



## O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis

Francini Xavier Rossetti<sup>1</sup>, Lo Wai Yee Winnie<sup>2</sup> e Marina Vieira da Silva<sup>3</sup>

O artigo discute a aquisição de alimentos regionais para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no contexto da promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN). Explora-se o desenho institucional do programa e seus potenciais para fomentar o desenvolvimento local e sustentável, por meio da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar pelo setor público. Os termos alimentos regionais, preparações regionais e hábitos alimentares regionais possuem conceituação ambivalente na literatura científica e institucional, o que possibilita uma oferta de alimentos não saudáveis nos cardápios escolares. Destacou-se o processo de aquisição institucional de gêneros alimentícios dos agricultores familiares e os gargalos existentes, notadamente a falta de documentação por parte dos agricultores familiares, estrutura física e logística e normas sanitárias inadequadas à realidade da agroindústria familiar. A oferta de produtos da agricultura familiar deve ser pautada na produção de alimentos regionais e saudáveis, cujo mercado em vias de consolidação requer delineamento adequado por parte das entidades executoras do PNAE por meio de incentivos à regularização fundiária, acesso a assistência técnica agrícola, produção de base agroecológica e promoção da sociobiodiversidade. A análise da relação entre a promoção da sustentabilidade e a produção/aquisição de alimentos regionais demanda maior número de pesquisas.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Segurança Alimentar e Nutricional; Desenvolvimento Sustentável; Agroecologia; Sociobiodiversidade.

### The Brazilian School Feeding Program (PNAE) and the challenge of regional healthy food procurement policies

This paper discusses regional food procurement by the National School Feeding Program (PNAE) in the context of food and nutrition security (SAN) promotion. Institutional design of the PNAE is explored, regarding its potential to promote local and sustainable development through family farming food procurement in the public sector. The terms *regional food*, *regional preparations*, and *regional food habits* are conceptualized as ambivalent in the scientific and institutional literature, which may lead to unhealthy food options on school menus. The process of institutional food procurement by small holder farmers and its gaps are highlighted, including the lack of documentation, physical and logistical structure on the part of family farm producers, as well as inadequate health standards of the small holder agro-industry. The supply of family farming products should be guided in the production of regional and healthy foods, whose increasing market requires adequate delineation by PNAE by means of land regularization, access to technical assistance in agriculture, agroecology production and

---

<sup>1</sup> Professora das Faculdades Integradas do Vale do Ribeira (FVR/UNISEPE), Doutoranda em Ciência e Tecnologia de Alimentos, Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo (ESALQ/USP). Endereço para correspondência: Rua Oscar Y. Magário nº 185, Jardim das Palmeiras, Registro, SP, CEP: 11900-000. E-mail: francini@usp.br

<sup>2</sup> Mestranda em Ciência e Tecnologia de Alimentos, Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo (ESALQ/USP).

<sup>3</sup> Professora Doutora do Departamento de Agroindústria, Alimentos e Nutrição, Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo (ESALQ/USP).

sociobiodiversity. A greater number of studies are needed on the relationship between the promotion of sustainable development and production/procurement of regional foods.

**Keywords:** Public Policies; Food and Nutrition Security; Sustainable Development; Sustainable Agriculture; Sociobiodiversity.

## INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (LOSAN) [1] criou um arcabouço legal para a difusão de práticas alimentares promotoras de saúde e estabelece, no artigo 3º, o respeito à diversidade cultural, fundadas na sustentabilidade ambiental, cultural, econômica e social. A fim de ampliar as condições de acesso a alimentos, a LOSAN destaca a agricultura tradicional e familiar, bem como a geração de emprego e a redistribuição da renda em estratégias sustentáveis e participativas de produção no artigo 4º.

A reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) por meio da Lei nº 11.947/09, também avançou no tocante à incorporação da sustentabilidade e do fornecimento de uma alimentação saudável e adequada aos escolares durante a jornada de aula. Além disso, estabeleceu que os cardápios devem respeitar os hábitos alimentares, a cultura e a tradição da localidade, pautados na diversificação agrícola da região, instituindo no artigo 14 o mínimo de 30% do repasse financeiro a ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar (AF) [2].

O apoio ao desenvolvimento sustentável é uma diretriz da Alimentação Escolar conforme item V do artigo 2º da Resolução nº 26/13 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE),

por meio de incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos [3].

