

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): EXPERIÊNCIA DE AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DE AGRICULTORES FAMILIARES PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM VILA VELHA - ES



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES
Janeiro-Junho, 2018
ISSN 2175-3709

National School Feeding Program (PNAE): experience of purchasing products from family farmers for school feeding in Vila Velha-ES.

Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE): experiencia de adquisición de productos de pequeños agricultores para alimentación escolar en Vila Velha-ES.

RESUMO

Neste artigo, destacamos a importância de políticas públicas que fomentam a compra direta de produtos agrícolas de agricultores familiares. Por meio de uma pesquisa exploratória, buscamos verificar como tem se dado a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Vila Velha, no período de 2012 a 2015, mediante pesquisas bibliográfica, documental e empírica. Nossos resultados apontam que o município se destaca no recebimento de recursos financeiros para tal fim, não obstante haja desafios em sua operacionalização no que se refere à intersetorialidade, à regularidade no fornecimento de gêneros alimentícios e ao desenvolvimento de trabalho educativo nas escolas.

Palavras-chave: Agricultura Familiar, Políticas Públicas, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

ABSTRACT

In this paper, we highlight the importance of public policies that encourage the direct purchase of agricultural products from family farmers. Through an exploratory research, we sought to verify the implementation of the National School Feeding Program (PNAE) in the municipality of Vila Velha from 2012 to 2015, through bibliographical, documentary and empirical research. Our results point that Vila Velha stands out in the receipt of financial resources for this purpose, although there are challenges in its operationalization regarding intersectorality, regularity in the supply of foodstuffs and the development of educational work in schools.

Key words: Family Farmers, Public Policies, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Ana Leticia Espolador Leitão

Bacharela em Ciências Econômicas; Esp. em Ciências Humanas e Desenvolvimento Regional; MSc. do Curso de Pós-graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA); Doutorado em Geografia pelo Programa de Pós-graduação em Geografia (PPGG) da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). E-mail: analeticialeitao@yahoo.com.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1879951539492752>.

analeticialeitao@yahoo.com.br

Renata Venturim Bernardino

Cientista Social; Esp. em Ciências Humanas e Desenvolvimento Regional; Mestra em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). E-mail: renatavb.ifes@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4798073343533159>.

renatavb.ifes@gmail.com

Artigo recebido em:

04/10/2017

Artigo publicado em:

26/06/2018

RESUMEN

En este estudio, destacamos la importancia de políticas públicas que fomentan la compra directa de productos agrícolas de pequeños agricultores. Por medio de una investigación exploratoria, buscamos verificar cómo se ha dado la implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) en el municipio de Vila Velha en el período de 2012 a 2015, mediante investigaciones bibliográfica, documental y empírica. Nuestros resultados apuntan que el municipio de Vila Velha se destaca en la recepción de recursos financieros para tal fin, a pesar de que haya desafíos en su operacionalización en lo que se refiere a la intersectorialidad, la regularidad en el suministro de alimentos y el desarrollo de trabajo educativo en las escuelas. **Palabras clave:** Pequeños Agricultores, Políticas Públicas, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

1. INTRODUÇÃO

É importante enfatizar que a Constituição Federal de 1988 redesenhou institucionalmente o Estado brasileiro, introduzindo novos instrumentos de gestão social das políticas públicas, como a institucionalização de conselhos gestores de políticas setoriais ou conselhos de políticas públicas nas esferas federal, estaduais, distrital e municipais. Os direitos dos agricultores familiares foram inscritos na Constituição Federal “tanto no quesito de previdência rural quanto no de políticas públicas referentes à dinamização econômica desse segmento, com participação política, e de políticas públicas, referentes à reforma agrária, à segurança alimentar, ao desenvolvimento de territórios rurais, aos créditos rurais” (LEITÃO, 2009, p. 13). Entretanto, nos primeiros anos da década de 1990, esse segmento ainda não era beneficiado por uma política pública a ele especificamente destina-

da, sobretudo respeitando suas características. Foi a partir de reivindicações, que esses atores sociais passaram a ser beneficiários de programas, sendo o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf) o primeiro efetivamente consolidado.

Desde então, vêm surgindo novos programas que incentivam o segmento de pequenos agricultores. Destacamos que o governo federal investe em compras de alimentos da agricultura familiar e as aquisições são realizadas na modalidade Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). E, como afirma Eloyza Nezello Mosimann (2014, p. 209), a aproximação da agricultura familiar do mercado institucional criado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) surge como um mecanismo intersectorial com potencial para alavancar transformações significativas no âm-



Revista do Programa de
Pós-Graduação em Geografia e
do Departamento de Geografia
da UFES

Janeiro-Junho, 2018
ISSN 2175-3709

bito da agricultura familiar, indo na direção da sustentabilidade do sistema agroalimentar.

Atualmente, a legislação determina que pelo menos 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sejam destinados para a alimentação escolar na compra de produtos oriundos da agricultura familiar. Assim, a compra institucional promove uma oferta de alimentos mais saudáveis e diversos, oriundos da agricultura familiar, mais próxima dos consumidores, por meio de instituições socioassistenciais, equipamentos públicos de alimentação e nutrição – incluindo bancos de alimentos, cozinhas comunitárias, restaurantes populares, entre outros – e escolas da rede pública e filantrópica de ensino. Essa proposta também visa ao fortalecimento da agricultura familiar, ao desenvolvimento de sistemas locais de Segurança Alimentar e Nutricional e à redução da pobreza rural. Os órgãos adquirem produtos mais frescos e diversificados, além de contribuírem para o desenvolvimento da economia na região.

Segundo Luiza Santos Alves (2015), no que tange às políticas públicas de combate à fome no país, o Brasil é pioneiro na política pública voltada para a alimentação escolar e o PNAE destaca-se mundialmente entre programas do gênero.

O Brasil tem um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, que é copiado por outros países. O PNAE une o fortalecimento

da agricultura familiar e a oferta de alimentação saudável aos escolares, passando pela educação alimentar no currículo escolar e o respeito aos hábitos alimentares. Importante ressaltar que o Programa, inclusive, foi um dos fatores que contribuíram para a saída do Brasil do mapa da fome mundial, divulgado pela ONU (ALVES, 2015, p. 87).

Neste artigo, apresentamos as políticas públicas voltadas para a aquisição de alimentos da agricultura familiar e a implementação de programas com esse fito, considerando que o Espírito Santo é um grande produtor de alimentos hortifrúteis e, com efeito, autossuficiente na produção desses gêneros de primeira necessidade para toda a população, como afirma Pedro Henrique Gomide Lucci (2013, p. 99).

Nosso objetivo é verificar se no PNAE o Estado tem buscado cumprir seu papel de promotor da manutenção e desenvolvimento da agricultura familiar e de segurança alimentar entre produtores e consumidores. Para atingir esse objetivo, organizamos o presente trabalho em cinco seções, além desta introdução. Na primeira seção, será apresentada uma breve caracterização da metodologia adotada, baseada em pesquisas bibliográfica, documental e empírica. A segunda seção, que aborda a importância das políticas públicas para o meio rural, divide-se em três subseções: a primeira delas se atém às políticas públicas para a agricultura familiar;

na segunda, apresenta-se a importância de Josué de Castro no debate da fome, do salário mínimo, da cesta básica; e a terceira subseção aborda território. Na terceira seção, atemo-nos especificamente ao PNAE enquanto um mercado institucional de aquisição de produtos da agricultura familiar. Na quarta seção, focalizamos os dados do PNAE em Vila Velha, na série histórica de 2012-2015, com uma breve análise sobre o repasse de recursos financeiros e sobre a aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar neste município, bem assim apresentamos alguns apontamentos e desafios para avançar na compreensão do assunto em questão. Na quinta, e última, seção, fazemos nossas considerações finais sobre o tema.

