de poucas famílias. Sobretudo aquelas que apresentam melhor estrutura produtiva e logística.

Em relação à qualificação da gestão, possivelmente a formação continuada dos gestores e dos representantes dos CAEs se apresenta como um dos principais desafios a ser perseguido pela Coordenação do Pnae, buscando assegurar a articulação entre os diferentes atores envolvidos (da produção ao consumo), incluindo o processo da educação alimentar e nutricional. Outro desafio se refere ao monitoramento e o desenvolvimento de ferramentas que incorporem inteligência artificial, tendo em vista a necessidade de produzir relatórios gerenciais que permitam conhecer tempestivamente os dados referente à comercialização da agricultura familiar e camponesa, assim como de outros fornecedores, em especial o volume de alimentos comercializados e a diversidade de alimentos fornecidos na alimentação escolar, em cada município, durante os diferentes períodos do ano. A disponibilização dessas informações permitiria subsidiar os gestores públicos, os conselheiros e conselheiras do CAE e o setor de nutrição das EEs, tendo em vista a necessidade de estabelecer o planejamento anual

do Programa, assim como democratizar o acesso à informação a todos que queiram acompanhar ou pesquisar sobre esse tema.

21 Considerando o câmbio de R\$ 3,70 / dólar.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inevitável, no atual contexto político que o Brasil está passando tratar sobre os possíveis impactos que essa crise coloca, uma vez que poderá causar perdas consideráveis em relação às políticas públicas que foram conquistadas e construídas em âmbito nacional, sobretudo, na última década. Estes avanços se traduzem na redução dos problemas relacionados à extrema pobreza, ao aumento da capacidade de compra da população de baixa renda, seja pelo aumento real do Salário Mínimo, como pela implementação dos Programas de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família. Ainda, aos avanços em relação a ampliação e o fortalecimento da educação pública, assim como as políticas afirmativas em relação aos negros, às mulheres e a comunidade LGBTTT<sup>22</sup>. Além da criação do PAA e do fortalecimento do Pnae, enquanto instrumentos de fortalecimento da agricultura familiar e camponesa, assim como da segurança alimentar e nutricional.

Esse retrocesso político tende a reforçar as **desigualdades econômicas e sociais**, promovendo ainda mais a reconcentração da renda e dos meios de produção; **a desigualdade da participação social**, que se estabelece pela desativação de processos sociais existentes, como os Conselhos e Conferências, interrompendo um processo incipiente de democracia participativa e fortalecimento de uma nova institucionalidade na relação entre Estado e sociedade. Ainda, em outras arenas políticas relativas as **desigualdades de gênero, raça e etnia**, retirando das mulheres, indígenas e quilombolas as poucas oportunidades que estavam sendo desenhadas de forma a estabelecer algum nível de protagonismo e alternativa de inclusão política, produtiva e econômica para esse público.

Em relação ao Pnae acredita-se que o Programa não corre riscos de continuidade pela sua capilaridade, abrangência e consolidação institucional. Porém, em relação ao recente mecanismo de compra dos alimentos da agricultura familiar e camponesa, embora esteja aprovado por Lei, basta a nova gestão não cobrar efetividade, por pare das Entidades Executoras, acredita-se que essa inicia rapidamente pode vir a sucumbir. Pois acreditamos que muito deverá ser feito para consolidar esse processo de compra da agricultura familiar pelo Programa.

Mesmo sendo um processo recente, relatos colhidos junto a operadores do PNAE e lideranças de organizações sociais que participam como fornecedoras do Programa, evidenciam que o novo processo de compra da agricultura familiar e camponesa tem criado referências exitosas. Consideram que os avanços podem ser observados na melhoria da qualidade dos alimentos, na diversificação dos cardápios servidos nas escolas e creches, como também, em relação a ampliação do controle social. Neste caso, as organizações fornecedoras de alimentos passaram a entender o papel e a relevância de interagir na qualificação do Pnae a partir do CAE e do Grupo Consultivo, criado em nível nacional pela Coordenação do Programa.