Segundo dados do Censo Agropecuário 2006 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 84,4% dos agricultores brasileiros foram classificados como familiares, mas este segmento apresenta uma taxa de ocupação territorial

correspondente a 24,3% da área total de estabelecimentos [4].

A produção de alimentos pela AF é destaque para o cultivo de alimentos básicos, como 83% da mandioca, 70% do feijão, 58% do leite e 45% do milho, mas fornece em valor monetário somente 21,5% das despesas das famílias brasileiras com alimentos [5]. Esses números apontam para o potencial representado pela AF como recurso estratégico para o fomento a economia local, proteção da sociobiodiversidade e dos alimentos tradicionais [6].

O artigo visou a realização de levantamento e análise da aquisição de gêneros alimentícios da AF para a alimentação escolar (AE), no contexto das proposições da SAN. Considerou-se como ponto de partida a aquisição de alimentos regionais, pelo potencial salutar, de sustentabilidade social, econômica e ambiental.

## MÉTODOS

Empreendeu-se uma busca de artigos sobre o PNAE com o objetivo de avaliar o alcance da política no que se refere a aquisição de alimentos regionais da AF e os possíveis impactos sobre o desenvolvimento local sustentável. A coleta de dados consistiu na busca de artigos completos em bases de dados (*SciELO*, *LILACS*, *PubMed*, *Web of Science*), nos idiomas português, inglês e espanhol, publicados a partir de 2009, ano de aprovação da nova lei da alimentação escolar [2]. Adotaram-se como termos de busca: “alimentação escolar/*school feeding/school food*” e “agricultura familiar/*family farm/family farming*”, ampliando para artigos indicados nas listas de referências bibliográficas daqueles selecionados. Também foram analisados a legislação federal e documentos pertinentes à aquisição de alimentos provenientes da AF. Ao todo 29 publicações foram selecionadas, das quais 6 em inglês e 23 em português.

O artigo foi dividido em cinco tópicos. O primeiro reúne informações sobre o PNAE como uma política de alimentação e nutrição alinhada com a temática da sustentabilidade. O seguinte discorre sobre a definição e utilização dos alimentos regionais na pauta de aquisição de gêneros alimentícios, relacionando-os à cultura local e à alimentação saudável. Na sequência, aborda-se o potencial produtivo e de desenvolvimento rural sustentável a partir da criação de demanda de alimentos regionais. O quarto tópico discute o processo de aquisição e gargalos para a compra de gêneros alimentícios da AF na perspectiva da gestão pública e do controle social e o último sintetiza as considerações finais.

### **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política de alimentação e nutrição sustentável**

Desde o processo de descentralização e municipalização<sup>4</sup> do programa, iniciado em 1994, e notadamente após a promulgação da Lei nº 11.947/2009, pesquisas científicas têm apontado o PNAE como uma política pública apta a evitar crises de abastecimento [7], proporcionar a conexão entre consumo e produção dentro da cadeia alimentar [8], promover o desenvolvimento local [7-12] e resgatar hábitos alimentares saudáveis [13,14]. Comparado com os quase 20 países da América Latina onde existem programas de alimentação escolar, o PNAE se destaca pela cobertura universal e regularidade, além no desenho voltado à dinamização da economia local [7].

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) considera características tanto do consumo como da produção para conceituar a “alimentação adequada e saudável”:

prática alimentar apropriada aos aspectos biológicos e socioculturais dos indivíduos, bem como ao uso sustentável do meio ambiente. Deve estar de acordo com as necessidades de cada fase do curso da vida e com as necessidades alimentares especiais; ser referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; ser acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade; baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis; com quantidades mínimas de contaminantes físicos, químicos e biológicos [15].

Diante disso, além de garantir o fornecimento de uma alimentação adequada e saudável aos escolares durante a jornada de aulas, a legislação tem por finalidade influenciar o sistema alimentar [16]. Para tal, as diretrizes dessa política incluem o emprego da alimentação saudável e adequada; a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino aprendizagem; a descentralização das ações e a articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo e o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados e preferencialmente orgânicos produzidos e comercializados em âmbito local pela AF ou por empreendedores familiares [3].

A Resolução nº 26/2013 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação estabelece normas para a execução do PNAE, concebendo o desenvolvimento de estratégias Educação Alimentar e Nutricional (EAN) para além da oferta da alimentação adequada e saudável. Algumas ações de EAN propostas incluem a adoção da alimentação e nutrição como eixo temático do currículo escolar; a promoção à utilização de produtos orgânicos e/ou agroecológicos e promoção da sociobiodiversidade; o desenvolvimento de tecnologias sociais voltadas à alimentação escolar; e o uso do alimento como ferramenta pedagógica, a exemplo de hortas escolares e oficinas culinárias [3].

