

# Segurança alimentar e nutricional: os desafios da intersectorialidade

Food and nutrition security: the defiances of intersectoriality

Seguridad alimentaria y nutricional: los desafíos de la intersectorialidad

Sécurité alimentaire et nutritionnelle: les défis de l'intersectorialité

*Elza Maria Franco Braga\**

*Helena Selma Azevedo\*\**

**Resumo:** Reverter a lógica concentradora e excludente presente nas entranhas do processo de acumulação capitalista é um desafio e envolve sujeitos sociais e a definição de estratégias e mecanismos inovadores e criativos. O caráter intersectorial das políticas públicas é uma das vertentes analíticas deste artigo na verificação da eficácia e efetividade dos processos e resultados alcançados. Este trabalho objetiva avaliar o Programa da Alimentação Escolar (PNAE), sua implementação no município de Santana do Acaraú (CE), sua dinâmica, a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil e a intersectorialidade. Resultados qualitativos e quantitativos são destacados em relação à produção comercializada e as estratégias e pactuações celebradas entre os assentados rurais e a Prefeitura, desde 2005, para incluir os produtos da agricultura familiar no cardápio das escolas do município, antecipando-se, assim, à Lei Federal nº 11.947/09, que estabelece que pelo menos 30% dos recursos sejam aplicados na aquisição de produtos da agricultura familiar.

**Palavras-chave:** avaliação de políticas públicas, Programa de Alimentação Escolar, intersectorialidade, agricultura familiar.

**Abstract:** Reverting the concentrating excluding logic that is present in the bases of the capitalist accumulation process is a defiance and it involves social subjects and the definition of strategies and innovative creative mechanisms. The intersectorial character of public policies is an analytical discussion of this paper to verify the efficacy and effectiveness of the processes and results obtained. This paper aims to evaluate the National School Meal Program (PNAE), its execution in the municipality of Santana do Acaraú, Ceará, Brazil, its dynamics, the relation among municipal public power, civil society and intersectoriality. Qualitative and quantitative results have been outstanding in what concerns the commercialized production and the strategies and agreements celebrated between the rural settlement community and City Hall, since 2005, to include family farming food in the schools' menus, anticipating, this way, the Federal Law 11.947/9, which determines that at least 30% of the resources are used to acquire family farming food.

**Keywords:** evaluation of public policies, National School Meal Program, intersectoriality.

\* Doutora em Sociologia pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), com pós-doutorado em Sociologia pela Universidad Autónoma de Barcelona, professora do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC. E-mail: elzafb@gmail.com

\*\* Economista Doméstica, mestre em Sociologia e doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará. Professora do Departamento de Economia Doméstica da UFC. E-mail: selmazevedo@uol.com.br

**Introdução** O presente artigo busca realizar uma análise do tema da intersetorialidade a partir da experiência de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Santana do Acaraú, no estado do Ceará. Este município vem inovando a gestão do referido Programa ao adquirir, desde o ano de 2005, cerca de 50% dos alimentos diretamente dos produtores da agricultura familiar, diferenciando-se assim da grande maioria das municipalidades, cujas compras são realizadas junto a grandes e médios grupos de atacadistas, muitas vezes, sediados em outros estados e em outras regiões do país.

Esta temática é atual e introduz novas discussões aos modelos de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação), de modo a buscar padrões de maior eficácia, eficiência, efetividade e sustentabilidade. Temos consciência de que o modelo de desenvolvimento existente que prioriza a lógica do capital, na sua essência acumulador e concentrador de renda e riqueza, gera um quadro de desigualdade social no Brasil e não assegura o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) para amplos setores sociais.

Nesta direção, abordar a gestão deste Programa amplamente conhecido como Merenda Escolar constitui um caminho analítico fecundo para desvendar algumas questões: por que o PNAE vem se instituindo como uma experiência inovadora no município de Santana do Acaraú desde 2005? Como e de que forma as forças sociais governamentais e não governamentais se articulam? Como os setores sociais envolvidos avaliam os processos e resultados alcançados? Estas são algumas das trilhas que pretendemos analisar neste trabalho.

Trata-se de uma investigação em curso e, no momento, ainda não dispomos

da totalidade de informações empíricas apontadas no nosso projeto de pesquisa. Assim, nossa análise está em processo, pois algumas interfaces do Programa ainda não foram suficientemente aprofundadas do ponto de vista empírico, envolvendo informantes-chave e sujeitos do processo.

---

---

### Breve histórico sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar

---

---

O PNAE está vinculado ao Ministério da Educação (MEC), sendo gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) mediante o repasse mensal de recursos financeiros para instâncias executoras federativas (estados, distrito federal e municípios). Estas têm relativa autonomia para gerir os recursos repassados pela União e compete a elas a complementação financeira a fim de melhorar o cardápio da alimentação escolar. A atual Constituição Federal, no seu artigo 208, coloca a educação como dever do Estado nas três esferas governamentais e determina o atendimento ao educando por meio de programas suplementares para provimento de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Apesar de não se dispor de dados empíricos comprobatórios, sabe-se que a grande maioria das entidades executoras não acresce nenhum complemento financeiro aos recursos transferidos pelo FNDE. No entanto, nos últimos anos, esta realidade vem mudando em alguns municípios onde atua o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Em muitos casos, os alimentos adquiridos por intermédio da modalidade "Compra Direta" são transferidos (total ou parcialmente) para as escolas municipais, a

fim de ampliar e/ou complementar o cardápio da alimentação escolar.

O PNAE é a política pública mais antiga do país e hoje tem um alcance universal, considerando o público definido, ou seja, atende a todos os alunos matriculados no ensino pré-escolar e fundamental em escolas públicas, bem como nas qualificadas como entidades filantrópicas. São utilizados os dados oficiais de matrículas obtidos no censo escolar relativo ao ano anterior ao do atendimento para dimensionar a demanda existente.