2. ABORDAGEM METODOLÓGICA DA PESQUISA

Nesta seção, empreende-se uma caracterização da metodologia adotada a fim de explicitar a forma de obtenção de dados e de desenvolvimento desta pesquisa de caráter exploratório.

Para sua realização, primeiramente foi feita uma revisão bibliográfica e documental acerca de temáticas correlatas, como a agricultura familiar, as políticas públicas para a agricultura familiar e para a alimentação, a execução das políticas públicas intermunicipais, o PNAE, visto como um mercado institucional de aquisição de produtos da agricultura familiar, e a legislação que trata

desses assuntos. Em seguida, a pesquisa se baseou na abordagem quantitativa na busca de dados estatísticos e informações referentes ao município de Vila Velha, junto ao Instituto de Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao Ministério da Educação (MEC), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Vila Velha (Semed/PMVV), entre outros.

Neste trabalho, a pesquisa qualitativa se apresentou como importante complemento ao método quantitativo, na medida em que nos propiciou extrair, dos entrevistados, valiosas informações sobre o objeto de nosso estudo. Utilizamos o método quantitativo, que segue modelos padronizados de investigação, para medir dados de sociedades, como no caso do censo, e dados estatísticos obtidos em fontes secundárias.

A pesquisa empírica foi realizada com o objetivo de coletar dados qualitativos sobre a alimentação escolar e outros indicadores socioeconômicos do município de Vila Velha. Entendemos, como Triviños (1987, p. 137), que “o processo de pesquisa qualitativa não admite visões isoladas, parceladas, estanques. Ela se desenvolve na interação dinâmica, retroalimentando-se, reformulando-se constantemente”. Sendo de ordem qualitativa, supõe o contato direto e contínuo do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo investigada, mediante um trabalho intensivo de campo.



Revista do Programa de
Pós-Graduação em Geografia e
do Departamento de Geografia
da UFES

Janeiro-Junho, 2018
ISSN 2175-3709

Essa etapa da investigação baseou-se em entrevistas semiestruturadas, realizadas em janeiro de 2018, com profissionais de órgãos públicos envolvidos, de alguma forma, com a temática da alimentação escolar no município de Vila Velha: o Secretário de Educação, a Coordenadora do Censo Escolar e a nutricionista da Semed da PMVV. E com relação ao número de entrevistados, nesta pesquisa não foi definida uma amostra, pois ressaltamos o significado das informações obtidas para a situação avaliada.

A utilização de entrevistas semiestruturadas para a obtenção de dados mais precisos foi o procedimento adotado nesta investigação, baseada na concepção de Triviños (1987), que tem como característica questionamentos básicos apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa.

Com essa pesquisa exploratória visamos, também, a oferecer informações e a elucidar questões e desafios para futuras pesquisas.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL

É difícil estabelecer um conceito único sobre políticas públicas, pois existem visões distintas, inclusive teórico-ideológicas. Saindo do debate teórico e buscando explorar a aplicação e a necessidade das políticas públicas, apresentamos nesta seção uma definição mais abrangente. Segundo Souza (2006, p. 26) a política

pública se constitui em um “campo holístico”, pois consiste numa área que situa diversas unidades em totalidades organizadas. Pelo fato de as políticas públicas repercutirem na economia e nas sociedades, discuti-las requer considerar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Assim, pesquisadores de várias disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos.

No presente trabalho, baseamo-nos na concepção de Elenaldo Celso Teixeira (2002, p. 2), que compreende as políticas públicas como “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”, sendo “políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos”.

Para esse autor, as políticas públicas envolvem a distribuição e redistribuição de poder, o conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. E por envolver vários atores sociais com interesses diferentes, e até contraditórios, são necessárias “mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de

consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia” (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

De forma geral, políticas públicas objetivam ampliar os direitos de cidadania, com base na Constituição Federal de 1988, além de serem necessárias para mediar conflitos, contradições de interesses. Já as políticas mais focalizadas buscam, por exemplo, promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas). Conforme ressalta Teixeira (2002), as políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses.

Compreende a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação [...]. Na sociedade civil também há uma diversidade de interesses e de visões que precisa ser debatida, confrontada, negociada, buscando-se um consenso mínimo. Essa formulação hoje se torna complexa devido à fragmentação das organizações, apesar de algumas iniciativas de articulação em alguns setores. Alguns elementos de conteúdo e de processo na estruturação das políticas públicas já estão claros, tais como: sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação, qualidade de vida. Esses elementos precisam ser traduzidos, con-

tudo em parâmetros objetivos, para que possam nortear a elaboração, implementação e avaliação das políticas propostas (TEIXEIRA, 2002, p. 5).

Portanto, há uma diversidade de interesses e de visões na sociedade civil. E no Brasil, em processo de democratização (reiniciado há menos de 40 anos), a inclusão de atores sociais como protagonistas ainda é muito recente, pois, somente a partir da Constituição Federal de 1988 os segmentos antes alijados passaram a fazer parte da pauta dessas políticas públicas no Brasil.

3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR

Entendamos o conceito tão complexo de agricultura familiar a partir de dois grandes teóricos do tema, Ricardo Abramovay e Sergio Schneider.

Para Abramovay (1998 apud GAZOLLA, 2004, p. 23-26), a agricultura familiar é “uma forma social integrada ao mercado, com certa impessoalidade, devido ao modo de produção capitalista”. Ampliando essa discussão, Schneider (2003a apud GAZOLLA, 2004, p. 27) considera que a agricultura familiar não deve ser compreendida estritamente por sua integração ao mercado e incorporação do progresso tecnológico, e sim pelo sentido de suas relações sociais de parentesco e consanguinidade no ambiente intrafamiliar. Dessa forma, este autor define a família rural como um grupo social particular,
que compartilha um mesmo

espaço (não necessariamente uma habitação comum) e possui em comum a propriedade de um pedaço de terra. Esse coletivo está ligado por laços de parentesco e consanguinidade (filiação) entre si, podendo a ele pertencer, eventualmente, outros membros não consanguíneos (adoção) (SCHNEIDER, 2001; SCHNEIDER, 2003a, apud GAZOLLA, 2004, p. 26).

Para Schneider (2003a, apud GAZOLLA, 2004, p. 27), a gestão dos trabalhos das unidades familiares funciona com base no trabalho dos membros da família e até podem, em caráter temporário, contratar outros trabalhadores, como assalariados, desde que estes não ultrapassem o número de membros existentes na família. O autor ressalta a especificidade estrutural da agricultura familiar que impede que o desenvolvimento capitalista se aproprie continuamente de todo o processo de produção agropecuária, porque ainda não foi possível a apropriação da base natural dos processos agrícolas, mesmo com notórios avanços científicos e tecnológicos. Ademais, é preciso ter entendimento do ambiente social e econômico em que as unidades de agricultores familiares estão inseridas. Assim, é necessário analisar as ações do Estado, das políticas públicas e macroeconômicas, considerando o papel do mercado, da legislação e regulações, entre outros condicionantes da sociedade moderna.