Fomentar o desenvolvimento local de forma sustentável é uma premissa do PNAE e cerne das políticas de SAN. Para além do fornecimento de gêneros para a alimentação escolar, é esperada maior organização dos agricultores [17], uma vez que a venda institucional lhes proporciona renda complementar [18].

O PNAE apresenta potencial para fortalecer a conexão entre o consumo e a produção para além da realidade escolar, como uma alternativa ao modelo de produção hegemônico (monocultivo em grandes propriedades rurais) e possibilita a concepção de novas relações entre consumidores e produtores. Contudo, a formalização dos agricultores familiares é pautada em exigências legais e sanitárias muitas vezes não condizentes com a realidade do pequeno empreendimento rural e não permite a consolidação de novos arranjos produtivos locais [8,19].

4 Descrição mais detalhada sobre a descentralização e a municipalização do PNAE pode ser encontrada em publicação de Belik e Souza [7].

A obrigatoriedade da porcentagem mínima de compra da AF abriu possibilidades para o aumento da renda de agricultores familiares, com a dinamização da economia local e a garantia da sustentabilidade. Análises pontuais foram realizadas [10,17,20,21], não obstante, a avaliação do PNAE como promotor de desenvolvimento local e sustentável requer avaliações globais, regulares e sistemáticas [22].

A aquisição de alimentos regionais é um elemento com potencial de vincular o PNAE à sustentabilidade, ao respeito aos hábitos alimentares regionais e à reconexão entre produção e consumo de alimentos [14].

### **Alimentos regionais e saudáveis no cardápio escolar**

Alimentos produzidos e consumidos em um determinado local podem ser caracterizados como alimentos tradicionais, alimentos locais ou alimentos regionais. Díez-García [23] registra que por *tradicional* “entende-se os valores vinculados à natureza, à terra, à origem rural e sua suposta identificação com o ‘autêntico’ e o ‘puro’”. São alimentos que, além de serem produzidos localmente, têm relação histórica estreita com a comunidade.

A designação para alimentos *locais* ou alimentos *regionais* pode ser considerada similar em sentido, pois ambos se referem à territorialidade dos alimentos, ou seja, ao lugar onde o alimento é produzido. Nesse sentido, o termo regional engloba o local [14]. A partir deste ponto de vista, um alimento pode ser considerado local ou regional por ser onde é plantado/produzido/colhido/fabricado, mas não ser tradicional, por ser recém inserido no território e não integrar a cultura local.

As *preparações regionais* são aquelas que têm associado à sua origem aspectos históricos, culturais e socioeconômicos (tais como colonização, imigração, religião), métodos de produção e uso de recursos naturais e/ou tecnológicos singulares, que resultam em preparações características da cultura local [24], porém não necessitam que os alimentos base da preparação tenham por origem o local como unidade de produção.

*Hábitos alimentares regionais* têm como pressupostos o consumo de alimentos tradicionais ou preparações regionais e não necessariamente a

utilização de alimentos regionais [13]. O alimento regional é produzido no território e não necessariamente integra o hábito alimentar regional; este remete a alimentos que pertencem ao universo cotidiano, mas não obrigatoriamente com produção local [14].

Cabe destacar a legislação vigente do PNAE (Lei nº 11.947/09) faz referência apenas aos “hábitos alimentares, a cultura, a tradição alimentar da localidade” [2]. Paiva, Freitas e Santos [14] ressaltam, entretanto, que a expressão “hábitos alimentares regionais” é adotada em normas do Ministério da Educação e Cultura (MEC) da década de 1990 bem como na literatura científica sobre alimentação escolar e nos documentos institucionais sobre o PNAE. Um avanço político foi a valorização do setor produtivo primário incorporando-se ao mercado institucional da alimentação escolar.

Pesquisa de Fabri *et al.* [24] teve por finalidade identificar alimentos ou preparações de consumo regional em uma cidade da região sul. Definiram-se como regionais aqueles alimentos que integraram ou ainda fazem parte da história local, provenientes de colonização, imigração, tradição familiar, festividades, religião, cujo cultivo seja favorecido pelo clima e vegetação ou cuja produção/consumo tenham sido introduzidos por novas tecnologias. Foram identificadas preparações regionais de consumo generalizado e outras de consumo reduzido (como banha, compotas, conservas de legumes), pelo conteúdo excessivo de gordura, açúcar ou sal presente nessas preparações. A tendência de diminuição do consumo desses nutrientes pode ter sido motivada pelo reconhecimento da relação desses com a ocorrência de doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs).