Por fim, a atuação conjunta do PAA e do Pnae representou a participação efetiva de agricultura familiar e camponesa como atores econômicos, no âmbito da produção e comercialização de alimentos. Contribuiu para o fortalecimento da participação das mulheres, promovendo a inclusão produtiva e o fortalecimento das relações de gênero. Neste tema, o PAA ousou ao estabelecer uma referência mínima de participação das mulheres nas modalidades de Formação de Estoques (mínimo de 30% em cada projeto de participação) e na Doação Simultânea (40% mínimo estabelecido), gerando um aumento efetivo de participação das mulheres no Programa.

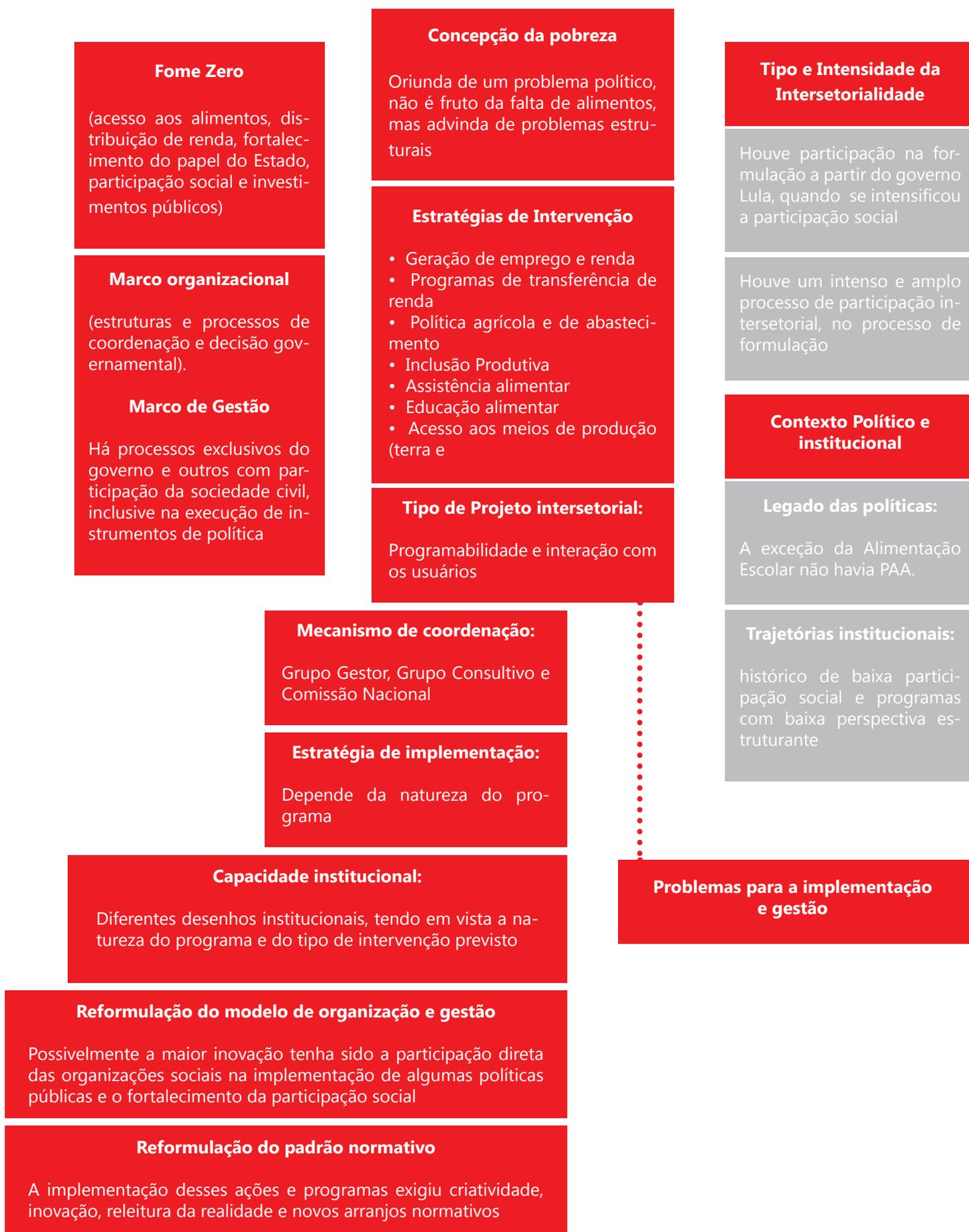
Instrumentos dessa natureza, sobretudo, quando institucionalizados em conjunto com outras iniciativas, em especial o assessoramento técnico, podem contribuir de forma efetiva para a inclusão produtiva e econômica da agricultura familiar e camponesa, incluindo os recortes de gênero, juventude e etnia. Ainda, podem contribuir com a redução das desigualdades sociais, promover a biodiversidade, por meio da valorização dos processos agroecológicos, das sementes crioulas e dos produtos extrativistas.

