



**Universidade de São Paulo**

**Biblioteca Digital da Produção Intelectual - BDPI**

---

Escola de Artes, Ciências e Humanidades - EACH

Artigos e Materiais de Revistas Científicas - EACH

---

2013

# Sinergia e coordenação em políticas públicas : o caso do PAA e PNAE

---

Sociedade e Desenvolvimento Rural, Brasília, v. 7, n. 3, p. 68-81, jul. 2013

<http://www.producao.usp.br/handle/BDPI/45468>

*Downloaded from: Biblioteca Digital da Produção Intelectual - BDPI, Universidade de São Paulo*

## SINERGIA E COORDENAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PAA e PNAE.

Mario Lucio Avila<sup>1</sup>  
Eduardo de Lima Caldas<sup>2</sup>  
Silvia Starling Assad<sup>3</sup>

Resumo: Este trabalho está inserido no debate sobre a articulação entre o PAA e o PNAE e o fortalecimento da agricultura familiar. Estabelece como premissa que a articulação dos programas é resultado mais da ação de políticas públicas do que de processos deliberados de planejamento e coordenação. A trajetória setorial dos dispositivos de políticas públicas ainda é marcante e os efeitos são resultados dos interesses dos atores. O nodo articulador dos três campos estratégicos quando se fala de desenvolvimento social sustentável: educação, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva dos pequenos agricultores é a Lei 11.947/2009 que exige um porcentual de compra mínimo de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar. As mudanças recentes no PNAE favorecem a sinergia deste com o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) por meio das compras públicas. Quais seriam os elementos explicativos para a articulação ou desarticulação dos programas entre si? As adequações ocorridas ao longo do tempo podem significar um avanço na integração entre as políticas de alimentação escolar e produção de alimentos. No entanto, a abordagem das redes de políticas públicas revela que a articulação não responde a processos deliberados e se estabelece mais como «efeitos inesperados» da ação pública. Deriva dessa análise, a necessidade de identificar em que medida, os objetivos contemplam os efeitos ampliados, e rediscutir os desenhos teóricos dos instrumentos de avaliação das políticas. Ainda que haja ampla definição de competências, ritos e procedimentos necessários para o bom andamento de cada um dos programas, não há recomendações de como promover o diálogo entre as duas políticas. Mesmo apontando que há ainda espaços de reavaliações e melhorias, o PNAE e o PAA mostram que é possível a integração e geração de sinergias entre as políticas públicas.

Palavras-Chaves: Políticas Públicas, Segurança Alimentar, Alimentação Escolar, Desenvolvimento rural.

Abstract: This paper is part of the discussion about PAA and PNAE and the fortification of familiar farming. Establish the premissa that, the program's articulation is the result of the public policy action instead of planning and control process. The trajectory of policies devices is still outstanding, and effects results in actor's interests. The law 11.947/2009 articulates 3 strategic fields: education, food and nutrition security and small farmer's inclusion and requires that one percentage of the school lunch's purchase must originate of family farmers products. Recent changes in PNAE contribute to its synergy with PAA through public procurement. What are the factors that account for the program's articulation or disarticulation? These adjustments could mean a breakthrough in the integration between school food policies and food production. However, policy networks approach reveals that the articulation does not respond to deliberate processes and settles more like "unexpected effects" of public action. The result is the need to identify how the objectives include the magnified effects and revisiting the theoretical designs of policies instruments evaluation. Although exists competence's definitions, rites and procedures for each program success, there is no recommendations that how to promote dialogue between the two policies. Even pointing that there are spaces for improvement, the PAA and PNAE show that is possible integrate and create synergy between public policies.

Key Words: Public Policy, Food Safety, School Food, Rural Development.

<sup>1</sup> Professor adjunto - UnB Campus Planaltina

<sup>2</sup> Professor Doutor, EACH-USP - Leste

<sup>3</sup> Administradora, mestre em Agronegócios (PROPAGA-UnB)

## 1. INTRODUÇÃO

*“caminhante, não há caminho,  
faz-se caminho ao andar.  
Ao andar faz-se o caminho”.*  
Antonio Machado

A superação da concepção setorial no enfrentamento aos problemas sociais é tida hoje em dia, como um remédio bem recomendado tanto por especialistas quanto por políticos envolvidos com a formulação de políticas públicas. Problemas complexos exigem o reconhecimento de soluções complexas tanto no desenho quanto na avaliação de programas.

O caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que completa dez anos é o reconhecimento da necessidade de discutir com distintos setores e integrar propostas de soluções. Neste caso, o arranjo mais bem sucedido se realizou com a merenda escolar por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que já contava com mais de sessenta anos de existência.