Ao analisar 3.824 cardápios da alimentação escolar de 2.950 municípios de norte a sul do país (cerca de 50% do total de municípios) elaborados por municípios, estados e Distrito Federal no ano de 2007, Chaves *et al.* [13] identificaram as preparações regionais destes cardápios discriminando por macrorregião e o resultado indicou que 38% das preparações no norte, 84% no nordeste, 59,3% no centro-oeste, 86,5% no sul e 84% no sudeste foram caracterizadas como regionais. Os autores observaram que determinadas regiões não produziam localmente um alimento específico que compunha a preparação, porém, em algum momento histórico o produziram e a herança foi a permanência do hábito alimentar.

Promover uma alimentação saudável por meio do consumo de alimentos regionais é tarefa complexa, devido à ambiguidade em torno de alimentos que representam a identidade local [24]. A padronização das dietas e a desestruturação da identidade cultural são fenômenos correntes em um contexto de globalização da indústria de alimentos, do setor agropecuário, das redes de abastecimento e dos serviços de alimentação [23].

A “tradição da modernidade” é uma possibilidade dentro da mundialização da cultura, que tem na reinvenção de hábitos alimentares do passado uma de suas expressões. No entanto, a recriação dos pratos tradicionais ou típicos dentro da estrutura alimentar contemporânea desloca a sua produção para restaurantes e instituições. O preparo em âmbito doméstico reduz-se aos momentos festivos, quando não substituído por encomendas [23].

A legislação do PNAE pauta a utilização de alimentos variados e seguros, que respeitem a cultura alimentar local e os hábitos alimentares saudáveis, com base na sustentabilidade e vocação agrícola da região [2]. Infere-se que oferta de alimentos regionais seria adequada a esse componente, observando-se as ressalvas aos alimentos restritos<sup>5</sup>. Essa definição abrangente permite uma grande variedade de cardápios que poderiam ser classificados como não saudáveis, com base nos hábitos alimentares locais e vocação agrícola [16].

Nas regiões Norte e Nordeste, a justificativa mais comum para o não cumprimento do mínimo de 30% foi a inviabilidade do fornecimento regular e constante [13] dos alimentos. No município de Araripe (Ceará), Marques *et al.* [18] observaram que a maior dificuldade não se situava na capacidade produtiva para inserir produtos da agricultura familiar nas compras institucionais, mas na permanência no processo diante de atrasos nos repasses, do desamparo da entidade executora (municípios, estados, Distrito Federal) relativo ao transporte dos produtos, da estrutura física inadequada para produção de gêneros alimentícios. A saída encontrada para atingir o percentual de compra da AF foi a aquisição de alimentos semiprocessados ricos em açúcares e gorduras (iogurte, pão de ló, pão de

queijo, sequilho, bolo, tapioca), o que fugiria da busca por alimentos *in natura* e regionais.

Uma pesquisa sobre consumo de alimentos regionais no PNAE apontou que no nordeste, o valor *per capita* de açúcar nas preparações variou entre 10 e 39 g, tendo por base principal as preparações regionais a base de arroz, milho e leite. Essas preparações devem à secular tradição do cultivo de cana-de-açúcar na região, a maior produtora do país [13].

A publicidade de alimentos tem se apropriado do “natural”, “tradicional”, “artesanal”, “produção doméstica” como argumentos para vender produtos destinados à exportação e circulação no mundo globalizado, cuja preparação envolve processos tecnológicos mais avançados do que representado pelo simbolismo regional [23]. Para Teo e Monteiro [16] alimentos restritos não podem integrar o grupo de alimentos básicos ou como complemento a uma alimentação saudável na merenda escolar, mesmo quando se referem à cultura alimentar local.

Como um esforço de mediação entre o “saudável” e o “regional”, Triches [19] relata a experiência da modificação dos cardápios em um município de colonização alemã, no estado do Rio Grande do Sul: foram incluídas preparações integrais congruentes às tradicionais preparações regionais, como cuca, roscas, bolos e biscoitos. A análise da aceitabilidade destas preparações revelou que algumas delas não obtiveram o nível de aprovação adequado entre estudantes, fato que levou a gestão municipal a realizar novas alterações nas receitas, associá-las a alimentos com maior aceitabilidade no cardápio ou, ainda, reduzir sua frequência de oferta. A releitura das tradições alimentares locais implicou no uso de técnicas dietéticas para revitalização e valorização das práticas alimentares locais de modo saudável.