Ainda segundo Schneider, “esse ambiente compõe-se de um espaço social e econômico e um conjunto de instituições, que tendem a fornecer estímulos e determinar limites e possibilidades e, assim, exercer uma influência exterior decisiva sobre as unidades familiares”. Entretanto, o fator principal que determina e condiciona a reprodução social dessas unidades é a sua natureza familiar (SCHNEIDER, 2003a, apud GAZOLLA, 2004, p. 27).

O autor reconhece que o conceito de Agricultura Familiar não é homogêneo, mas é preciso considerar que historicamente a agricultura familiar foi pouco alcançada pelas políticas públicas. E que a agenda pública para o campo foi resultado das reivindicações dos trabalhadores rurais e de suas organizações, como constata Mattei (2001):

(...) com as reivindicações dos trabalhadores rurais, repercutidas pela voz de suas respectivas organizações, ocupa-se na Constituição Federal de 1988, definitivamente, a agenda pública para o meio rural. Os estudos realizados conjuntamente pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (FAO/Incra) definiram conceitualmente a agricultura familiar, reforçaram o estabelecimento de um conjunto de diretrizes para nortear a formulação de políticas para esse segmento. (MATTEI, 2001, apud LEITÃO, 2009, p. 13).



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Janeiro-Junho, 2018
ISSN 2175-3709

Segundo Gazolla (2004, p. 43) e Müller (2007, p. 44-45), a intervenção do Estado, por meio do financiamento e na promoção da modernização da base técnica da agricultura brasileira, foi importante para inserir a agricultura brasileira no estágio de desenvolvimentismo.

Até a década de 1970, o Estado fornecia créditos para aquisição de maquinários, fertilizantes, havendo abastecimento e armazenagem de alimentos. Na década de 1980, isso será afetado devido à importância decrescente da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), porque os Empréstimos do Governo Federal (EGF) e as Aquisições do Governo Federal (AGF) deixaram de ser efetuadas. Ademais, o processo de mercantilização social e econômica dos agricultores familiares fragilizou a produção para consumo, pois eles passam a comprar esses produtos alimentícios em vez de produzi-los, além de ter sido pequeno o número de beneficiados por políticas públicas.

De forma geral, até a década de 1990 a permeabilidade do Estado era evidente e acessível apenas a um grupo e que, apesar disso, podia afirmar-se a “existência de uma rede e de uma comunidade de influência que, além dos grandes proprietários, também contava com as indústrias de defensivos químicos, sementes, fertilizantes, equipamentos e demais setores beneficiados pelas políticas em vigor” (MÜLLER, 2007, p. 46).

Assim como Mattei (2001), Müller (2007) alega que a agricultura familiar surge

como pauta beneficiária de políticas públicas somente em meados da década de 1990, com a implantação do Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), o que trouxe modificações significativas na constituição da rede de políticas para esse segmento. Contudo, os estudos sobre agricultura familiar ainda são recentes no Brasil, tendo como marco a década de 1990, e vinculam-se à agenda pública, cujo precursor é o Pronaf (MÜLLER, 2007, p. 47). E, ultimamente, têm surgido estudos sobre os programas direcionados à segurança alimentar e nutricional, entre outras temáticas que envolvem a agricultura familiar.

A Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) também divulga as políticas públicas da agricultura familiar, com dados atualizados mensalmente. Dentre elas, destacam-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), o Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) e o Programa Terra Legal. O painel ainda disponibiliza um cronograma com as datas previstas de divulgação dos dados de outras políticas públicas, como a Garantia-Safra e o Selo de Identificação da Participação

da Agricultura Familiar (Sipaf) (BRASIL, SEAD, 2017).

Na subseção seguinte, abordamos alguns estudos sobre a segurança alimentar e nutricional.

3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ALIMENTAÇÃO

Para falar sobre alimentação, iniciemos com a contribuição de Josué de Castro, que fez uso do “método geográfico” para seus estudos sobre questões fisiológicas da fome. Este autor, a partir de suas pesquisas intituladas “As condições de vida das classes operárias no Nordeste”, constatou que o gasto com alimentação correspondia de 69% a 74% da renda mensal das famílias entrevistadas. Disso culminou a instituição da Cesta Básica, em 1938, e do Salário Mínimo, em 1940, e foi estabelecido por meio de decreto-lei que “a remuneração mínima de todo trabalhador adulto” deveria ser suficiente para “satisfazer as necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte” (COSTA; PASQUAL, 2006, p. 98).

A escassez de alimentos e o atraso nas estruturas de comercialização levaram à elevação dos preços dos alimentos e à ação de especuladores, sendo o ano de 1917 um marco nos problemas de alimentação deflagrados no Brasil (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001, p. 120). Assim, foi criada a Comissão de Abastecimento a partir do Decreto-Lei no 1.507, de 16 de setembro de 1939,

cujo objetivo era regular tanto a produção como o comércio de alimentos a fim de segurar a alta de preços.

Nas décadas seguintes, sobretudo com a Segunda Guerra, a questão da fome passou a receber uma atenção especial por causa dos aspectos referentes às questões de produção, consumo e distribuição. Do Decreto-Lei no 1.507/1939, derivou a Comissão de Abastecimento, cujo objetivo era regular tanto a produção como o comércio de alimentos, a fim de segurar a alta de preços. Em 1943, na Conferência de Hot Springs, nos Estados Unidos, lançaram-se as bases para a criação da Food and Agriculture Organization (FAO)¹, da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. E Josué de Castro tornava-se conhecido mundialmente com a publicação do seu livro Geografia da fome, em 1946 (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001, p. 120).

Portanto, não é recente a adoção de medidas e programas de combate à fome. Embora a partir da década de 1940 o Estado brasileiro já começasse a se preocupar com as camadas da população em situação de fome, miséria e insegurança alimentar, a intervenção do Estado na agricultura familiar somente viria a ocorrer a partir da segunda metade da década de 1990, como um ponto de inflexão das políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil.

Mesmo datando da década de 1940 a intervenção estatal com ênfase na fome,



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Janeiro-Junho, 2018
ISSN 2175-3709

1 - FAO - sigla de Food and Agriculture Organization - é o órgão das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, que conduz os esforços internacionais para combate à fome.

(...) o acesso dos alimentos pelos indivíduos (agricultores), o fornecimento das quantidades necessárias e de um modo permanente, a qualidade nutricional dos alimentos consumidos e o de fornecer uma alimentação que esteja de acordo com os hábitos de consumo e alimentação historicamente desenvolvidos pela população rural do território (GAZOLLA, 2004, p. 147).

Gazolla ressalta que é neste “contexto de mercantilização e de vulnerabilização da reprodução social e alimentar das famílias” que se torna importante a análise das políticas públicas de Estado para “verificar em que medida estas estão focalizando o tema da produção para autoconsumo e da segurança alimentar das populações rurais” (GAZOLLA, 2004, p. 148).

Assim, a ação do Estado teria o intuito de equacionar tal problema social junto aos indivíduos envolvidos, sejam eles rurais ou urbanos. Por caber ao Estado o papel de regulação societal, é ele que deve “propiciar as condições básicas de vida da população, através de políticas públicas que garantam a qualidade de vida, o bem-estar social e a manutenção do tecido social rural” (GAZOLLA, 2004, p. 148).

Nosso propósito nesta subseção foi destacar as principais motivações da intervenção estatal na condução de políticas públicas que atendam diretamente os pequenos agricultores familiares, principalmente também lhes garantindo segurança alimentar e nutricional, com estímulos ao autoconsumo, à

autonomia de sua produção, incluindo o abastecimento da população urbana. Ademais, na subseção seguinte, focamos no programa voltado à alimentação escolar, proveniente desses agricultores.