Com a Lei nº 11.947/09, sancionada em 16.06.2009 pelo Governo Federal, houve expansão no atendimento para os estudantes da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e do ensino médio. Outra inovação importante é que estados e municípios devem usar pelo menos 30% dos recursos repassados à alimentação escolar para a compra de produtos da agricultura familiar, promovendo a dinamização da economia local, permitindo que os recursos sejam aplicados no município ou região e que a agricultura familiar passe a ter a oportunidade de se inserir no mercado de compras governamentais. Assim, buscar-se-á minimizar as dificuldades que os produtores familiares têm em comercializar sua produção.

Outro avanço consistirá na possibilidade de crianças e jovens consumirem alimentos não processados e de melhor qualidade, incidindo no valor nutricional dos cardápios e, conseqüentemente, na saúde e nas condições de aprendizado dos discentes.

---

---

## O espaço local e o protagonismo da agricultura familiar

---

---

Muitas vezes, indagamos por que determinadas experiências surgem

em alguns territórios e não em outros. Responder a esta interrogação nos levará a tecer algumas considerações sobre a questão do desenvolvimento local e sua relação com as estratégias de superação da exclusão social. Neste contexto, o território assume destaque, pois nele se situam sujeitos sociais portadores de direitos cuja concretude supõe diálogos e processos articulados de políticas, como, por exemplo, nas áreas de trabalho, agricultura, educação, alimentação, saúde, lazer, dentre outras.

Na atualidade, o protagonismo local vem sendo uma das expressões mágicas e, por vezes, equivocada, ao transferir para os segmentos sociais populares a complexa responsabilidade pela condução dos seus destinos frente ao mundo do capital. Reverter a lógica concentradora e excludente que está nas entranhas do processo de acumulação capitalista é um desafio que envolve o compromisso de vários atores sociais. Mesmo considerando a necessidade de rupturas e a construção de um novo projeto de sociedade, mudanças cotidianas são necessárias para responder às necessidades e, ao mesmo tempo, ir sedimentando novas relações de poder, afirmando assim valores que se contraponham à ordem do capital. Neste processo, as políticas públicas terão um papel importante desde que incorporem os sujeitos sociais sintonizados com os princípios democráticos.

A construção de elos entre cidadania e trabalho é um veio fecundo para, a partir das características específicas do território, gerar novas oportunidades e apoio aos processos associativos, objetivando mudanças na qualidade de vida da população, sobretudo dos segmentos mais excluídos.

Fazer alusão ao conceito de território é fundamental, mesmo considerando suas diferentes acepções. No caso específico desta nossa reflexão, apropriar-nos-emos

da contribuição de Saquet, por atribuir uma maior abrangência analítica a este conceito, ou seja: "o território é compreendido como fruto de processos de apropriação e domínio de um espaço, inscrevendo-se num campo de forças, de relações de poder econômico, político e cultural" (Saquet, 2003, p. 3).

Assim, as políticas públicas podem contribuir para a construção de um movimento contra-hegemônico, sob a perspectiva popular, ao buscar correlacionar três eixos transversais: direitos humanos, dinâmicas territoriais e políticas públicas. Desta forma, buscar-se-á garantir ações combinadas e geradoras de maior oportunidade para que os trabalhadores possam, a partir de novas lógicas, afirmar-se como sujeitos de direitos diante do Estado e da sociedade. Para tanto, a dinamização dos espaços públicos é um dos requisitos fundamentais para viabilizar o fortalecimento das forças locais e reduzir o grau de dependência externa. Os espaços são cada vez mais interdependentes; entretanto, possuem uma estruturação hierárquica, imprimindo, muitas vezes, decisões exógenas, levando a processos de superexploração dos seus recursos naturais e humanos, limitando ou inviabilizando a repercussão das ações e das políticas públicas junto aos setores mais vulneráveis. No caso do município de Santana do Acaraú, situado no bioma caatinga, na região norte do estado do Ceará, uma série de características que perpassam a sua história recente merece ser destacada, configurando elementos desencadeadores do protagonismo local. As estratégias de participação social têm fomentado processos identitários, visto que as necessidades sociais, quando mediadas por discussões políticas, têm ampliado a organização e consolidado os valores pautados nos princípios da economia solidária e da equidade, influenciando o padrão da gestão local, ou seja, aproximando

o setor governamental de vários setores organizados da sociedade civil. Estes e outros elementos têm propiciado uma visão crítica ao identificar as manifestações e as causas da exclusão, cujo pilar principal se assenta na estrutura de poder vigente. O ano de 1989 foi um marco. A ampliação da capacidade organizativa de amplos setores sociais resultou, por ocasião das eleições municipais, na mudança do grupo político local há décadas no poder.

Assim, a vitória de 1989 simbolizou um desejo de mudança, frente a um poder municipal com características tradicionais e clientelistas, protagonizado por uma oligarquia local que, durante 30 anos, priorizou os interesses pessoais em detrimento das necessidades da maioria da população. O Conselho constitui a expressão de uma estrutura descentralizada e participativa, que busca dar consistência a um projeto de base popular. Esse instrumento de democracia direta, enquanto espaço concreto de participação da população, efetiva-se mediante interação entre os diferentes segmentos que o integram (Braga, 2003, p. 127).