O entendimento dos avanços da articulação dos dois Programas, no entanto, não impede que novas leituras do processo possam ser feitas e discutidas, visando aprimorar o leque de possibilidades.

A concordância de que há arranjos possíveis e de que pode haver mais sinergia e coordenação naqueles já existentes é o motivador do presente texto. O resgate da trajetória de ambos os programas demonstra que a continuidade de políticas públicas não impede que os aprimoramentos sejam feitos e novas articulações sejam criadas pela ampliação de escopo dos programas.

Diante desse entendimento, o objetivo da comunicação é analisar as trajetórias do PAA e do PNAE e discutir os elementos explicativos para a articulação dos programas, depositando ênfase à compreensão do espaço de ação pública desta articulação e aos efeitos ampliados decorrentes desta interação.

Estabeleceu-se, portanto, uma leitura teórica que permite dialogar com esta complexidade. Reconhecer a ação pública como produtora dos resultados e efeitos das políticas significa por outro lado, um maior esforço na busca por coordenação de políticas públicas e sinergias.

Os instrumentos metodológicos utilizados foram: a revisão da literatura, a identificação de experiências, visitas de campo e análise dos dispositivos acionados na formulação e implementação das políticas.

Colocados os objetivos e os instrumentos metodológicos, a sequência da comunicação visa recuperar a trajetória de cada uma das políticas, fazer uma análise das articulações possíveis, em seguida, apresentar as contribuições sobre coordenação e sinergias em políticas públicas. Por fim, apresentamos o que chamamos de efeitos e defeitos na articulação das políticas, os limites e desafios e algumas considerações finais.

Logo, utilizando os conceitos propostos por Santos (2004), buscamos mapear onde estão situadas, nas políticas públicas estudadas, as ausências que poderiam proporcionar maior sinergia entre as políticas, pretendendo trazer uma expansão das experiências, enriquecendo e ampliando-se as possibilidades para uma futura ampliação da sinergia entre o PNAE e o PAA.

Portanto, o trabalho está focado em dimensão mais abrangente na sociologia das ausências/emergências e do ponto de vista das técnicas em instrumentos metodológicos em revisão da literatura e de conteúdos.

## 2. PAA - HISTÓRICO E TRAJETÓRIA

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído pelo Artigo dezenove da Lei 10.696/2003 e entre suas diretrizes estão: incentivar a agricultura familiar, promovendo sua inclusão econômica e social por meio do consumo e valorização dos alimentos produzidos por estes agricultores; fomentar o acesso à alimentação às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; promover o abastecimento alimentar, por meio das compras governamentais e da alimentação escolar; incentivar a formação de estoques públicos de alimentos por agricultores familiares, suas cooperativas e associações, fortalecer os circuitos locais e regionais de comercialização de alimentos.

O PAA nasce do bojo das políticas sociais atreladas à segurança alimentar, principalmente aquelas ligadas às ações do Programa Fome Zero implementadas no primeiro governo Lula (2003-2006). Nos bastidores, as reivindicações de movimentos sociais de luta pela terra e exigências ao Estado por maior apoio à agricultura familiar camponesa. O objetivo das articulações sociais era de uma concepção intersetorial da segurança alimentar e nutricional capaz de ultrapassar o aspecto apenas setorial da agricultura.

O programa vem sendo executado e financiado, em âmbito nacional, por dois Ministérios: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).

As diretrizes do PAA, a definição das medidas necessárias a operacionalização do Programa, a sistemática da aquisição de produtos, preços praticados, regiões prioritárias, condições de doação e de venda dos produtos, são coordenadas pelo chamado Grupo Gestor do PAA.

O Grupo Gestor é composto e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, e por representantes de mais cinco órgãos federais, como: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério da Educação (MEC).

Na esfera municipal de governo é que se instituem os chamados Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), responsáveis pela discussão entre a sociedade civil e o estado das políticas públicas para o meio rural, dentre elas o PAA.

Para o agricultor acessar o Programa, é preciso obter a DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) e comprovar que sua renda, área, mão-de-obra e produção se enquadram à produção familiar.

O PAA opera atualmente quatro modalidades de execução: incentivo a produção e consumo de leite (PAA-Leite), compra com doação simultânea, compra direta e formação de estoques.

A compra com doação simultânea representa ao mesmo tempo a compra governamental e o imediato atendimento direto às demandas de suplementação alimentar e nutricional de pessoas em risco de insegurança alimentar.

O PAA Leite por sua vez, tem por objetivo adquirir leite de pequenos produtores familiares, processá-lo, ensacá-lo, transportá-lo e distribuí-lo gratuitamente a famílias carentes em situação de risco alimentar.