3.3. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPORTÂNCIA DA ARTICULAÇÃO INTERMUNICIPAL

Falar de políticas públicas requer pensarmos no conceito de território. Este remete à inserção em certos limites normativos definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como município ou região, mas, geralmente, os territórios contemplados por políticas públicas podem ultrapassar o limite de município, não obstante fiquem restritos a um estado (GAZOLLA, 2004, p. 36). Ademais, os territórios geralmente são entendidos como os *loci* de implementação das políticas e como expressão das forças sociais neles presentes, conforme afirmam Gabriela Lotta e Arilson Favareto, não ocupando uma posição ativa, e sim, revelando-se meros repositórios de investimentos.

Como consequência, essa fragilidade observada tanto na dupla integração desejada como na articulação territorial é algo que resulta em perda de eficiência dos investimentos e em comprometimento dos resultados. Esses limites se devem, em grande medida, ao peso da cultura setorial que permeia os gestores e o comportamento das forças sociais, associado a uma cultura institucional

de privilégio dos resultados alcançáveis em curto prazo. Esses aspectos, por sua vez, se concretizam tanto nas normas que regulamentam os arranjos como no leque de agentes envolvidos. Em termos teóricos essa hipótese se afasta das análises que tomam os arranjos meramente sob o ângulo administrativo ou de gestão e se aproxima das abordagens institucionalistas, para as quais não se pode analisar os arranjos institucionais isolados do ambiente institucional do qual são, a um só tempo, parte e expressão (PIRES; GOMIDE, 2014 apud LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 50).

Para entendermos os novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil, Lotta e Favareto apresentam três variáveis na implantação de políticas públicas: a primeira variável analítica é a *intersetorialidade* ou *articulação horizontal*, correspondendo à “articulação de diferentes setores para, conjuntamente, construir soluções que resolvam de forma produtiva problemas sociais (CUNILL GRAU, 2005 apud LOTTA; FAVARETO, 2016 p. 54).

Assim, segundo os autores, as políticas públicas que apenas consideram a intersetorialidade como processo de monitoramento “têm poucas chances de avançar em termos de integração efetiva das políticas buscando resolução de problemas complexos” (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 54). A segunda variável central desses arranjos é a dimensão de verticalidade, isto é, a relação entre governo federal, governos estaduais e governos municipais. Cabe aqui considerar a

diferença entre *Policy Making* (responsabilidade sobre a política) e *Policy Decision Making* (tomada de decisões sobre as políticas), sugerindo a descentralização em três variáveis:

descentralização política (possibilidade de que governos locais sejam eleitos diretamente); descentralização fiscal (participação das receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado); descentralização de competências (responsabilidade pela execução das políticas públicas, considerando que a execução é diferente da autonomia decisória para definir as políticas públicas) (ARRETCHE, 2012 apud LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 54).

Ressaltamos que a Constituição Federal de 1988 descentralizou a execução de uma série de políticas públicas para estados e municípios, entretanto, sem levar a uma efetiva autonomia dos entes subnacionais em relação à execução das políticas públicas:

há mecanismos institucionais que limitam a autonomia dos governos locais para tomarem decisões sobre suas atividades, mesmo que esses tenham ainda autonomia política. Esse argumento é comprovado demonstrando-se como diversas políticas sociais são implementadas com lógicas de regulação e repasses de recursos federais, garantindo a elas um grau de padronização mesmo em municípios com partidos e programas políticos distintos (ARRETCHE, 2012 apud LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 55).

Já a terceira variável envolve o tratamento da dimensão territorial, porque,



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Janeiro-Junho, 2018

ISSN 2175-3709

segundo Lotta e Favareto (2016, p. 55), as políticas nacionais “dão origem a indicadores muito diferenciados nos vários municípios em que são implementadas, o que sugere a importância de fatores locais a condicionar o êxito dos investimentos feitos”. Aduz-se assim a relevância da articulação intermunicipal, buscando uma escala maior do que o município; e a necessidade de mobilização de uma pluralidade de “forças sociais, cada uma delas portadoras de interesses ou de habilidades sociais necessárias à consecução desses projetos”.

Dessa forma, para se pensar na execução das políticas públicas, torna-se importante abranger a dimensão territorial e da intersectorialidade de modo a construir novos arranjos institucionais que envolvam municípios e estados de todo o Território Nacional.

4. PNAE: MERCADO INSTITUCIONAL DE AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)², implantado em 1955, nos últimos anos vem sofrendo transformações. Citamos a importância da Lei nº 11.947, de 2009, e da Resolução nº 38/2009, do FNDE, que regulamentam a atuação do órgão com base no PNAE para que a alimentação adequada e saudável no ambiente escolar passasse a ser considerada um direito humano e constitucional.

Esse programa nasce como programa intersectorial

que, entre outros objetivos, busca efetivar e operacionalizar a necessária associação da produção familiar local e o consumo de alimentos em quantidade e qualidade compatíveis com o conceito de segurança alimentar, conforme definido pela Lei nº 11.346, de 2006 (CAMARGO; BACCARIN; SILVA, 2013).

Ainda segundo Regina Aparecida Camargo, José Giacomo Baccarin e Denise Silva (2013), o PNAE se propõe a criar mercado para os produtos da agricultura familiar, valorizar a produção de alimentos locais e regionais, incentivar a organização, cooperação e/ou formalização dos agricultores, e a incentivar o empreendedorismo local, a valorização dos aspectos sociais, culturais e ambientais e novas oportunidades de negócio e geração de emprego e renda.

O PNAE é um programa do governo federal que tem por objetivo proporcionar alimentação saudável a estudantes das escolas públicas de todo Brasil, visando a oferecer alimentos adequados em quantidade e qualidade, para satisfazer as necessidades nutricionais do(a) aluno(a) no período em que ele(a) permanecer na escola, além de contribuir com hábitos alimentares saudáveis. Contudo, de acordo com o artigo 2º da Resolução nº 32 do Conselho Deliberativo do FNDE, de 10 de agosto de 2006, o PNAE tem princípios e diretrizes bem definidos:

2 - O Programa tem sua origem no início da década de 1940, quando o então Instituto de Nutrição defendia a proposta de o governo federal oferecer alimentação ao escolar. Entretanto, não foi possível concretizá-la, por indisponibilidade de recursos financeiros. Na década de 1950, foi elaborado um abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. É nele que, pela primeira vez, se estrutura um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública. Em 31 de março de 1955, foi assinado o Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação (FNDE/PNAE, 2017a).

na atenção aos alunos da educação infantil e ensino fundamental da rede pública de ensino; II – o respeito aos hábitos alimentares, considerados como tais, as práticas tradicionais que fazem parte da cultura e da preferência alimentar local saudáveis; III – a equidade, que compreende o direito constitucional à alimentação escolar, com vistas a garantia do acesso ao alimento de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em situação de insegurança alimentar; IV – a descentralização das ações, pelo compartilhamento da responsabilidade pela oferta da alimentação escolar entre os entes federados, conforme disposto no art. 208 da Constituição Federal; V – a participação social no controle e acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada. (MEC/FNDE, 2006).

O PNAE é considerado o programa que busca desenvolver ações promotoras de saúde e de formação de hábitos alimentares saudáveis na comunidade local e escolar, ou seja, atende a todos os alunos matriculados nas escolas públicas, da creche ao ensino fundamental, indistintamente.