Estabeleceu-se, naquela ocasião, uma instância política denominada Conselho, que consiste num espaço público que guarda semelhança com o orçamento participativo. A formação do Conselho ocorreu a partir de um esforço coletivo e intersetorial dos funcionários das diferentes secretarias da Prefeitura, apoiadas por uma assessoria externa, para a realização do diagnóstico participativo no processo de levantamento das necessidades das diferentes comunidades rurais que poderiam ser atendidas com os recursos municipais e de outros entes governamentais. Foi um processo educativo e participativo de construção coletiva de conhecimentos da realidade total do município, envolvendo as comunidades locais

e agregando representantes dos conselhos setoriais e funcionários das diferentes secretarias do município, orientando o seu planejamento em uma perspectiva de totalidade e intersectorialidade sem descurar da diversidade e complexidade dos problemas enfrentados pela população. Criaram-se, assim, uma nova institucionalidade e um processo de planejamento educativo que partiam das famílias, discutindo os seus problemas e necessidades prioritárias nas associações comunitárias. A partir das representações comunitárias, os problemas e prioridades eram rediscutidos nas reuniões zonais de onde eram tiradas representações para reproduzir o processo no âmbito do Conselho, onde eram formulados os planos de ação da administração municipal.

A participação dos sujeitos sociais tem uma dimensão territorial contemplando uma representação das diferentes zonas administrativas do município, com sua expressão comunitária e outra dimensão incorporando diferentes segmentos sociais: áreas de assentamento rural, Igreja Católica, ONGs, Câmara dos Vereadores e outros. Em plenária mensal, com aproximadamente 100 representantes, realizam-se o planejamento das prioridades, a previsão orçamentária, o acompanhamento e a avaliação da implementação das atividades, obras e serviços propostos, por meio de uma metodologia participativa.

Durante estes últimos vinte anos, a sociedade civil vem se destacando pela ação protagonista nos processos de sociabilidade política, incidindo fortemente no redirecionamento da cultura política da municipalidade. A relação entre governo local e a sociedade civil tem se caracterizado por relações dialógicas, muitas vezes convergentes, ainda que os conflitos e disputas façam parte do cotidiano da gestão municipal fortalecendo a autonomia

e a afirmação de uma cultura política comunitária.

Vale ressaltar que, neste contexto, a participação dos assentados rurais foi fundamental. Envolveu 13 assentamentos rurais, sendo dez federais, dois estaduais, e um municipal. Esses assentamentos criaram, em agosto de 2003, o Fórum de Assentados de Santana do Acaraú, com a convicção de que o processo de unidade organizativa era fundamental para impulsionar projetos que assegurassem a melhoria nas condições de vida das famílias envolvidas. Naquela época, foi eleita a primeira diretoria do Fórum e, até o momento, este tem se constituído num espaço aglutinador reivindicativo e propositivo de expressiva relevância. Para os agricultores, há uma clara compreensão da importância do Fórum em função dos seguintes argumentos: 1) a experiência de trabalho coletivo facilita enfrentar as dificuldades vividas pelos pequenos produtores rurais; 2) a definição do que é melhor plantar passa por discussão coletiva; 3) as estratégias de comercialização dos produtos são tratadas conjuntamente, concebendo um "outro mercado", justo e solidário; 4) o agricultor familiar é estimulado a desenvolver uma consciência crítica sobre o funcionamento da sociedade e do mercado capitalista.

Nas narrativas de vários agricultores, fica evidente como estes espaços públicos desencadeiam sociabilidade e posturas dialógicas, viabilizando conquistas sociais que afirmam o protagonismo dos trabalhadores no processo de construção histórica e democrática do município. O Fórum e, posteriormente, a constituição da Cooperativa de Assentados de Santana do Acaraú (COOPASA) em 2006 promoveram ações conjuntas no espaço de produção individual (sob a responsabilidade da família do assentado) e de produção coletiva.

Nesta trajetória, o apoio e os incentivos (político, tecnológico e gerencial e de capacitação) vêm gerando novas oportunidades e alternativas a partir das demandas internas (ampliação da capacidade de trabalho e de consumo) e externas (visualizando novos nichos de inserção no mercado). Havia a consciência sobre a necessidade de superar a relação histórica de submissão do pequeno produtor ao atravessador, conforme expressa o depoimento a seguir, do presidente da COPASA:

[...] o atravessador sabe como fazer. Ele chega com o dinheiro na mão, contando na frente do agricultor, oferecendo pra comprar seu milho, seu feijão. E o assentado que tá precisando do dinheiro, entrega logo sua produção. Quando ele chega em Santana vê que o saco de milho custa 30, 32 reais. A mesma saca de milho que ele vendeu pro atravessador por 15 ou 20 reais. É duro ver isto. (Vasconcelos, 2009, p.5).

A dimensão comunitária impulsionava a ideia de produzir para além do âmbito da subsistência, porém, para tanto, era necessário identificar espaços de comercialização. Assim, por intermédio da venda de produtos para a merenda escolar e mediante projetos encaminhados à CONAB, por meio do PAA, novos horizontes se configuraram e a dependência do atravessador, gradativamente, tem se reduzido. Junto com estas novas mediações institucionais a questão da emancipação é colocada como uma "luz no fim do túnel", para além da lógica perversa do capital:

[...] a gente não tinha um relacionamento integrado entre os assentados, a gente era moradores isolados, assentados que ficava num assentamento, o Domingos ficava no outro, nós não tinha um colegiado pra nós discutir nossos problemas, nós se reunia as vez em algum momento assim, o assentamento lá de Santa Rita tem um problema, lá no Conceição Bonfim tem outro, só que nós não tinha

se sentado pra socializar isso e um dos problemas é justamente a questão da comercialização dos produtos que a gente não tinha como produzir, pra vender a quem? O atravessador vem, leva o valor todinho do seu suor e a gente leva essa discussão. Então, a partir da criação do Fórum, nós começamos dentro das discussões socializar o que nós via, vindo de problema e as soluções que nós tinha pra resolver essas questões e uma dessas, parte principal, é que a gente via e vê até hoje que nós tem a potencialidade de produzir, mas muitas vezes você não quer investir porque não tinha a quem vender (Trabalhador rural do assentamento do INCRA, Conceição Bonfim).