Para Teo e Monteiro [16] a possibilidade de que as aquisições da AF fossem eficazes para garantir a inclusão de alimentos *in natura* seria um recurso e não um preceito, uma vez que a legislação apresenta lacunas. Como alternativa, sugerem a segunda edição do Guia Alimentar para a População Brasileira [23] como base para elaboração dos cardápios, por abordar a alimentação a partir do grau de processamento de

5 Na legislação referente ao PNAE, produtos alimentícios como enlatados e embutidos – ricos em açúcares, sódio, gorduras saturadas e gorduras trans – são categorizados como “alimentos restritos” e possuem limitação para compra de até 30% do repasse do recurso

financeiro. A pauta de alimentos permitidos, proibidos e restritos e o histórico desta dentro do PNAE foi discutida pormenorizadamente por Teo e Monteiro [16].

alimentos, conferindo *status* salutar aos alimentos *in natura* ou minimamente processados.

Além do grau de processamento dos alimentos como um critério, é importante incorporar a sustentabilidade socioambiental, a produção diversificada e melhorias nas técnicas de processo agroindustrial, armazenamento e vida de prateleira dos alimentos na escolha de preparações [6]. A participação em programas de compra governamentais pode auxiliar novas configurações do espaço produtivo baseado na agroecologia, pois esses alimentos podem atingir valor de venda até 30% maior do que o alimento convencional [3].

Experiências brasileiras relacionadas ao desenvolvimento e articulação de políticas intersetoriais e participativas de SAN foram relatadas por Maluf *et al.* [6]. O acúmulo destas indica que o avanço da nutrição sensível à agricultura deve basear-se na promoção da diversificação da produção alimentar por meio da agroecologia [6], ciência que pode assegurar a promoção de saúde e SAN [26], além de fortalecer sistemas agrícolas voltados à valorização da biodiversidade e preservação dos ecossistemas [6,27]. Primordial para a mudança de paradigmas é a promoção de assistência técnica ao agricultor familiar [6].

### **Desenvolvimento rural sustentável por meio da agricultura familiar**

A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei nº 11.326/06) considera como *agricultor familiar* o indivíduo que pratique atividades no meio rural, não detenha mais que quatro módulos fiscais, utilize mão de obra da própria família e apresente percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento [28].

O conceito de agricultura familiar passou a ser adotado no Censo Agropecuário de 2006. Dentre os 5.175.489 estabelecimentos agropecuários identificados no país, 84,4% foram classificados como familiares, com taxa de ocupação territorial correspondente a 24,3% da área total de estabelecimentos e recebendo 25,8% do financiamento à agricultura [4].

A atualização de dados sobre a estrutura produtiva da agropecuária é fundamental para a elaboração e adequação de políticas de SAN e de

desenvolvimento rural. Segundo a última edição do Censo, em 2006, apesar de 3,2 milhões de produtores familiares serem proprietários, ainda há 170 mil produtores na condição de assentados sem titulação definitiva e 691 mil com acesso temporário ou precário às terras, seja na modalidade arrendatários (196 mil produtores), parceiros (126 mil produtores) ou ocupantes (368 mil produtores). Dos 255 mil produtores sem área, 95% são agricultores familiares, como extrativistas, produtores de mel ou produtores após encerramento da produção em áreas temporárias [4].

No Brasil, a compra institucional por meios não licitatórios data da década de 1990. Desde 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) existe como política de compra institucional da agricultura familiar, e as evidências da prática contribuíram para o redesenho do PNAE [29]. As aquisições governamentais nesse programa configuram um mecanismo de estímulo e de garantia de preços para a AF. Uma rede de proteção social é constituída na medida em que os alimentos adquiridos são doados a instituições públicas e filantrópicas, inclusive escolas [27]. A abordagem se distingue de políticas anteriores que buscavam a integração dos agricultores familiares à cadeia produtiva do agronegócio, em vez de reconhecer a AF como uma categoria com dinamismo econômico próprio [29].

No âmbito da alimentação escolar, a Lei nº 11.947/09 “dispensa do processo licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado local e atendam aos critérios de qualidade” [2]. Contudo, este procedimento exige dos agricultores um maior nível de organização e investimento, uma vez que obedece a regulamentos referentes aos critérios de qualidade, quantidade e frequência de gêneros a serem entregues.