O governo federal repassa recursos financeiros, em caráter suplementar, por meio de transferências aos entes da federação. A efetivação do direito à alimentação escolar, no âmbito federal, é realizada pelo FNDE, que é o

órgão financiador e gerenciador do PNAE, responsável pela assistência financeira. Os recursos financeiros são suplementares porque somam-se aos recursos próprios dos estados, Distrito Federal e municípios, sem substituir as responsabilidades desses entes em relação à alimentação escolar.

A partir da Resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012, a modalidade Compra Institucional passou a funcionar através de chamadas públicas, nos moldes do funcionamento do PNAE. Em 2013, os antigos convênios também foram substituídos por um Termo de Adesão, firmado por estados e municípios para participarem do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Grisa e Schneider (2014, p. 139) destacam que desde 2012 foi estabelecida a Compra Institucional como mais uma modalidade ao PAA que permite aos estados, municípios e órgãos federais da administração direta e indireta adquirir alimentos da agricultura familiar, com seus próprios recursos financeiros, por meio de chamadas públicas com dispensa de licitação, voltando-se para os mercados alimentares demandados por hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros. Dessa forma, se por um lado, as compras institucionais ampliam os mercados para a agricultura familiar e suas organizações, por outro, elas possibilitam ações de segurança alimentar



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Janeiro-Junho, 2018

ISSN 2175-3709

e nutricional (distribuição de alimentos) para a população em vulnerabilidade social, sendo a alimentação escolar um elemento central.

O PNAE, em particular, atende aos alunos matriculados na educação básica pública – educação infantil, ensino fundamental e médio, incluindo a educação de jovens e adultos, indígenas, quilombolas e aqueles matriculados no atendimento educacional especializado. (FNDE/PNAE, 2017b).

Os órgãos e instituições denominadas entidades executoras são responsáveis pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE para alimentação escolar e por sua devida complementação, bem como pelo acompanhamento, supervisão da execução e prestação de contas. As entidades executoras são as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, prefeituras municipais, creches, pré-escolas e escolas federais do ensino fundamental ou suas mantenedoras. Contudo, são as secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e as escolas federais que devem receber os recursos do PNAE.

Para a execução do programa, o governo federal adotou o princípio da descentralização e a sistemática da transferência automática. E para facilitar a operacionalização e o acompanhamento da execução e da prestação de contas, foi organizada uma rede, da qual fazem parte, entre outras instituições já vistas, as secretarias estaduais e distrital

de educação, as prefeituras municipais e as escolas federais. Essas instituições foram denominadas entidades executoras, que são as responsáveis pelo recebimento e execução dos recursos do programa e por todas as decisões necessárias ao bom atendimento ao aluno.

A entidade executora pode utilizar quatro formas de gestão. A primeira é a centralizada, em que se compram os alimentos de acordo com as regras estabelecidas pela legislação pertinente e os distribuem para a sua rede escolar. A segunda é a semidescentralizada, em que o processo de repasse de recursos financeiros é idêntico à gestão centralizada, porém a execução pode acontecer de formas diferenciadas.

Na terceira forma de gestão, denominada terceirizada, o FNDE repassa os recursos financeiros para as entidades executoras. Mas, neste caso, as entidades executoras contratam empresa fornecedora de refeições, mediante licitação, para atender aos alunos das escolas públicas, declarados no censo escolar, ou seja, a entidade executora pode terceirizar o serviço de alimentação escolar para o atendimento ao todo ou a parte da rede de ensino, conforme sua conveniência. No entanto, os gastos com a contratação da empresa, a distribuição das refeições, o pagamento dos profissionais envolvidos com a preparação dos alimentos, entre outras despesas, é assumido obrigatoriamente pelas entidades executoras. E



Revista do Programa de
Pós-Graduação em Geografia e
do Departamento de Geografia
da UFES

Janeiro-Junho, 2018
ISSN 2175-3709

os recursos do programa são usados para pagar os alimentos fornecidos pela empresa contratada.

Na quarta forma de gestão dos recursos do programa – gestão descentralizada –, o FNDE repassa os recursos para as entidades executoras que, por sua vez, efetuam a transferência para as escolas da rede beneficiada pelo PNAE. Cada escola efetua a aquisição dos gêneros alimentícios a ser utilizados na preparação do cardápio da alimentação escolar, obedecendo à legislação específica sobre a compra e seguindo a supervisão do setor responsável pelo programa nas entidades executoras.

O valor do repasse para cada entidade executora do PNAE depende do número de alunos cadastrados no censo escolar do ano anterior, e o cálculo do valor total dos recursos é feito com base também no valor per capita (valor por aluno/dia) e no número de dias letivos. Sendo assim, a fórmula para o cálculo dos repasses é: “número de alunos” x “valor por aluno/dia” x número de dias letivos, ou seja, duzentos dias.

É importante ressaltar que na tentativa de reduzir os custos da aquisição, incrementar o desenvolvimento local e permitir a oferta de refeições mais saudáveis, priorizando os alimentos in natura (não industrializados), o programa incentiva a compra de gêneros de segmento específico de fornecedores – desde que seja realizada por meio de procedimento licitatório, e

ações desenvolvidas para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional (MOSIMANN, 2014). Assim, é importante que as entidades executoras apoiem a organização dos agricultores em cooperativas e associações, para habilitá-los a participar das licitações.

Concluimos que o PNAE está sendo aperfeiçoado desde sua criação, mas ainda precisa ser fortalecido para atingir seus objetivos de promover efetivamente o desenvolvimento da agricultura familiar, em longo prazo, e também de promover a segurança alimentar dos produtores e dos consumidores em nível municipal e estadual, visando a ampliar cada vez mais os direitos à cidadania no país.

5. O PNAE EM VILA VELHA E NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO NA SÉRIE HISTÓRICA DE 2012 A 2015

Quando falamos da produção agrícola da agricultura capixaba é preciso reconhecer que ela está atrelada à demanda permanente por alimentos, estabelecida antes pelo mercado consumidor urbano (local, estadual, nacional e até do exterior). E, como afirma Lucci (2013, p. 98), existe um “forte e histórico vínculo da pequena propriedade familiar à expressiva diversidade e produtividade de bens alimentares para o abastecimento da população capixaba”.

Tabela 1: Distribuição de recurso do PNAE por município

Aporte de Municípios	Repasso atual (R\$)	Repasso novo (R\$)	% de aumento
Até 20 mil	R\$200.260,00	R\$231.292,00	15%
Até 50 mil	R\$382.500,00	R\$429.016,00	12%
Até 100 mil	R\$886.380,00	R\$993.458,00	12%
Até 500 mil	R\$2.513.940,00	R\$2.835.184,00	13%

Fonte: MEC, 2017

Tabela 2: Repasses Financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Vila Velha, no Espírito Santo e no Brasil no período de 2012 a 2015

ANO	Vila Velha (a)	Espírito Santo (b)	Brasil (c)	(a/b)	(a/c)	(b/c)
2012	R\$ 4.024.824,00	R\$ 60.622.440,00	R\$ 3.306.504.238,00	6,64%	0,122%	1,83%
2013	R\$ 4.424.416,00	R\$ 59.972.621,20	R\$ 3.539.020.589,40	7,38%	0,125%	1,69%
2014	R\$ 4.814.940,00	R\$ 67.676.239,20	R\$ 3.693.569.094,96	7,11%	0,130%	1,83%
2015	R\$ 5.057.636,00	R\$ 69.523.078,00	R\$ 3.759.789.067,20	7,27%	0,135%	1,85%

Fonte: FNDE, 2017

Tabela 3: Censo Escolar da Educação Básica Municipal de Vila Velha

ANO	Alunos Matriculados
2012	47.025
2013	48.335
2014	48.879
2015	49.182
2016	48.450
2017	50.559

Fonte: Semed Vila Velha, 2017

Observação: os dados de 2016 e 2017 correspondem aos coletados na última quarta-feira do mês de maio do ano em questão. Ainda não são os dados oficiais. Foram fornecidos pela Coordenadora do Censo Escolar.