Muitas das adversidades que marcam a história recente da agricultura em Santana do Acaraú estão presentes em outros municípios e explicam a incidência da fome no Brasil, em pleno século XXI, mesmo reconhecendo que cerca de 70% dos alimentos que abastecem nossas mesas são originários da agricultura familiar. Tal evidência expressa que o problema não reside somente na produção, mas, sobretudo, no sistema de abastecimento e de consumo. Necessita-se promover a realização do DHAA para todos os cidadãos, ou seja, não tratar o alimento simplesmente como uma mercadoria qualquer.

---

## Segurança alimentar: os desafios da intersectorialidade

---

A partir dos anos 1990 na América Latina e, em particular, no Brasil, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tem se constituído num campo de estudo e pesquisa acadêmica, recebendo um tratamento interdisciplinar. Conforme destaca Maluf:

[...] a incorporação da SAN entre os objetivos que orientam as escolhas

estratégicas de um país contribui para implementar processos de qualidade superior em termos da combinação de resultados econômicos com equidade social, sustentabilidade ambiental e valorização cultural. (...) os alimentos e a alimentação desempenham papéis centrais na vida das comunidades e dos países. (Maluf, 2007, p.11-12).

O sistema agroalimentar põe em relevo a necessária articulação entre produção, abastecimento e consumo de alimento, a fim de assegurar uma vida digna e saudável para as pessoas e, sobretudo, para os grupos mais excluídos e vulneráveis.

As reflexões acadêmicas e de setores governamentais e não governamentais acumulam discussões teóricas, sedimentam linhas analíticas que interagem com as tessituras socioeconômicas e culturais na busca de desvendar dinâmicas que permeiam a problemática das políticas públicas na área de SAN, com suas múltiplas interfaces. Neste aspecto, o conceito de SAN põe em evidência a complexidade desta política:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (Brasil, 2007).

Fica evidente que a superação do estado de Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN), ainda existente no Brasil, leva-nos a questionar o atual modelo de desenvolvimento no qual se assenta o desenho de políticas públicas. Este, muitas vezes, atua de modo fragmentado e impositivo, deixando de considerar as diversidades ético-culturais e as trajetórias organizativas nos territórios. O tom afirmativo do conceito faz alusão às barreiras conjunturais e estruturais frente

à consecução do DHAA. Assim, percebe-se que colocar a SAN na agenda política abre, a um só tempo, um arco de possibilidades geradoras de sociabilidades na esfera da sociedade civil e do governo e de avanços do processo democrático, realizando e potencializando a intersectorialidade de políticas, programas e ações.

A política de SAN e o processo de organização e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA Nacional) têm se afirmado como um espaço público inovador e instigador de novas institucionalidades no âmbito do governo e da sociedade civil. As pautas centradas na Política de SAN conformam um campo de discussão fértil, congregando os conselheiros e suas bases organizativas em torno de objetivos comuns e propostas que, encaminhadas para a Presidente da República, desencadeiem um processo de transformação, mudando os paradigmas das ações e programas, de forma a garantir a segurança e soberania alimentar e nutricional. Isto não significa desconhecer a ambiência de disputa de diferentes interesses políticos. Exemplos dessas articulações são o PAA e a obrigatoriedade da aquisição de, no mínimo, 30% dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, que foram gestados no CONSEA Nacional.

Nos últimos anos, o CONSEA Nacional, dentre vários programas, tem priorizado o PNAE em virtude da sua capilaridade em todos os municípios e dos impactos positivos ao possibilitar novos avanços na perspectiva da segurança alimentar e nutricional. Neste sentido, são inúmeros os seus desdobramentos no espaço local. Na escola, este Programa potencializa o rendimento escolar; gera mudanças nos hábitos alimentares; assegura a qualidade da alimentação; e possibilita trabalhar com conteúdos relacionados com educação

alimentar. No âmbito da agricultura, evidencia-se a ampliação da produção e processamento face à perspectiva de comercialização dos produtos da agricultura familiar com preços justos e a necessária organização coletiva do processo produtivo e de sua distribuição na rede escolar, além de outras dinâmicas promotoras da sustentabilidade.

O Programa também impacta as famílias com a melhoria da qualidade da alimentação de seus filhos, com seus desdobramentos na saúde e no rendimento escolar. Na esfera do governo municipal, vários são os ganhos, nem sempre percebidos pelos gestores. Ao priorizar a aplicação dos recursos recebidos do FNDE na aquisição de produtos da agricultura familiar, promove a articulação entre a produção e o consumo, contribuindo para o aquecimento da economia local, que aumenta a arrecadação de impostos e a renda das famílias, e colaborando para a melhoria do rendimento escolar e da saúde, sobretudo dos estudantes.

Neste aspecto, fica evidente o significado fecundo do conceito de intersectorialidade. Não se trata de um termo novo, visto que foi utilizado no contexto da reforma sanitária, nos anos 1970 e 1980, quando da criação e regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS). Entretanto, na atualidade ele tem adquirido um espaço de sociabilidade mais amplo tanto na academia como em âmbito governamental. A sua utilização está relacionada à necessidade de tornar as políticas públicas mais efetivas e com resultados mais sustentáveis socialmente. Muitas vezes, são usadas outras terminologias que se aproximam: articulação e integração de políticas.

O conceito de intersectorialidade está ligado à noção de território. É necessário

combinar seus componentes definidores com estratégias e procedimentos capazes de concretizá-los, com a construção de matriz que promova a convergência de objetivos e metas e com a atuação integrada de sujeitos sociais, governamentais e/ou não governamentais, atuantes nos territórios, por meio de metodologias participativas. Este conceito transcende às visões tecnicistas e pragmatistas, na medida em que apresenta uma centralidade política e leva à constituição de novos paradigmas de políticas públicas.