Em comunidades quilombolas, a falta de regularização das terras é um obstáculo adicional à sustentação econômica e cultural. A aquisição de produtos da AF de origem quilombola pode diminuir o êxodo rural nessas comunidades, ao gerar emprego e renda e fortalecer a identidade cultural, além de promover a SAN entre escolares e seus familiares [30]. O fornecimento de gêneros para o PAA e o PNAE foi importante para agricultores de assentamentos rurais do estado de Mato Grosso, tanto como incentivo à transição agroecológica como na melhoria das condições de vida [27].

Ao analisar parâmetros relacionados à eficiência da gestão da alimentação escolar, Belik e Chaim<sup>[9]</sup> observaram que entre os anos de 2004 e 2005, respectivamente 26,1% e 30,3% dos municípios analisados<sup>6</sup>, candidatos ao prêmio de gestão eficiente da alimentação escolar realizavam compra de gêneros alimentícios agricultor de base familiar. Em se tratando de um concurso que envolveu processo de premiação, é possível que o edital tenha atraído os municípios que haviam se envolvido, de forma mais efetiva, com os novos modelos de gestão (mais eficientes e inovadores). A análise em nível nacional apontou que em 2009, quando foi publicada a resolução que estabelece a compra de no mínimo 30% da AF<sup>[2]</sup>, apenas 8,7% de todos os municípios brasileiros comprovaram esse tipo de aquisição<sup>[31]</sup>. Esses dados evidenciam a maior propensão dos municípios pequenos ao desenvolvimento da AF e podem não representar a realidade dos grandes centros, que concentram maior número de estudantes e recursos financeiros.

Em 2010, primeiro ano da legislação em vigor, o montante destinado à compra de produtos da AF correspondeu a 22,7% do total de compras para a alimentação escolar (esse valor correspondeu a R\$150.397.052,68) e aproximadamente 47% dos municípios adquiriram produtos da AF. A região centro-oeste apresentou a maior proporção de municípios com compra de gêneros da AF (35,5%) e a região sul, o maior percentual (71,3%)<sup>[11]</sup>.

Parte dos alimentos ofertados para o PNAE consiste em alimentos *in natura*<sup>[12,32]</sup>, consoante com o marco legal do programa<sup>[2]</sup>. A aquisição destes alimentos é positiva sob o ponto de vista nutricional, mas pode indicar uma dificuldade do agricultor familiar para agregar valor aos produtos comercializados decorrentes de normas sanitárias rígidas<sup>[33]</sup>.

Em 2014 entrou em vigor a Resolução nº 49 de 31/10/2013, que dispõe sobre a regularização para o exercício de atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário. Esta resolução centra-se no fomento às atividades orientadoras e educativas<sup>[34]</sup>. No tocante a produtos de origem animal, o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) publicou a Instrução Normativa nº 16 em junho de 2015. Quanto

à produção de leite e derivados pela agroindústria familiar, a proposta de Instrução Normativa foi submetida à Consulta Pública por 60 dias, por meio da Portaria MAPA nº 265, em dezembro de 2015.

Uma pesquisa revelou que aproximadamente 72% das agroindústrias familiares encontram-se na informalidade no Brasil. Avanços referentes ao desenvolvimento de uma legislação adequada à realidade da pequena produção familiar são imperativos para que esta possa contribuir efetivamente com a SAN em nível local e regional<sup>[35]</sup>.

### **Desafios da gestão pública e controle social na aquisição de alimentos regionais**

As inúmeras possibilidades de interpretação da legislação e da regulamentação da compra da AF resultaram no aprimoramento das orientações e ocasionou o desenvolvimento da Resolução nº 26/2013<sup>[3]</sup>, que pontua os possíveis gargalos na aquisição de gêneros da AF.

O foco de análise de parcela expressiva das pesquisas científicas sobre o desenvolvimento local por meio da aquisição de gêneros da AF se baseia no percentual de gastos monetários com estes e o não alcance do valor previsto pode ser justificado com base na legislação. A justificativa mais frequente dada pelos municípios para o não atendimento aos 30% de recurso financeiro destinado a compras da AF foi a inviabilidade de fornecimento regular e constante de gêneros<sup>[11]</sup>. Houve um avanço com a promulgação da nova lei, a partir da inclusão da premissa de respeito à sazonalidade dos produtos<sup>[3]</sup>. Adquirir gêneros da AF é uma das ações do poder público municipal para fomentar o desenvolvimento local, diante da “desterritorialização do alimento”<sup>[23]</sup> que prioriza o abastecimento de mercados distantes do espaço de produção.