Tabela 4: Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE

ANO	Valor transferido (R\$)	Valor aquisições agricultura familiar (R\$)	Percentual
2012	4.024.824,00	4.8457,87	1,2%
2013	4.424.416,00	631.577,27	14,0%
2014	4.305.126,00	451.803,62	10,0%
2015	5.045.808,00	1.593.069,44	32,0%

Fonte: FNDE, Diretoria de Ações Educacionais (Dirae), Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar (CGPAE)

No que se refere à atuação estatal no fomento desse vínculo, verificamos que apesar de a legislação do PNAE existir desde 2009, o estado do Espírito Santo só começou a implementá-la efetivamente no ano de 2013. Somente após a publicação da Resolução nº 50, de 2012, que determina que a modalidade Compra Institucional ocorra através de chamadas públicas, nos moldes do funcionamento do PNAE. Essa implementação mais tardia

no estado se deve à adequação das prefeituras às exigências do Programa, conforme afirmaram os gestores entrevistados. Além disso, também houve demora para conseguirem agricultores familiares que pudessem fornecer os alimentos.

Para abordarmos o PNAE em vigor no estado do Espírito Santo, optamos por focalizar uma série histórica delimitada, devido a haver dados disponíveis até 2015, e, em função da mudança da



Revista do Programa de
Pós-Graduação em Geografia e
do Departamento de Geografia
da UFES

Janeiro-Junho, 2018
ISSN 2175-3709

legislação, sobretudo a partir de 2012; detemo-nos, então, no quadriênio de 2012 a 2015.

Quando nos referimos ao orçamento destinado ao PNAE no Espírito Santo, verificamos que a distribuição orçamentária por município segue o parâmetro contido na tabela 1, segundo o Ministério da Educação (2017).

Observando os dados disponíveis sobre o PNAE em Vila Velha, no Espírito Santo e no Brasil, podemos perceber que, tanto no Brasil como em Vila Velha, os dados têm sido ascendentes no FNDE³ em todo o período, conforme é demonstrado na tabela 2. Apenas o ano de 2013 tem um valor inferior ao ano anterior, no Espírito Santo, retomando, em seguida, a série ascendente.

Em relação ao estado, o município de Vila Velha tem dados crescentes, quando observamos os percentuais de 2012 a 2013, ano do maior percentual da série histórica, que decaiu em 2014, e volta a crescer, sem, contudo, superar o percentual de 2013 (de 7,4%). Entretanto, cabe ressaltar que em valores absolutos, o recurso sempre tem aumentado. Em percentual em relação ao Brasil também é ascendente (de 0,122% a 0,135%), segundo os dados do FNDE (2017a). Enfatizamos o município de Vila Velha porque nele a execução do PNAE é expressiva, além de contribuir com a taxa de escolarização de quase 97% (IBGE, 2017). Ademais, Vila Velha é o município com maior população de todo o estado, que, segundo o Censo Demográfico

de 2010, chega a quase 12% da população do Espírito Santo.

Segundo os dados do FNDE (2017) referentes a repasse para os 78 municípios do Espírito Santo, Vila Velha foi o terceiro município que mais adquiriu produtos da agricultura familiar para as escolas, com o repasse de mais de 5 milhões de reais do PNAE. Superam-no Vitória, com 35%, e Serra com 8,5%, cabendo ao município de Vila Velha o percentual de 7,3% do total estadual.

Conforme a Secretaria Municipal de Educação (PMVV, 2013), o município está entre aqueles que atingiram a meta federal de adquirir pelo menos 30% dos alimentos da merenda escolar dos agricultores familiares, e a inserção de uma alimentação saudável na merenda escolar ocorre desde 2013 em todas as 98 escolas municipais da rede, incluindo alimentos como legumes, verduras, frutas e leite, e produtos *in natura* – que têm de ser preparados para consumo – como, por exemplo, arroz, feijão, macarrão, farinha e todos os tipos de carne.

Entendemos que a exigência desse percentual mínimo de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar, nos termos da Lei nº 11.947/2009, é uma conquista, do ponto de vista institucional, pois estimula a compra de produtos da agricultura familiar, garantindo a esse segmento uma demanda importante.

Os dados do censo escolar, constantes da tabela

3 - O FNDE disponibiliza para consulta pública os dados da aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar, de modo que os dados apresentados são preliminares, extraídos do Sistema de Gestão de Contas (SigPC) Contas Online do FNDE, em funcionamento a partir de 2011. E os registros do SigPC são realizados pelos gestores públicos municipais e estaduais responsáveis pela execução local do PNAE, para fins de prestação de contas (FNDE; PNAE, 2017a).

3, apresentam o número de estudantes da educação básica que têm sido beneficiados de 2012 a 2017. São estudantes da educação infantil, do ensino fundamental e da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Nota-se um crescimento no número de alunos, com uma única queda, em 2016. Assim, em 2015 temos mais de 49 mil estudantes sendo atendidos com a merenda, e em 2017, mais de 50 mil.

Quando observamos os valores monetários e percentuais da aquisição dos gêneros alimentícios provenientes da agricultura, investidos pelo município de Vila Velha, vemos que em 2012 era inexpressivo o percentual para a agricultura familiar, que em 2013 cresceu significativamente, decaiu em 2014, e superou os 30% em 2015, chegando a representar 32% da compra para merenda o que foi adquirido da agricultura familiar, ultrapassando 1,5 milhão de reais.

O município de Vila Velha conta com uma equipe formada por treze nutricionistas que acompanham a alimentação escolar. Desde outubro de 2017, a compra de alimentos deixou de ser efetuada por escola e passou a ser centralizada na Secretaria Municipal de Educação (Semed). Isso tem garantido maior transparência (pois havia problemas entre o Ministério Público e a prestação de contas das compras feitas pelas escolas) e a unificação do cardápio montado por essa equipe, uma vez que o fornecedor e os produtos são os mesmos para todas as escolas.

As compras são feitas por chamada pública, quando

oriundas da agricultura, e por licitação, quando de empresas. Com isso, a variedade de produtos adquiridos da agricultura familiar tem aumentado, assim como de proponentes, uma vez que o programa passa a ser cada vez mais conhecido e os vendedores ficam mais atentos ao processo das chamadas públicas.

A Lei nº 11.947/2009 começou a incentivar a compra direta da agricultura familiar, mas somente em 2012 o município conseguiu fazer sua primeira chamada, resultando no contrato com uma única cooperativa, a Cooperativa de Laticínios de Alfredo Chaves (Clac), obtendo apenas leite em pó. Em julho de 2013, saiu a publicação da compra de produtos da Clac e da Cooperativa de Apicultores de Santa Teresa (Apisanta). Em 2014, compraram da Clac leite em pó, bebida láctea e requeijão, e da Cooperativa de Valorização, Incentivo e Desenvolvimento Agropecuário Sustentável de Piúma (Coopervidas), polpas de acerola e abacaxi. Devido à estrutura precária de armazenamento, principalmente de geladeiras, de algumas escolas, e à maioria dos alimentos da agricultura familiar necessitar de refrigeração, houve impedimento de maiores aquisições.