As duas modalidades juntas, respondem por quase 90% dos 665 milhões de recursos do programa e atendem mais de 160 mil agricultores familiares.

A título de exemplo, a execução do Programa no Distrito Federal se dá por meio da Secretaria de Agricultura (SEAGRI) e execução pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). Em 2008/2009 contabilizava algo como 200 toneladas de alimentos comprados de cerca de 190 produtores familiares e recursos da ordem de R\$ 625 mil. Já no ano de 2012 foram 1400 toneladas de alimentos comprados de 889 produtores e movimentados mais de cinco milhões de reais. O alcance atual estimado do programa no DF é de 24 mil beneficiários.

As variedades de produtos comprados em 2012 no Distrito Federal são diversas. Aproximadamente 60% das compras do PAA foram com hortaliças (fruto), 15% com folhosas e 20% com frutas, os lácteos aparecem com participação de 4,26% das compras.

### **3. PNAE - HISTÓRICO E TRAJETÓRIA**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) teve sua origem na década de 40 do século XX. O Instituto de Nutrição à época defendia que o Governo Federal deveria oferecer alimentação aos escolares, porém por falta de recursos o projeto não pode ser concretizado.

Em 1955, por meio do Decreto 37.106/55, o Ministério da Educação (Governo Federal) instituiu a Campanha de “Merenda” Escolar (CME). Em 1956, por meio do Decreto 39.007/56, a Campanha de “Merenda” Escolar (CME) passa a ser chamada de Campanha Nacional de “Merenda” Escolar (CNME).

Em 1965, após o golpe militar, outro Decreto (Decreto 56.886/65) alterou o nome do Programa, que passa a ser chamado de Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). O financiamento deste programa continua contando com a colaboração internacional (americana): Alimentos para a Paz, financiada pela United States Agency for International Development (Usaid), e o Programa Mundial de Alimentos, financiado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU).

Entre 1973 e 1974 foi criado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) e executada sua primeira fase. Os públicos beneficiários deste programa eram gestantes, nutrizes e crianças de até sete anos na população de baixa renda e os escolares de sete a 14 anos. A segunda fase do programa, executada entre 1976 e 1979, além da alimentação escolar, também tinha sob sua égide 10 outros programas.

A partir de 1976, a alimentação escolar passou a ser financiada com recursos públicos alocados no Ministério da Educação (MEC). Em 1979, o nome do programa é novamente modificado. A partir de então passou a se chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Em 1983, foi criada a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, que dentre outras atribuições tornou-se responsável pela formulação, financiamento e gerenciamento da alimentação escolar.

Os processos de aquisição dos gêneros alimentícios mantiveram-se centralizados e os alimentos formulados e industrializados passaram a ser comprados por intermédio de licitações públicas. Os inconvenientes de uma política centralizada eram muitos, desde logísticos relacionados com dificuldades em armazenar e distribuir os gêneros alimentícios, até culturais relacionados com o desrespeito aos hábitos alimentares locais.

Somente em 1983, no bojo do processo de redemocratização do país é que se observa o início de uma tendência à descentralização. Neste ano pela primeira vez, tentou-se a descentralizar o PNAE, por meio da municipalização da gestão da alimentação escolar nos Estados de São Paulo, sob o governo de André Franco Montoro, e do Rio de Janeiro, sob o governo de Leonel Brizola.

A FAE, entre 1986 e 1988, estimulou a descentralização do PNAE por meio de sua municipalização, firmando convênios com 81 municípios do país (Carvalho, 2009: 98). Os municípios se responsabilizavam pelo gerenciamento e pela operacionalização do programa, e fundamentalmente pela aquisição de alimentos básicos *in natura*. Apesar dos benefícios da experiência de descentralização do PNAE, o programa sofreu com a lentidão na liberação de recursos (o que implicava em intermitência operacional) e com a dificuldade na prestação de contas por parte dos municípios.

Além dos referidos problemas operacionais, havia também a pressão contrária da indústria alimentícia<sup>4</sup> de produtos formulados (e industrializados) junto ao governo Federal.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF-88), a alimentação escolar passou a ser um direito de todos os alunos matriculados no ensino fundamental, por meio de programas de suplementação alimentar a serem desenvolvidos pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal.

Em 1993, o Movimento da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida conseguiu, por meio de intensa articulação da sociedade civil e pressão ao recém-empossado governo Itamar Franco, instituir o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), instrumento importante para fortalecer o processo de convênios dos municípios com a FAE e para normatizar e institucionalizar o processo de descentralização. Assim, no primeiro semestre de 1993 foram firmados convênios com 26 Estados e 24 capitais de Estados (exceto São Paulo e Rio de Janeiro que já haviam municipalizado a política de alimentação escolar); e no segundo semestre do mesmo ano, com todos os municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes.