A abordagem intersectorial está na agenda de vários segmentos da sociedade civil. A sua efetividade envolve decisão política por parte dos governos, conformando um campo de disputa e de correlação de forças no âmbito das políticas públicas. A sua concretização como processo está relacionada a um conjunto de variáveis que se interconectam: construir novos desenhos institucionais; contemplar uma metodologia participativa, envolvendo uma rede de sujeitos sociais (governamentais e não governamentais) e mediadas por processos dialógicos; valorizar os processos e os resultados; definir e compartilhar atribuições e responsabilidades sociais; imprimir nova relação de poder e sistemas de informação com amplo acesso social; contemplar as estruturas simbólicas e a diversidade cultural.

A noção de intersectorialidade nos leva a recuperar o conceito de totalidade, visto que a vida social não se constitui de fragmentos estanques e, nem tampouco, da mera soma das partes (princípio da complexidade sistêmica). Neste sentido, é fecundo nos reportarmos ao questionamento de Inojosa:

Como poderemos superar aquele paradigma da disjunção, da separação, da

clausura e da redução, e transitar para o paradigma de compreensão da diversidade e, mais que isso, da produção de nova perspectiva a partir dessa diversidade? A resposta é: adotar uma nova postura, ante os problemas que a organização pública deve enfrentar na sociedade. Então, a primeira coisa a ser feita é essa mudança de paradigma, que significa uma reforma do pensamento: é preciso pensar de outro jeito, para criar, de fato, um paradigma com foco na complexidade, na compreensão da diversidade e, com certeza, na questão da comunicação (Inojosa, 2001, p.106).

A intersectorialidade induz uma lógica sinérgica no campo das políticas públicas articulando os saberes populares e científicos e as experiências existentes com os procedimentos de planejamento, implementação, acompanhamento, avaliação e controle social de políticas, programas e ações, referenciados em processos e resultados apropriados pelos sujeitos de direitos numa perspectiva emancipatória.

De posse destas reflexões, fica evidente a importância de retomar as características que tem assumido o PNAE em Santana do Acaraú. Seu desenho inovador nos leva a analisar o exercício da intersectorialidade, sendo tecido por sujeitos sociais ativos, protagonizando avanços e enfrentando desafios. Esse processo, mesmo considerando os inúmeros embates políticos, tem sedimentado aprendizados na relação entre sociedade civil e governo municipal.

---

## O conceito de intersectorialidade em movimento

---

O início deste processo histórico, ou seja, a ideia de iniciar a venda dos alimentos produzidos nos assentamentos rurais para a

Prefeitura, foi se consubstanciando, passo a passo, conforme relata o presidente do Fórum:

A questão da merenda escolar foi uma necessidade; na verdade, a gente já vinha se organizando fora do assentamento e, a partir de 2003, nós começamos a se articular, né? Tinha até então, 8 áreas de assentamento no município e aprofundar as discussões (...) nós tinha que resolver isso aqui, agora, não sabia qual era o mecanismo inicial pra nós poder escoar essa produção, pra vender aonde, pra levar pra onde, pra vender a quem; então nas discussões do Fórum, foi avançando, foi discutindo, aí foi onde entrou a parceira com a Prefeitura, que o prefeito participava atualmente das reuniões do Fórum, ele sempre foi convidado, tava lá, e ele concordou com a nossa vontade de querer produzir e vender; achou-se um mecanismo legal pra que a gente pudesse comprar e se inserir na merenda escolar (Presidente do Fórum de Assentados de Santana do Acaraú).

As ideias foram ganhando concretude quando o Fórum de Assentados, em parceria com a Prefeitura Municipal, o Sindicato de Trabalhadores Rurais, a organização Terra Três, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), desenvolveram o Programa SOCIRANDA, implantado em fevereiro de 2005. A partir de então, surgiram novos desafios e aprendizados relacionados à organização da produção, de modo a cumprir as metas estabelecidas, envolvendo o levantamento da capacidade produtiva, a variedade e quantidade dos produtos, as famílias envolvidas, as boas práticas de produção, processamento e acondicionamento dos alimentos e o cronograma de entrega, envolvidos na concretização da venda da produção dos agricultores familiares para a alimentação escolar.

O processo não foi tão simples, visto que, há várias décadas, uma empresa atacadista ganhava o processo de concorrência e entregava carne de charque, enlatados, biscoitos, bebidas industrializadas e outros. Por ocasião da licitação realizada em 2005, a Prefeitura introduziu uma inovação ao condicionar que a empresa vencedora do processo licitatório deveria entregar os alimentos diretamente nas escolas municipais. Mesmo assim, a antiga empresa atacadista foi vencedora. No entanto, após um mês, desistiu do contrato por considerar inviável, do ponto de vista econômico e operacional, tal sistemática. O Fórum dos Assentados, tendo ficado em segundo lugar, foi convocado e passou a fornecer cerca de 45% dos alimentos para as escolas.

[...] a empresa ganhadora chegou para o segundo colocado e perguntou: quanto é que você me dá pra eu desistir? Só que os meninos (os agricultores) disseram que não poderiam fazer nada. Caso não tem condições de entregar o produto, desistam, porque a gente tem condições de fazer. E foi feito isso e, assim, pra mostrar o quanto a gente tentou amarrar pros agricultores, feito de forma lícita. Como a empresa disse que ela entregava, tinha o preço mais baixo, né?; ela ganhou, mas na realidade ela não tinha condições... foi uma forma que a gente encontrou pra que os agricultores realmente entregassem os produtos. Eles mostraram que tinham condições de entregar os alimentos para a merenda escolar. A Prefeitura, os agricultores ficaram satisfeitos e eu acredito que os alunos, os pais, as escolas também, porque a merenda melhorou a qualidade (Técnico da Prefeitura/Secretaria de Agricultura).

Esta conquista gerou uma série de responsabilidades e desafios do ponto de vista da organização da produção e da distribuição dos alimentos a fim de atender os 9.586 alunos matriculados nas creches e nas escolas de ensino fundamental no município.