Em 2015, a Semed passou a comprar tilápia congelada da Cooperativa dos Aquicultores e Agricultores Capixabas de Muniz Freire (ACA), além de legumes que não precisam de muita refrigeração, como abóbora, inhame, beterraba, aipim, cenoura, e frutas, como banana e tangerina



Revista do Programa de
Pós-Graduação em Geografia e
do Departamento de Geografia
da UFES

Janeiro-Junho, 2018
ISSN 2175-3709

fornecidos pela Cooperativa dos Agricultores Familiares da Região Serrana do Espírito Santo de Santa Maria de Jetibá (Cafserrana) e pela Cooperativa dos Agricultores Familiares Sul Litorânea do Estado do Espírito Santo de Iconha (Cafsul), além da manutenção da Clac, fornecendo com leite em pó e requeijão.

A partir de 2017 verificamos que houve uma variedade no cardápio e a abrangência dos fornecedores desses produtos⁴, sendo que a Semed passou a comprar das seguintes cooperativas/associações: Cooperativa Agroindustrial de Garrafão (Garrafão Fruit), Cooperativa dos Agricultores Familiares da Região Serrana, Cafsul, Associação de Apoio aos Agricultores Familiares do Recanto do Tirol (Artirol), Cooperativa de Empreendedores Rurais de Domingos Martins (Coopram), Cooperativa dos Agricultores Familiares de Afonso Cláudio (Cafac), Associação de Produtores Rurais de Roda d'Água e Região (Aprod-er) e Coopervidas.

Desta forma, constatamos que com o PNAE houve uma escala municipal e que a chamada pública tem captado como fornecedores dos produtos agrícolas para a alimentação escolar os agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais, principalmente de municípios das regiões serrana e sul do estado, que estão organizados em cooperativas ou associações, ou seja, de grupos formais (organizações produtivas detentoras de

Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica). Assim, houve incentivo à participação de organização dos agricultores em cooperativas e associações.

No âmbito das escolas, a aquisição desses alimentos agrícolas fez com que o cardápio fosse adaptado à disponibilidade de produtos provenientes desse segmento, conforme a nutricionista responsável entrevistada. Sendo que, depois de formada a base técnica, a equipe passou a investir em projetos e ações pedagógicas de melhoria da alimentação escolar, de conscientização de alimentação saudável e buscando diminuir o desperdício entre os alunos matriculados nas escolas municipais de Vila Velha, da creche ao ensino fundamental. Assim, não apenas satisfazer as necessidades nutricionais do aluno no período em que ele permanecer na escola, mas também contribuir com hábitos alimentares saudáveis nas redes de escolas públicas do município, que englobam a educação infantil (creches e pré-escolas), o ensino fundamental, as escolas mantidas por entidades filantrópicas (beneficentes de assistência social) do município.

Cabe ressaltar que houve avanço nesses anos de execução do PNAE em Vila Velha, pois a cada ano tem aumentado a variedade dos produtos, melhorado a forma de administrar o recurso e de compor o cardápio, através, por exemplo, da centralização da compra, ocorrida desde outubro de 2017, para aperfeiçoar a

4 - Em 2017, foram comprados os seguintes produtos: abóbora, abobrinha, acelga, aipim (mandioca), alface, alho, banana da terra, banana prata, batata inglesa, bebida láctea, beterraba, biscoito caseiro, cebola, cebolinha verde, cenoura, chuchu, coentro, colorau, couve, couve-flor, farinha de mandioca, feijão, fubá, goiaba, inhame, leite em pó, limão, ovos, pão caseiro, peixe, pepino, polpa de acerola, polpa de goiaba, polpa de manga, repolho branco, requeijão, salsa, tangerina, tomate e vagem. Para 2018, devem ser acrescentados três ou mais produtos.

transparência. Sabe-se que a compra desses programas institucionais está “atrelada a uma série de burocracias a essa venda para mercados institucionais que fogem ao seu controle” (ALVES, 2015, p. 95) e existem desafios no processo de operacionalização desse programa. Contudo, a reestruturação do programa é recente, sendo necessário investigar profundamente a sua operacionalização pela gestão pública e como são desenvolvidas as ações educativa voltadas para a melhoria da alimentação escolar nas escolas municipais de Vila Velha.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, procuramos apresentar um breve histórico da inserção dos agricultores familiares na pauta das políticas públicas, ressaltando que esta intervenção estatal se faz necessária. Porém, ainda que as políticas públicas existam desde o início do século XX no Brasil, sua abrangência a segmentos antes alijados tem-se efetivado mais recentemente, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988. Essa intervenção na agricultura familiar ocorreu a partir da segunda metade da década de 1990, como um ponto de inflexão das políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil, e desde então o Estado brasileiro tem dado outra importância à garantia da alimentação à população.

Como vimos, ainda que não exista consenso sobre

o conceito de agricultura familiar, neste artigo ele foi entendido como uma unidade de produção em que a gestão e o trabalho vinculam-se às relações sociais de parentesco e consanguinidade no ambiente intrafamiliar, bem assim à integração ao mercado e à incorporação do progresso tecnológico. No que se refere ao conceito de território, este foi compreendido como a articulação entre natureza e sociedade e como “instrumento de gestão” ligado às políticas governamentais e ao território nacional, sendo geralmente entendido como lócus de implementação das políticas públicas (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Como Teixeira (2002), também entendemos que as políticas públicas abrangem a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais, em que vários atores sociais, com interesses diferenciados, e até contraditórios, estão envolvidos. Vimos que para os estudos de políticas públicas é preciso levar em consideração as questões referentes à articulação das políticas públicas territoriais a partir de sua concepção numa escala descentralizada interdependente. Lotta e Favareto (2016) apresentam três variáveis na implantação de políticas públicas no quesito de arranjos institucionais, e o PNAE tem na sua proposta essas variáveis, abarcando não um território específico, e sim o segmento da agricultura familiar, mesmo que priorize



Revista do Programa de
Pós-Graduação em Geografia e
do Departamento de Geografia
da UFES

Janeiro-Junho, 2018
ISSN 2175-3709

aquisição de produtores municipais. Entretanto nem todos os municípios são produtores rurais, como no caso de Vila Velha, o que implica a extrapolação da escala municipal.

Nosso propósito com este artigo foi apresentar uma análise sobre a experiência de aquisição de produtos de agricultores familiares para alimentação escolar em Vila Velha-ES, que consideramos ser um tema recente em uma localidade importante de análise, abordando o PNAE como um relevante programa de política pública.

Ressaltamos que o PNAE é um programa do governo federal e o FNDE é o responsável pelo seu financiamento e gerenciamento em nível nacional. Contudo, os recursos financeiros do FNDE são suplementares, isto é, devem ser somados aos recursos próprios dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e não devem substituir as responsabilidades desses entes em relação à alimentação escolar.

Por meio do PNAE, o Estado busca cumprir seu papel de promotor da manutenção e desenvolvimento da agricultura familiar, que se constitui em um conceito que extrapola a sua integração ao mercado e incorporação do progresso tecnológico, como define Schneider (2001; 2003 apud GAZOLLA, 2004); além disso, também busca promover a segurança alimentar entre produtores e consumidores, de modo a ampliar direitos de

cidadania.