A consolidação do mercado institucional requer delineamento por parte das entidades executoras quanto ao planejamento com base na produção agrícola local (desde o tipo de alimento produzido até a sazonalidade) e à distribuição dos alimentos nas escolas<sup>[11]</sup>. A ampliação da escala dos sistemas de produção diversificada via regularização fundiária, assim como o

6 Destaca-se que 77% destes municípios possuíam até 100.000 mil habitantes, ou seja, se caracterizavam como cidades de pequeno porte.

acesso à assistência técnica, poderiam estreitar relações entre instituições públicas e produtores locais [27].

Em 2005, somente 5,5% dos municípios inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar realizavam o apoio em infraestrutura produtiva e logística, assim como somente 1,2% realizavam ações de apoio em infraestrutura de beneficiamento e para regularização de exigências sanitárias [36].

Em relação às dificuldades para compra da AF pelas entidades executoras, podem ser mencionados a ausência de mapeamento da produção local anteriormente à confecção dos cardápios [11,18,37], a falta da inclusão de assentados da reforma agrária e ainda, a rotulagem inadequada de produtos processados [37] e a inviabilidade logística de fornecimento constante e regular dos gêneros alimentícios [11,38], que sempre foi uma vantagem dos grandes distribuidores e atacadistas [39]. Soma-se aos limitantes técnicos também a resistência política dos antigos fornecedores e os interesses econômicos ligados ao agronegócio e à indústria alimentícia [33].

As dificuldades para os agricultores familiares tornarem-se fornecedores de gêneros para a alimentação escolar podem residir na falta de documentação necessária<sup>7</sup> [38,40], nos atrasos de pagamento, na estrutura física inadequada [18,40], nas dificuldades com o transporte de produtos [18,38,40] e em normas sanitárias que desconsideram a realidade da agroindústria familiar [39].

A venda institucional para a alimentação escolar pode não ser rentável para investimentos na produção e geração de renda. No nordeste brasileiro, os agricultores consideraram o valor que recebiam com a venda de gêneros alimentícios para o PNAE como uma complementação de renda, uma vez que na região estudada a AF era de subsistência, para autoconsumo [18]. Há agricultores cadastrados no PAA ou no PNAE que produzem também alimentos de origem animal, mas por falta de capacidade de processamento ou de inspeção sanitária, não conseguem comercializar a produção [27].

Realidade distinta foi encontrada por Souza-Esquerdo e Bergamasco [38] no circuito das frutas, região onde há predominância de AF no interior do estado de São Paulo (ao todo, 10 municípios integram o circuito). Nessa região, grande parte dos agricultores tem canais de distribuição bem estabelecidos, como as Centrais Estaduais de Abastecimento (CEASA) e a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CEAGESP). No ano de 2012, os 30% destinados à compra da AF chegaram ao montante de aproximadamente R\$4,5 milhões, porém, somente cerca de R\$632 mil foram gastos com gêneros alimentícios oriundos da AF.

Em municípios de grande porte, por outro lado, os produtores familiares podem estar presentes em pequeno número, impossibilitados de arcar com a demanda [41]. Dentre os mais de 5.000 municípios brasileiros, os cem maiores recebem aproximadamente 30% dos recursos do PNAE, fato que impõe a necessidade de articular gestão e organizações da AF nos grandes centros urbanos [40].

Uma análise de 122 chamadas públicas destinadas à aquisição de gêneros da agricultura familiar para o PNAE, publicadas por 99 municípios paulistas entre os meses de janeiro e setembro de 2013, indicou que as cidades maiores realizavam menor número de pedidos de frutas e hortaliças direcionados à agricultura familiar. As cinco maiores cidades do estado apenas adquiriram frutas na forma de suco natural. Quanto maior o número de estudantes, também aumentava a proporção de grãos, leguminosas e leite nas compras. Possíveis razões são a dificuldade em atingir o volume de compras correspondente à porcentagem mínima, diante dos impasses para o recebimento, armazenamento e distribuição destes alimentos que motivam o recurso aos processados provenientes da AF [42].