Em 1994, foi promulgada a Lei 8.913 (18/07/1994) que oficializou o processo de descentralização do PNAE.

De acordo com a Lei 8.913/94, a transferência de recursos do governo Federal para os governos municipais ficou condicionada à criação dos Conselhos de Alimentação Escolar, com funções de fiscalizar o Poder Executivo, controlar a aplicação dos recursos financeiros e acompanhar a elaboração dos cardápios.

---

<sup>4</sup> Segundo Fialho (1993, apud Carvalho, 2009: 101-102), “após 1992, as empresas Nutritional (desde 1969), Nutrícia e Lioténica (desde 1978) representavam 48% do fornecimento de gêneros alimentícios encomendados pelo governo”.

Assim, além de consolidar um determinado patamar de esforços do processo de descentralização, a Lei 8.913/94 oficializa o processo de participação e controle da sociedade civil junto à política de alimentação escolar.

Em 1998, a Lei 9.649 extinguiu a FAE e transferiu suas competências para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Foi editada uma série de Medidas Provisórias (MP), dentre as quais, a MP 1.784/98, reeditada como MP 2.178-36/01, que exigia a aplicação de 70% dos recursos transferidos da União para os Municípios e Estados em produtos básicos, respeitando os hábitos alimentares locais e a vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento econômico local.

Em 2003, por meio da Resolução 15/2003 (FNDE) foi definida em âmbito nacional uma lista de 72 produtos considerados básicos, e que compreendia tanto produtos regionais como o açaí e o queixo coalho, quanto produtos nacionais como o arroz e feijão.

Finalmente, em 2009, a Lei 11.947/09 regulamentada pela Resolução 38 (FNDE), ampliou o PNAE para todo o Ensino Infantil, Educação Fundamental, Ensino Médio e Educação para Jovens e Adultos (EJA) e tornou obrigatório o gasto de pelo menos 30% dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE em aquisição de gêneros alimentícios diretamente do produtor familiar.

#### **4. ARTICULAÇÕES POSSÍVEIS**

O principal mérito da Lei 11.947 é o de reunir três campos estratégicos quando se fala de desenvolvimento social sustentável: educação, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva dos pequenos agricultores.

Uma maneira de garantir a oferta de produtos e manter o estímulo para a produção passava pela constituição de acesso a mercados considerados certos e seguros. A experiência do PAA e posteriormente do PNAE são importantes neste contexto. O PAA objetivou desde 2003 ampliar as possibilidades do acesso ao mercado para os agricultores familiares e abriu caminho para o PNAE, que por meio da Lei 11.947 criou um mercado institucional por meio do qual o poder público é obrigado a gastar pelo menos 30% dos recursos vinculados ao PNAE com produtores da agricultura familiar.

É justo dizer que a criação do PAA é resultado de um aprimoramento na articulação intersetorial das políticas públicas diferenciadas para a agricultura. O reconhecimento por parte dos formuladores de políticas das diferenças necessárias para atender aos diferentes grupos ligados a agricultura também é importante. Por sua vez, a Lei Federal 11.947, que obriga o uso de no mínimo 30% dos recursos destinados à merenda escolar, do Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE, na aquisição de produtos da agricultura familiar é um reconhecimento destas articulações.

O PAA por meio das compras com doação simultânea (a modalidade mais utilizada) atende além de escolas, creches, hospitais, asilos e presídios. Turpin (2009) aponta que mais de 50% dessa modalidade visa atender a merenda escolar. Dessa forma, ao menos por dois caminhos

os produtores familiares podem chegar aos cardápios escolares: PAA e PNAE e juntos podem render até 36 mil reais/produtor/ano<sup>5</sup>.

Embora haja a crescente institucionalização do mercado para os agricultores familiares e nos últimos anos tenha havido uma crescente oferta de crédito e assistência técnica para esses, ainda perduram muitas dificuldades e gargalos.

A comercialização e os instrumentos a ela relacionados foram por muito tempo (e ainda são), obstáculos para uma inserção mais efetiva dos agricultores (sobretudo os familiares) no mercado. Seja pela falta de conhecimento das técnicas e estratégias de mercado, seja pela opção de ser agricultor e não comerciante que adotam muitos agricultores familiares, associados as características intrínsecas da produção agropecuária (sazonalidade, perecibilidade, dependência climática, etc.) o "depois da porteira" sempre foi considerado um vilão para os produtores.