Por fim, a natureza desses Programas possibilita a construção de uma nova institucionalidade, com vistas a promover a cultura alimentar regional e a soberania e a segurança alimentar em cada país.

# ANEXOS



## MODELO DE ANÁLISE DOS PROJETOS INTERSETORIAIS DE COMBATE À POBREZA E DESENVOLVIMENTO RURAL



## PAA E PNAE

### PAA

Processo de Formulação	Nível Institucional	Formato de Execução	Formato de Gestão
Articulado no âmbito do Consea, contou com ampla participação dos movimentos sociais e organizações de base.	Institucionalizado por meio da Lei 10.696, art. 19, de 2003. O orçamento está vinculado ao MDS e MDA, sendo executado pela Conab, estados e municípios. A Conab executa esse Programa por meio das organizações sociais (cooperativas e associações). Estados e municípios realizam as compras e distribuição dos alimentos diretamente.	Esse Programa atua a partir de dois polos de demanda: de um lado possibilitando a compra de alimentos da agricultura familiar e camponesa e de outro atendendo as famílias ou pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Essa distribuição em geral é realizada por meio de equipamentos da rede pública de educação e da assistência social ou organizações cadastradas como socioassistenciais.	Sua proposição foi fruto da ação do Consea, instituído por Lei em 2003, foi constituído prevendo uma gestão interministerial, por meio do Grupo Gestor formado exclusivamente pelo governo. Foi criado um Grupo Consultivo, com do governo e representantes da sociedade civil (movimentos sociais e Consea). Desde 2003 foram realizados três seminários de avaliação, de caráter nacional, em articulação com o Consea e, em 2006, foi realizada uma avaliação participativa, com a realização de 6 oficinas regionais, em todo o país.

### PNAE

Processo de Formulação	Nível Institucional	Formato de Execução	Formato de Gestão
Sua criação foi governamental, a partir dos anos 1990 passou gradativamente a introduzir processos de controle social em nível local. Em 2006 contou com a participação do Consea na formulação da proposta do Projeto de Lei, que veio a ser aprovado pelo Congresso Nacional em 2009.	Em que pese existir desde a década de 1950, foi instituído pela Lei somente em 2009, antes disso estava institucionalizado por meio de Ato do Poder Executivo (Decreto e Medida Provisória) Na década de 1970 passou a contar com orçamento próprio, vinculado ao Ministério da Educação. A partir de 2003 foi instituído como um dos principais programas de Segurança Alimentar e Nutricional do país, passando a contar com aumentos orçamentários expressivos na última década (quadruplicaram os valores financeiros do Pnae).	O processo de descentralização administrativa foi realizada nos anos 1990, passando a ser executado por estados, Distrito Federal, municípios e escolas federais e os recursos são repassados pelo MEC/FNDE. O cardápio passou a ser elaborado em nível regional ou local, com prioridade para o uso da produção local e foi previsto a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs). Mas as mudanças efetivas foram implementadas a partir de 2009, com a aprovação da Lei que institui o Pnae e a inclusão de no mínimo 30% das compras da agricultura familiar e camponesa.	Consea elabora, em conjunto com a Coordenação do Pnae, elabora a proposta de um Projeto de Lei para esse Programa. Esse processo contribuiu para a aprovação da Lei em 2009, a partir da articulação junto a diversos parlamentares no âmbito do Congresso Nacional. Posteriormente a aprovação da Lei o FNDE instituiu um grupo consultivo, vinculado a Coordenação do Pnae, que conta com a participação de representantes da sociedade civil. Ao mesmo tempo estabeleceu um processo de fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar que funcionam vinculados as Entidades Executoras (estados, Distrito

**act!onaid**



Realização

**act:onaid**

Apoio



FORD  
FOUNDATION