Inicialmente, foi realizado o mapeamento de 1.050 agricultores(as) familiares e das 638 famílias assentadas, a fim de dimensionar os produtos, o seu volume e as estratégias para viabilizar os devidos processamentos, no caso das carnes, bem como o processo de distribuição, atendendo aos requisitos estabelecidos pela vigilância sanitária.

No primeiro ano de funcionamento do projeto, em 2005, os assentados dos projetos de assentamentos do município, juntamente com outros pequenos e médios agricultores, lograram comercializar R\$ 226.437,90 (duzentos e vinte e seis mil, quatrocentos e trinta e sete reais e noventa centavos) nos dois processos licitatórios, referentes ao primeiro e ao segundo semestre de 2005, incluindo 06 produtos in natura: carne bovina, leite, ovos e galinha caipira, mel e mamão. Nestes dois primeiros momentos, a agricultura familiar logrou comercializar 43% e 48%, respectivamente, do total de recursos para viabilização das compras do cardápio escolar.

Segundo depoimentos dos agricultores que lideraram este processo, as dificuldades foram expressivas, pois, até então, significativa parte da produção era destinada à subsistência familiar e o que excedia era comercializado com os atravessadores ou em feiras esporádicas, dentro e fora do município. Portanto, careciam de experiência na área de gestão, tanto no âmbito da produção como da comercialização. As parcerias encetadas foram fundamentais, sendo que, de início, as questões eram resolvidas à medida que os problemas apareciam. Ou seja, “[...] fomos aprendendo tudo no processo, alguns erros eram avaliados para não mais errar e também nós tava sempre aberto ao diálogo com os trabalhadores, a Prefeitura, ONG Terra Três, SEBRAE e outros” (Presidente do Fórum dos Assentados). O relato a seguir explicita as estratégias e dinâmicas deste primeiro momento:

Nós iniciamos em 2005 com o trabalho; fizemos esse diagnóstico, o levantamento da nossa produção. Uma coisa interessante é bom frisar, porque a gente olhava para a produção individual, ninguém não via essa produção, as vez até aparece no leite, mas noutros produtos não, mas quando você passa pro lado coletivo, eu sempre dou esse exemplo que uma mulher cria dez galinhas ela vai ter por semana 50 a 70 ovos mais ou menos. Mas, a partir do momento que ela conversar com a vizinhança, começa a perceber que uma tem 5, outra tem 10, outra tem 20, quando for no final da semana aquele apanhado vai passar pra 200, 300 ovos, quer dizer o coletivo fala mais alto que o individual. Isso é interessante, então nós descobrimos esse mecanismo se todo mundo se juntasse e quisesse produzir, o que nós já tinha já dava pra iniciar, então nós começamos. Tivemos dificuldade no início, né?, em 2005 na compra de ovos e, principalmente, na questão da carne de gado, aqui o Célio é testemunha, porque envolvia o abate. Um outro grande fator que impede muito as coisas acontecer é o poder público, que é muito mal visto pelas pessoas, e o pessoal tinha medo de vender e a Prefeitura não pagar, o pessoal tem um receio horrível pra vender pra Prefeitura (Presidente do Fórum dos Assentados).

No decorrer do processo, os êxitos logrados geravam credibilidade e um número maior de agricultores foi se incorporando e passando a ter motivação para produzir mais. Já na segunda licitação, os agricultores tomaram a iniciativa de oferecer seus produtos. "Não faltou mais ninguém querendo vender animais pra abater, nós pagamos direitinho, o gestor cumpriu o compromisso dele e nós também cumprimos com o fornecedor, então, isso foi um elo de ligação e de confiança". (Presidente do Fórum dos Assentados).

É interessante destacar que os depoimentos envolvendo alguns dirigentes das escolas categorizaram dois marcos temporais, "o antes e o agora". Agrupar a percepção dos sujeitos sociais envolvidos foi um exercício que nos levou a pontuar alguns olhares dos sujeitos nos seus espaços sociais nas escolas, nos assentamentos rurais e na Prefeitura.

Nas escolas, antes não serviam refeição, agora é arroz com carne ou frango ou sopa e os alunos estão aceitando bem. Agora a carne é fresca e eles comem mais. O mamão e o mel deram uma qualidade diferente quando comparados com os biscoitos e refrescos engarrafados e sem sabor. Agora, muitas vezes os alunos reconhecem a origem dos alimentos e dizem: "É do assentamento de Ingá", expressando uma postura de valorização. Mencionam ser produto do campo "produzido pelos nossos pais", quando antes não se sabia de onde vinha (opiniões de alguns professores e de membros da Cooperativa).

Existe hoje um consenso sobre a melhoria do padrão nutricional da refeição. Dizem que antes era uma merenda sem qualidade, agora é uma refeição. Isto explica porque os alunos faltam menos às aulas e são mais atentos. Antes, a nutricionista e a merendeira tinham pouco o que fazer, pois tudo vinha praticamente pronto, industrializado, agora é possível estruturar um cardápio mais diversificado e rico. Segundo algumas professoras, "[...] as mães sempre elogiam a alimentação e dizem que os alunos gripam menos e as outras doenças diminuíram e, dizem ainda, que nas férias eles sentem faltam".

Nos assentamentos rurais, frequentemente são enaltecidos os resultados positivos desta experiência relacionados com o processo organizativo da comunidade: "Com certeza, né?, eu acho que quando se trata de organização, eu acho que tudo por tudo se torna melhor, produção, a respeito de comercialização [...] nas reuniões da cooperativa, do Fórum, a gente fala que, quando a gente não se organiza, a gente deixa muito a desejar" (Presidente da COOPASA). Além de mencionar o aumento da renda gerada, da ampliação da comercialização dos produtos, foi constante o reconhecimento de

aspectos simbólicos e os espaços de convivência grupal.