O reconhecimento desta lacuna, inclusive, gestou o programa Mais Gestão pelo MDA destinado a qualificar a gestão dos empreendimentos familiares com vistas a atender esses mercados.

Apesar de contemplar eixos estratégicos da política social do país e merecer o reconhecimento do sucesso alcançado, o PAA e o PNAE ainda carecem de maior articulação e coordenação.

Trata-se de analisar os desenhos teóricos dos instrumentos de avaliação das políticas e identificar em que medida, os objetivos contemplam os efeitos ampliados, ou como as sinergias, coordenação e articulação dialogam intra e internível.

Não significa desconsiderar o que Hirschman (1967) chama de "mão escondida" - os efeitos inesperados e positivos de uma política - que no caso em discussão existem e são reconhecidas.

A capacidade adaptativa das políticas no contexto da ação pública<sup>6</sup> é capaz de oferecer efeitos inesperados em termos de escala e de escopo. Em outras palavras, é importante reconhecer que o aprendizado acumulado na execução das políticas é capaz de gerar efeitos positivos que devem realimentar os arranjos e incorporar estes efeitos de maneira mais institucionalizada nos desenhos de implementação e avaliação.

## 5. SINERGIAS E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Duas questões nos parecem importante quando tratamos de sinergias e complementaridades em políticas públicas: a primeira refere-se aos atores envolvidos nos diferentes momentos desde a concepção e formulação até o monitoramento. A segunda questão, está orientada para a implementação efetiva das políticas e as externalidades geradas neste processo.

---

<sup>5</sup> Considerando no Plano Safra 2012/2013 a comercialização de 20 mil /DAP/ano para o PNAE e a combinação de 8 mil de compra direta e outros 8 mil na nova modalidade compra institucional.

<sup>6</sup> Que corresponde ao conjunto de efeitos, não necessariamente previsíveis e coerentes, resultantes de interações entre instituições interdependentes, entre os agentes dessas instituições e uma quantidade de atores sociais interessados pelas 'decisões políticas', entre esses atores e os governantes (LAGROYE; BASTIEN et al., 2002)



A implementação é um processo complexo e decisivo para o sucesso das políticas públicas. A diversidade de atores, tanto formais como informais, normalmente envolvidos no processo, caracterizam a complexidade. A relação direta com os direitos, produtos e serviços destinados aos cidadãos e, conseqüentemente, com o resultado da ação pública, configuram seu aspecto decisivo.

Em um contexto mais amplo, estamos tratando de gestão pública e de políticas públicas. A integração de forças no âmbito da gestão pública pode resultar em políticas públicas com maior sinergia e escopo. O contrário também pode ser evidenciado, quando políticas públicas com aspectos sinérgicos fortalecem a necessidade de complementaridade e sinergia entre gestores em esferas diferentes.

O problema da ausência de sinergia e complementaridade entre os diversos setores responsáveis pelas políticas públicas (e em particular das políticas sociais) tem importantes antecedentes. Já a preocupação pela intersetorialidade surge recentemente em meados da década de 90, como uma preocupação pela "racionalidade administrativa fiscal" resultante da equivocada e caótica expansão de ações estatais fragmentadas e sem coerência sistêmica em torno do que poderia ser definido como "projeto de país".

A sinergia e a coordenação das políticas, por sua vez, são resultantes da ação pública. Significa dizer que não há um plano deliberado para que os efeitos sejam alcançados. Entende-se que as autoridades dialogam com um número crescente de atores sociais para definir e ofertar bens públicos.

O processo de formulação e implementação de políticas públicas, desse modo, não seguiria uma lógica racional absoluta *top-down*, mas seguiria uma racionalidade limitada, por vezes contraditória, decorrente do jogo entre vários atores. Em outros termos, as decisões e o comportamento dos atores só pode ser compreendida e explicada pelas limitações impostas pela própria característica das relações entre os atores.

A estratégia dos atores, como frisa Massardier (2003), é negociada e definida de forma contingencial, de acordo com a configuração conjuntural de interesses e recursos, de modo a ampliar a margem de manobra e aproveitar janelas de oportunidade. Por esse motivo, não há uma separação lógica entre política e administração pública. O Estado é resultado de acordos mútuos entre atores políticos e a burocracia que instauram sistema de regulação cruzada, cuja eficácia é tanto maior quanto for a capacidade de negociação entre as partes. O atingimento do consenso se faz de forma incremental, pela experimentação das estratégias e ajustes graduais (LINDBLUM, 1979).