Tivemos a preocupação de estabelecer uma aproximação entre a agricultura familiar e o mercado institucional, de modo que constatamos que a participação vultosa das compras efetuadas junto à agricultura familiar somente efetivou-se em 2012, quase 50 anos após a criação do PNAE.

Verificamos que a aquisição de alimentos por meio do PNAE é expressiva no estado do Espírito Santo e que Vila Velha se destaca como o terceiro município que mais adquiriu produtos da agricultura familiar para as escolas nesse período. Cabe ressaltar que o município tem apresentado avanços ano após ano, e que o número de alunos atendidos tem aumentado, chegando a superar 50 mil, em 2017, e o repasse à agricultura superior a 1,5 milhão de reais, como ocorreu em 2015.

A implementação do PNAE no município de Vila Velha ocorreu de fato apenas no ano de 2013, após a Resolução nº 50/2012, quando passou a adquirir alimentos agrícolas mais frescos e diversificados dos agricultores familiares capixaba, por meio de chamadas públicas, para proporcionar uma alimentação escolar mais saudável, mais próxima da sustentabilidade do sistema agroalimentar, como afirma Mosimann (2014).

Apesar da ainda pequena extensão da série histórica divulgada no FNDE – de 2011 a 2015 –, e de não estarem disponíveis os dados oficiais de 2016 e 2017, entendemos que o

PNAE se apresenta como uma política pública promotora do direito humano à alimentação adequada e ao desenvolvimento do país, conforme revelam os estudos realizados por alguns autores como Camargo *et al.* (2013), Mosimann (2014) e Alves (2015), e a pesquisa que realizamos junto à Semed de Vila Velha.

Contudo, é importante ressaltar que existem desafios no processo de operacionalização desse programa. O agricultor familiar capixaba ligado ao PNAE tem a opção de diversificar sua produção, uma vez que o programa demanda vários tipos de alimentos, mas é necessário que seja verificada a aceitação e eficácia desse programa no município, e como as entidades executoras estão empenhando seus recursos. A aquisição dos gêneros alimentícios se mostra diversificada e produzida em âmbito local e regional, no entanto acreditamos que também seja importante verificar se ocorre o fornecimento regular de alimentos nas escolas municipais.

Futuras pesquisas são necessárias para que se verifique se a forma de aquisição desses alimentos para as escolas municipais de Vila Velha tem colaborado com a implemen-

tação de arranjos institucionais baseados na dimensão da intersectorialidade, fazendo cumprir o papel do PNAE de mecanismo intersectorial com potencial transformador no âmbito da agricultura familiar e de sustentabilidade do sistema agroalimentar. Igualmente, verificar se há nas escolas municipais um trabalho educativo que fomenta o aprendizado de práticas alimentares saudáveis e a aceitação dessa alimentação pelos alunos.

Corroborando esse processo, os resultados aqui apresentados sobre o município de Vila Velha nos permitem afirmar que esse programa necessita manter sua dinâmica permanente de diálogo com a sociedade civil e a ciência, no intuito de aprofundar seu caráter promotor de novas dinâmicas sociais, econômicas e ambientais no país. Desta forma, torna-se pertinente a realização de investigações no que se refere às variáveis envolvidas em todo o processo dos arranjos institucionais que permeiam a operacionalização do PNAE em todos os municípios do Espírito Santo, e sua caracterização enquanto política pública de fortalecimento à agricultura familiar e de atenção à Segurança Alimentar e Nutricional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Luiza Santos. O Programa Nacional de Alimentação Escola (PNAE) no Espírito Santo: uma Análise Geográfica. Vitória, 2015. Dissertação (Mestrado em Geografia). Centro de Ciências Humanas e Naturais. Universidade Federal do Espírito Santo, ES, 2015, 111 f. Disponível em: <http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_9441_Disserta%E7%E3o_luiza.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2017.



Revista do Programa de
Pós-Graduação em Geografia e
do Departamento de Geografia
da UFES

Janeiro-Junho, 2018
ISSN 2175-3709

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, p. 119-129, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10378.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Dispõe sobre o estabelecimento de diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. Lei Federal 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 19 ago. 2017.

_____. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Sead lança painel das políticas públicas da agricultura familiar. 2 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/sead-lan%C3%A7a-painel-das-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

CAMARGO, Regina Aparecida Leite de; BACCARIN, José Giacomo; SILVA, Denise Boito Pereira da. 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. Revista Temas de Administração Pública. v. 8, n. 2 (2013), 21 p. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6846/4927>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

COSTA, Christine. PASQUAL, Mariana. Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). Participação popular nas políticas públicas. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p. 97-108. Disponível em: <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/PoliticaHabitacionalnoBrasil.pdf#page=99>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE). Dados da Agricultura Familiar: Aquisições da Agricultura Familiar no período de 2011 a 2015. Brasília/DF, 2017a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. Histórico. 2017b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

GAZOLLA, Marcio. Agricultura Familiar, Segurança Alimentar e Políticas Públicas: uma análise a partir da produção para autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS. 2004. 287 f. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS, 2004. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/5583>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. Revista de Economia e Sociologia Rural v. 52, supl. 1, Brasília, 2014, p. 125-146. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/resr/v52s1/a07v52s1.pdf>> Acesso em: 11 dez. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Panorama de Vila Velha. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/vila-velha/panorama>>. Acesso em: 26 set. 2017.

LEITÃO, Ana Leticia Espolador. Política pública para a agricultura familiar: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Proinf) no Território Caparaó-ES. 2009. 193 f. Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=190290>. Acesso em: 22 ago. 2017.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n57/0104-4478-rsocp-24-57-0049.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

LUCCI, Pedro Henrique Gomide. Geografia dos alimentos no Espírito Santo. 2013. 328 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013. Disponível em: <http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_7262_pedro%20henrique.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Resolução/FNDE/CD nº 32, de 10 de agosto de 2006. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res032_10082006.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2017.

_____. Resolução/FNDE/CD nº 33, de 24 de agosto de 2006. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res033_24082006.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2017.

_____. Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/958.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8147-i-res038-16072009-1-pdf&category_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 21 ago. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar (DECOM). Coordenação Geral de Aquisição e Distribuição de Alimentos (CGDIA). Programa aquisição de alimentos e compras públicas da agricultura familiar. 2015. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/PAA_Institucional_Apresentacao_MDS_09-2015.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - Orientações para Órgãos da União e Empreendimentos Fornecedores. Março de 2017. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/manual_paa_2017.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. (SESAN). Institucional. 2017. Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/aquisicao-de-alimentos-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 22 ago. 2017.



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES
Janeiro-Junho, 2018
ISSN 2175-3709

MOSIMANN, Eloysa Nezello. Agricultura familiar e alimentação escolar nas encostas da serra geral de Santa Catarina: desafios e potencialidades. Florianópolis/SC: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas). Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias. 2014. 248 f. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/129126/330219.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

MÜLLER, Ana Luiza. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos 2007. 132 f. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/11006>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

PREFEITURA DE VILA VELHA. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. Alimentação na escola. 20 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/paginas/educacao-alimentacao-na-escola>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>> Acesso em: 1º mar 2018.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. AATR-BA, 2002. 11 p. Disponível em: <<http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspUBLICAS.pdf>>. Acesso em: 22 ago 2017.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.