As mulheres produtoras de mel destacam que o espaço de produção é um ambiente de sociabilidade, as conversas sobre o dia a dia, a autonomia conquistada. Outros trabalhadores destacam que agora eles estão mais preparados para entrar no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), no PAA e em outros programas. Os aprendizados passam a permear outros espaços das políticas públicas. É evidente a conquista da autoestima e o processo de empoderamento.

Na prefeitura, reconhecem a importância do apoio dado a esta iniciativa e destacam que os agricultores souberam, mediante organização, fazer a parte deles com responsabilidade, como menciona o representante da Prefeitura: “[...] se reconhece que eles estão sabendo planejar e executar as tarefas”.

A oposição venceu o último processo eleitoral e muitas pessoas chegaram a pensar que iria haver retrocesso; contudo, na realidade, houve um acréscimo no percentual das compras de produtos da agricultura familiar, o que demonstra, de um lado, o reconhecimento do processo e, de outro lado, o nível de sustentabilidade logrado. Neste aspecto, é relevante destacar a fala de uma gestora municipal:

Muita gente dizia se mudar o Prefeito vai quebrar esse elo; eu nunca pensei nisso; eu pensava assim, eu via a organização desde o início (...), foi um processo de conscientização de todos os agricultores e todas as pessoas que compõem esse município. O Prefeito novo tá dando continuidade e não tem como a gente dizer que vai voltar pra trás, todos estão ganhando (Gestora da Secretaria de Agricultura do Município).

Na verdade, as evidências empíricas são inúmeras, atestam avanços, mas é necessário

exercitar um olhar crítico pontuando algumas das adversidades enfrentadas e que exigem uma postura no sentido de sua superação. O número de merendeiras é reduzido, sobretudo atualmente com o aumento das horas de trabalho no preparo dos alimentos. Por exemplo, argumentam que a galinha caipira é de difícil preparo, visto que os ossos são duros, dificultando o corte, e o cozimento é muito demorado; parte das escolas, sobretudo as da zona rural, não dispõe de água adequada ao consumo humano, comprometendo também o preparo e a qualidade da alimentação; em algumas escolas visitadas, observou-se que o tema transversal, educação alimentar, ao não ser trabalhado de forma sistemática pelos professores, limita a mudança de hábitos alimentares por parte dos alunos e familiares; as instalações da maioria das cozinhas, sobretudo as da zona rural, necessitam de revestimento das paredes e piso para adequar-se aos padrões higiênicos; os utensílios e equipamentos são também precários e insuficientes.

Mesmo reconhecendo que as reflexões apresentadas ainda são preliminares, elas abrem um leque de possibilidades analíticas a serem aprofundadas. Isto nos leva a problematizar as perspectivas de desencadear, junto aos setores mais vulneráveis, mecanismos que promovam a intersetorialidade das políticas públicas no âmbito da política de SAN. O PNAE, no caso específico, põe em relevo elementos que instigam a pensar no diferencial que agrega uma abordagem intersetorial. Conforme afirma Inojosa, somos instigados a superar:

Aquele desenho piramidal e fatiado das corporações, dos grupos de interesse e do loteamento político atende confortavelmente às políticas chamadas assistencialistas. O aparato governamental está afeito a isso. Cabem lá, muito bem, todas as políticas assistencialistas.

Contudo, tais políticas não se encaixam no modo de pensar intersetorial, pois ele contradiz a natureza do assistencialismo, que tem caráter de compensação e de provimento de itens. Por exemplo: quando está faltando algo, busca-se sanar esse problema específico. Mas, cuidar da transformação da sociedade e promover o desenvolvimento social é uma abordagem diferente, que significa a repartição mais equânime das riquezas (Inojosa, 2001, p.106).

Novos desafios afloram no atual momento, quando a Lei nº 11.947/09, sancionada em 16.06.2009 pelo Governo Federal, estabelece que pelo menos 30% do orçamento do PNAE sejam, obrigatoriamente, destinados à compra de produtos da agricultura familiar. Na realidade, a Lei estabelece no seu marco regulatório este significativo avanço, diante do quadro ainda existente. Isto porque a iniciativa de adquirir ou não os produtos da agricultura familiar dependia somente da vontade política dos prefeitos. E, como é sabido, na grande maioria dos municípios, prioriza-se a aquisição dos produtos dos grandes atacadistas, pelas razões amplamente conhecidas: concentração e centralização do poder e os benefícios privados advindos; aparente facilidade na gestão em detrimento da qualidade.

Vale, entretanto, salientar que a Lei em si não garante mecanicamente a sua implementação. Vários desafios necessitam ser enfrentados a fim de viabilizar o seu cumprimento. O principal deles diz respeito ao necessário avanço organizativo das instituições vinculadas à agricultura familiar e a construção de parcerias com instâncias do poder público governamental e da esfera não governamental a fim de planejar e executar, de forma participativa e solidária, os processos de produção, distribuição e comercialização dos alimentos para a merenda escolar.

As experiências existentes devem ser socializadas por meio de redes, objetivando divulgar estratégias bem-sucedidas entre um maior número de municípios, para que se possam assegurar os impactos econômicos, sociais e políticos esperados e avanços nos indicadores de inserção social.

Segundo previsão do PNAE, deverão ser movimentados em 2012 cerca de R\$ 3,3 bilhões, para beneficiar 45 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Com a Lei nº 11.947, de 16.06.2009, 30% desse valor, ou seja, R\$ 990 milhões, devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico das comunidades (Brasil, 2012).

Estes são, preliminarmente, alguns dos elementos que pretendemos socializar para estimular o intercâmbio de ideias e experiências em torno desta temática.

---

---

## Considerações finais

---

---

A discussão realizada demonstra a riqueza da experiência vivida em Santana do Acaraú (CE) e como o processo organizativo, construído no município, propiciou a aquisição dos produtos da agricultura familiar, antecipando-se à obrigatoriedade da Lei nº 11.947/09. O exercício da intersectorialidade potencializou a dinamização na utilização dos recursos e da gestão das políticas públicas nas várias esferas e setores, melhorando os resultados em quantidade e qualidade e ampliando o protagonismo social dos trabalhadores da agricultura familiar.