Diante dessa realidade, preconiza-se uma nova maneira de conceber a gestão e as políticas públicas. Cunill Grau (2005) enumera duas premissas que se enquadram nesta ótica no debate sobre intersetorialidade: 1) a integração entre setores que possibilita a busca de soluções integrais; 2) a integração entre setores que permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente para resolver problemas sociais;

Neste sentido, torna-se importante um debate conceitual sobre coordenação e particularmente sua importância para compreender as complexidades e desafios de uma gestão pública integral.

Coordenar constitui um processo técnico e político. Os melhores instrumentos burocráticos administrativos terão poucos resultados se faltar uma política estratégica direcionada. O sentido de coordenação pró-integralidade recupera a noção de sinergia e compartilhamento.

Conforme aponta Repetto:

"Processos mediante o qual se gera sinergia entre as ações e os recursos de diversos envolvidos e num campo concreto da gestão pública, ao mesmo tempo em que este processo vai se construindo (...) um sistema de regras de jogos informais e formais através dos quais os atores participantes encontram fortes incentivos para compartilhar. Este processo gerará realmente, uma coordenação pro integralidade quando resultem em: a) fixação de prioridades compartilhadas; b) a alocação acordada de responsabilidades no momento de desenhar as intervenções; c) a decisão soma positiva do que fazer e quanto recurso deve-se mobilizar e d) uma implementação com ações complementares de múltiplos atores, que se aproximem de modo importante aos objetivos planejados por diversos responsáveis pelas políticas e programas sociais." (REPETTO, 2005, p.13)

A coordenação permite também, reduzir incertezas na interação entre os envolvidos ajudando a integrar os aportes especializados (Velarde, 2007) e ainda alcançar os seguintes objetivos: a) evitar ou minimizar a duplicação ou sobreposição de políticas públicas; b) reduzir as inconsistências das políticas; c) assegurar prioridades de políticas e apontar a coesão e coerência entre elas; d) atenuar o conflito político burocrático e; e) promover uma perspectiva holística que supere a visão setorial e estreita das políticas (Peters, 2002).

Para o alcance efetivo dos objetivos citados, Repetto (2005) aponta que a coordenação deve favorecer a criação de sinergias de distintos tipos: i) cognitivas - que promovam o intercâmbio de informações e conhecimento entre as partes; ii) de processos e atividades - necessárias para implementar ações estratégicas entre diferentes atores de setores participantes; iii) de recursos - para estabelecer articulações e complementaridade entre os participantes em nível do orçamento e das competências em jogo; iv) de autoridade - já que a coordenação exige decisão e força política para criar convergências e articulações.

Associado a criação das sinergias está o alcance da coordenação que se estabelece. A coordenação segundo Repetto (2005) pode ser feita sob alguma das seguintes quatro alternativas (ou a combinação das mesmas): a) fluxo de informação, b) instrumentos e mecanismo de gestão administrativa c) orçamento d) autoridade para tomar decisões fundamentais.

No espaço de ação pública, Cunill Grau 2005 ressalta a importância de contar com um nodo articulador capaz de fomentar a articulação e promover a coordenação. Peters (2005) enumera diferentes arranjos capazes de fazer este papel em contextos diversos, entre eles os grupos de trabalho, as forças-tarefas, os comitês interdepartamentais, agências, entre outros.

Coordenação que, segundo Peters (2002) pode variar em função do alcance obtido e possui gradientes: desde um nível de "coordenação positiva" - onde há o reconhecimento dos atores e a disposição para cooperar, passando pela "integração das políticas" - que implica articular ideias, procedimentos e estruturas dos envolvidos até o que o autor denominou de "estratégia de governo" - que envolve o tipo de coordenação mais completa e se vincula a processos conjuntos de elaboração das políticas num marco de plataforma compartilhadas acerca de questões de caráter macro, tais como o desenvolvimento econômico e social do país.

## 6. EFEITOS E DEFEITOS NA ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS

A trajetória de ambas as políticas demonstram que há significativos avanços na integração entre elas. A analogia ao copo de água pela metade, que alguns preferem dizer meio cheio e outros meio vazio explica bem o olhar.

Ainda que haja ampla definição de competências, ritos e procedimentos necessários para o bom andamento de cada um dos programas, não há recomendações de como promover o diálogo entre as duas políticas. As escolas consomem parcelas de alimentos produzidos pelos agricultores familiares, mas ambos não se reconhecem como integrantes de um mesmo arranjo.

O PNAE pode ser incluído entre os chamados “programas basilares” do futuro Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional previsto na Lei nº 11.346/2006. Este qualificativo se deve ao fato de ser este um programa em área-chave que, ademais, extrapola seus objetivos primeiros e estruturas específicas, sendo capaz de atuar como nucleador de ações integradas que expressam a desejada intersetorialidade da segurança alimentar e nutricional. (Maluf, 2009).

O PAA ainda apresenta limites e desafios, sendo os principais, a falta de divulgação e o desconhecimento dos seus objetivos e forma de funcionamento pelos beneficiários; o atraso na liberação dos recursos; dificuldades com o transporte; a falta de assistência técnica e problemas na obtenção da DAP. Os gestores públicos apontam falta de profissionalização e baixo volume de oferta de produtos e alegam que os pequenos produtores não conseguem entregar os produtos na quantidade necessária, ou não apresentam as especificações sanitárias e os selos de inspeção necessários para a comercialização (Turpin, 2009).

O programa carece, também, de avançar em termos do marco legal e de sua institucionalidade, de modo a conferir-lhe todos os atributos de uma política pública, entre outros, às ações dos vários setores envolvidos e ao montante e regularidade na liberação de recursos.

Quanto ao PNAE, até agora, cerca de 60% dos municípios vêm comprando produtos alimentícios provenientes da agricultura familiar. Barreiras vão desde uma infraestrutura logística precária até às dificuldades que os agricultores familiares enfrentam na entrega dos produtos acordados (Souza e Chmielewska, 2011).

Na coordenação das políticas, o desafio maior para o PAA é aproximar as organizações e cooperativas de produtores rurais dos consumidores públicos e privados e dialogar com essa nova modalidade. Para o PNAE é criar uma nova cultura entre os compradores oficiais, que precisam adequar os seus cardápios conforme a safra, os alimentos da região, respeitando a cultura local.

Destaque-se, porém, não estar ainda suficientemente definida a questão da interação das compras governamentais do PNAE e do PAA. Um importante exercício da intersetorialidade propugnada pelo enfoque da segurança alimentar e nutricional que fundamenta ambos os programas seria a integração da gestão das compras de alimentos por eles realizadas. (Maluf, 2009 Carta Maior)

A abordagem de Massardier (2006) sobre as redes de políticas públicas destaca a colaboração como elemento que aproxima atores com objetivos comuns, embora seus interesses não sejam necessariamente os mesmos, para defender a inclusão de temas na agenda política, propor soluções ou criar sistemas de apoio à formulação e à implementação de políticas públicas.

## 7. LIMITAÇÕES E DESAFIOS

Embora a sinergia e a coordenação façam parte da chamada "boa governança", ainda há um conjunto de dificuldades para seu avanço. As razões que dificultam o avanço da coordenação das políticas públicas segundo Repetto (2005) podem ser esboçadas assim:

Uma questão que afeta maiores progressos está associada a dificuldade de manter, ao mesmo tempo, objetivos aglutinantes da vontade e disposição dos organismos que tem em seu dia a dia, responsabilidades setoriais amplas e complexas.

Outro elemento crítico está vinculada a tendência em depositar tarefas de coordenação em ministérios jovens e/ou fortemente técnicos, situações nas quais existem respaldo político, porém não estão construídas capacidades técnicas, ou vice versa.

Os espaços e âmbitos destinados a gerar coordenação requerem suportes técnicos altamente sofisticados, razão pela qual, a intersetorialidade, que é própria dos desafios de integralidade, implica transitar de um saber especializado até um saber que, sem perder a experiência do setor x ou y deve adicionar conhecimentos de gestão mais transversais e não próprios de uma disciplina ou setor em particular.

Uma dificuldade vinculada à anterior são os problemas que se observam em termos de construção ou consolidação de ferramentas técnicas para gerir uma coordenação pro integralidade.

Por último, pode se destacar um desafio fundamental que está relacionado com a dificuldade de manter uma das maiores prioridades políticas que é a busca de sistemas integrais de política social. Isto daria uma razão de ser aos espaços de coordenação.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe lembrar que não existem caminhos e é caminhando que se faz o caminho e as trajetórias das políticas refletem estes versos.

As iniciativas garantem, por um lado, mercado para os agricultores familiares; e por outro atendem ao direito/necessidade de alimentação de crianças e jovens do país. Mesmo apontando que há ainda espaços de reavaliações e melhorias, o PNAE e o PAA mostram que é possível a integração e geração de sinergias entre as políticas públicas, promovendo desenvolvimento com equidade e beneficiando segmentos da sociedade sem a necessidade de ações puramente assistencialistas.