As conexões estabelecidas entre produção e consumo de alimentos, envolvendo grupos em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar, praticadas no PAA e PNAE propiciaram resultados positivos:

melhoria da renda de agricultores familiares; aumento da produção de alimentos; organização para produção e distribuição dos produtos; diversidade na alimentação; educação de paladares para alimentos locais, que estão sendo perdidos com a globalização das dietas e descaracterização das culturas alimentares mundiais, a exemplo dos cardápios adotados pelos supermercados e estabelecimentos de fast food e reproduzidos em vários outros espaços, como a família e a escola, nas zonas urbana e rural.

A diversidade de alimentos, em especial dos in natura, propicia o acesso à variedade de nutrientes, melhorando a qualidade da alimentação. Simultânea às repercussões nas escolas e nos assentamentos rurais, a garantia da compra institucional estimula o aumento e a organização da produção. A transformação dos alimentos força a

criação de novos mercados locais e amplia a arrecadação municipal.

A adoção deste modelo faz emergir vários problemas que necessitam ser resolvidos também de forma intersectorial: assistência técnica contínua e voltada para as necessidades da agricultura familiar; adequação das legislações sanitárias e tributárias às características deste modelo de produção; pactuação entre escola e organizações na elaboração dos cardápios e pauta de aquisição; educação alimentar para os sujeitos sociais envolvidos no processo; qualificação das merendeiras para os novos desafios no preparo dos alimentos; formação para os integrantes dos conselhos de políticas públicas, de modo a promover o controle social como estratégia de garantia do aprofundamento e da expansão das conquistas.

### *Referências bibliográficas*

- BRAGA, Elza M. F. O local e a construção de uma nova cultura política. In: BRAGA, Elza M. F. (Org.) *América Latina - transformações econômicas e políticas*. Fortaleza: Editora da UFC, 2003.
- BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/consea>>. Acesso em: 22 mai. 2007.
- BRASIL. Portal FNDE. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>> Acesso em 25 de setembro de 2012.
- MALUF, Renato S. Jamil. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.
- SAQUET, Marcos A. *O território: algumas interpretações*. Texto para debate no Seminário do doutorado. Presidente Prudente: UNESP, 2003.
- VASCONCELOS, Helenira et al. Fórum de assentados: a construção de novas práticas e saberes no fortalecimento da agricultura familiar. Disponível em [http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/Trab\\_Format\\_PDF/238.pdf](http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/Trab_Format_PDF/238.pdf). Acesso em: 16 de jan. de 2009.

**Resumen:** Cambiar la lógica concentradora y excluyente presente en las entrañas del proceso de acumulación capitalista es un desafío e involucra los sujetos sociales y aún la definición y el desarrollo de estrategias y la inclusión de mecanismos innovadores y creativos. El carácter intersectorial de las políticas públicas es un aspecto analítico de este artículo en la búsqueda del seguimiento y evaluación de la eficiencia y eficacia de los procesos y los logros alcanzados. Este estudio se refiere al Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), su implementación en el municipio de Santana do Acaraú, Ceará, Brasil. En él, se enfatiza sobre su dinámica, las relaciones entre el gobierno municipal y la sociedad civil y los diferentes sectores de acción gubernamental. Los resultados cualitativos y cuantitativos serán resaltados en relación al volumen de la producción comercializada y las estrategias y los acuerdos establecidos y firmados entre los pequeños agricultores y el gobierno municipal, desde 2005, para incluir los productos de la agricultura familiar en el menú de las escuelas locales, anticipando así la Ley Federal 11.947/09, que exige que al menos el 30% de los recursos sean invertidos en la compra de productos de la agricultura familiar.

**Palabras clave:** evaluación de las políticas públicas, Programa de Alimentación Escolar, intersectorialidad, agricultura campesina.

**Résumé:** Renverser la logique actuelle que concentre et qu'exclue, qui est propre des entrailles du processus d'accumulation capitaliste, est un défi qu'entoure les sujets sociaux, les stratégies de développement et les mécanismes innovateurs et créatifs. Le caractère interséctoriel des politiques publiques est un des aspects analytiques de cet article ayant le but de vérifier l'efficacité et l'effectivité des processus et ses résultats. Cette étude évalue le Programme Nationale d'Alimentation Scolaire (PNAE), sa mise en œuvre dans la municipalité de Santana do Acaraú, sa dynamique, sa relation entre l'administration municipale et la société civile bien que l'intersectorialité. Les résultats qualitatifs et quantitatifs sont mis en évidence en ce qui concerne la production commercialisée et les stratégies et les accords conclus entre les colons et la municipalité rurale, depuis 2005, pour inclure les produits de l'agriculture familiale dans le menu des écoles locales, s'anticipant ainsi à la loi fédérale 11.947/09, laquelle établit qu'au moins 30% des ressources soient investies dans l'achat des produits de l'agriculture familiale.

**Mots clés:** politiques publiques, Programme d'Alimentation Scolaire, intersectorialité, agriculture familiale

### Notas

- 1 Em 1955, foi criada a Campanha da Merenda Escolar – Decreto nº 37.106, de 31.03.1955 – que foi evoluindo e hoje está regulamentada na Lei Federal nº 455, sancionada em 16.06.2009. A partir da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o Programa foi institucionalizado e o orçamento foi ampliado a fim de estender o atendimento a nove milhões de alunos matriculados no ensino médio e a outros três milhões de estudantes da educação de jovens e adultos.
- 2 O município conta com uma população de 29.946 habitantes e uma área de 969 km<sup>2</sup>, tendo como atividade econômica predominante o setor de serviço.
- 3 ONG que participou de todo o processo, desde a organização do Conselho.