A necessidade de organizar e direcionar a demanda governamental (inclusive a nova modalidade do PAA - como forma e estratégia de apoio a agricultura familiar atende em grande parte as questões apontadas. Além do "mercado institucional", observa-se também o fortalecimento dos circuitos curtos de produção, conectando o produtor, que se apropria de forma mais plena do valor agregado no processo produtivo com o consumidor final (comunidade escolar), a quem se garante alimentação de melhor qualidade com conhecimento de origem e procedência.

O reconhecimento das interfaces entre o PAA e o PNAE podem significar mais do que apenas um caso de sucesso e oferecer lições sobre uma nova ótica de gestão em políticas públicas ao reconhecer que a coordenação e as sinergias são efeitos da ação pública. Que estes dependem dos atores e de seus interesses e, portanto, o Estado não possui monopólio sobre esta positiva

coordenação, mas pode aprender muito com o processo e incorporar os aprendizados em novas áreas e velhos problemas.

## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BELIK, Walter; SOUZA, Luciana Rosa. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na America latina. In: **Planejamento e políticas públicas**, n.33, jul./dez. 2009.

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela. V. **Uma avaliação da efetividade do programa de alimentação escolar no município de Guaíba**. 2007. Dissertação (mestrado em educação) Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar; Instituto Via Pública Projeto Nutre SP: Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo./Maria Amélia Jundurian Corá; Walter Belik , organizadores --São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

CARVALHO, Daniela Gomes. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 1, n. 32, 2009.

CHONCHOL, Jacques. Soberania Alimentar. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 33-48, set./dez. 2005

CUNILL GRAU, Nuria. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública**, 2005. Santiago de Chile.

DELGADO, Guilherme; CONCEIÇÃO, Junia. C. P. R.; OLIVEIRA, Jader Jose. **Avaliação do PAA**. IPEA: Brasília, 2005

ELIAS, Norbert. **Introdução à Sociologia**. São Paulo: Martins Fontes, 1980.

GASPARONI, Meirelaine Marques et alli- Descontinuidade das ações e políticas sociais e suas repercussões no “empoderamento” das famílias – uma análise do programa de erradicação do trabalho infantil (PETI). In: **2º Seminário Nacional de Estado e Políticas Sociais no Brasil**. Unoeste. 2005.

LERDA, Juan. Carlos; ACQUATELLA, Jean; GÓMEZ, José Javier. Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental. In: CEPAL/ONU (Ed.). **Política fiscal y medio ambiente: Bases para una agenda común**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2005. p.65-88.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; MACHADO, Moisés. Continuidade e Mudança: comparação entre as trajetórias das políticas de segurança alimentar de Belo Horizonte e Santos. In: **XXXI Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu : 2007.

MORMONT, Marc. Agriculture et environnement : pour une sociologie des Dispositifs. **Économie rurale**. 1996, 236: 28-36.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) Faculdade de Administração - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

OSTROM, Elinor. Diseños complejos para manejos complejos. **Gaceta Ecológica**. México, v.54, 2000.

PETERS, B. Guy. Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. **Public administration**, v. 76, n. 2, p. 295-311, 2002.

REPETTO, Fabian. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. In: REPETTO, F., CONTRERAS, C. MANUEL E. (Ed.). **La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina**. Guatemala: Inter-American Development Bank, Interamerican Institute for Social Development., 2005.

ROCHA, Giovanna de Moura. **Continuidade de Políticas Públicas: a Constitucionalização importa?** 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) Faculdade de Administração Pública, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

SANTOS, Boaventura Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências, In: SANTOS, B.S. (org.), **Conhecimento Prudente para uma Vida Decente**. São Paulo: Cortez Editora, 777-821, 2004.

SOUZA, Darana; CHMIELEWSKA, Danuta. 'Public Support to Food Security in India, Brazil and South Africa: Elements for a Policy Dialogue', IPC-IG **Working Paper 80**. Brasília, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo. 2011.

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos Fundap**, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr. 1987.

\_\_\_\_\_. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa: uma Análise de Fatores que Contribuem para a Manutenção de Programas, Projetos e Atividades Públicas de Êxito em Governos Locais Brasileiros**. São Paulo: FGV, 2001.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 34, n.1, p.61 – 69, 1999.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde Soc**. São Paulo, v.19, n.4, p.933-945, 2010.

TURPIM, Maria Elena. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, São Paulo, v. 16, p. 20-42, 2009.

VELARDE, Juan. Carlos. C. Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. In: (Ed.). **Entre el Diseño y la Evaluación: El Papel Crucial de la Implementación de los Programas Sociales**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. p.319.

VILLA REAL, L. C.; SCHNEIDER, S. O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa de alimentação escolar. **Estudo & Debate**, Lajeado. V.18, n.2, p.57-79, 2011.