É notório que o nível de diálogo e organização, tanto da gestão municipal, quanto dos agricultores, é fundamental para a concretização do programa [8,19,37]. Para a efetivação dos princípios do programa, é necessária uma rede de apoio entre os diversos atores a fim de possibilitar a gestão adequada do programa e criatividade para definir as regras que viabilizem a compra institucional [9]. O envolvimento do nutricionista – profissional que realiza o mapeamento

<sup>7</sup> De acordo com o Censo de 2006, somente 34,5% dos agricultores familiares paulistas haviam requerido a Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP), documento que os habilita a comercializar a sua produção.

dos produtos locais e a elaboração de cardápios – e de assistência técnica a agricultores são mecanismos que fortalecem a AF [40].

Triches e Schneider [8] constataram, por meio de pesquisa qualitativa em dois municípios do Rio Grande do Sul com aquisição de gêneros da AF, maior aceitação da merenda escolar decorrente do aumento da oferta de produtos da AF. Os autores citam como hipóteses a qualidade sensorial, a própria valorização do alimento local ou mesmo o aumento da frequência da oferta dos produtos.

Resultados diferentes foram relatados por Belik e Domene [10] após comparação de cardápios escolares de dois municípios de São Paulo, um com e outro sem aquisição de alimentos da agricultura familiar, por meio de análise quantitativa da disponibilidade de energia, proteínas, vitamina A, ferro e cálcio, e análise qualitativa de 12 componentes nutricionais. O município que efetuava a aquisição de alimentos por meio da AF obteve menor disponibilidade de energia e nutrientes, bem como densidade nutricional inferior em cálcio e vitamina A, em relação ao município controle. Observou-se, também, oferta pouco frequente de frutas e laticínios, elevada ocorrência de embutidos e presença inconstante dos grupos das leguminosas e de hortaliças.

Cabe notar que a maior presença de alimentos *in natura* (como carne, leite e derivados, frutas e hortaliças) demanda maior infraestrutura, tempo e trabalho humano na preparação [26]. Foi nesse contexto que se revelou a preferência da gestão pública por produtos processados advindos da AF, a partir da análise das chamadas públicas para a alimentação escolar [42]. Para obter maior aproveitamento dos alimentos adquiridos, é necessário diálogo e convencimento das merendeiras quanto à importância das preparações saudáveis, bem como equipamentos e espaço físico adequado desde transporte, recebimento, armazenamento até preparo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A AF foi historicamente excluída das políticas públicas brasileiras, em detrimento da predominância das grandes propriedades rurais [38]. Dado que o PNAE aglutina 10,8% dos recursos destinados às políticas de SAN [4], é uma das políticas públicas com maior potencial para transformar o sistema alimentar brasileiro.

Com as mudanças recentes no marco regulatório da alimentação escolar [2,3], da agricultura familiar [28,34] e das diretrizes para alimentação e nutrição [15,25], muitas pesquisas se voltaram aos desafios no processo de implementação das políticas. Mesmo com as dificuldades inerentes à desagregação dos resultados de políticas públicas intersetoriais, seus impactos de médio prazo dependem da continuidade para serem avaliados [33].

O amadurecimento da discussão sobre desenvolvimento sustentável pela sociedade civil efetivada por meio do controle social é fundamental para a efetivação de políticas intersetoriais nos municípios. Na região do Vale do Jequitinhonha (Minas Gerais), dentro dos territórios da cidadania<sup>8</sup>, a articulação de redes intersetoriais a fim de alavancar o processo de compra de gêneros da AF para o PNAE teve desdobramentos positivos relacionados à gestão e à AF [20].

É de fundamental importância para a concretização da aquisição de gêneros da AF o envolvimento entre a entidade executora e os agricultores familiares, o que requer planejamento e conhecimento da diversidade agrícola, sazonalidade e volume de produção. Para Turpin [36], interesse e vontade política são fundamentais para que ocorram desdobramentos positivos decorrentes da compra de gêneros da AF. A estratégia de organizar a demanda por gêneros alimentícios da AF tem o potencial de estruturar e capacitar os agricultores familiares e, ainda, induzir a própria demanda, por meio do poder de compra institucional [17].

8 Constituem-se em estratégia governamental de desenvolvimento territorial com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais

por meio da universalização de programas básicos de em locais com baixo dinamismo econômico e os menores Índices de Desenvolvimento Humano do país [20].

A exigência de que pelo menos 30% dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para execução do programa seja utilizado para a aquisição de gêneros da AF [2] possui potencial de ser estendida ao valor da contrapartida realizada pela grande parte das entidades executoras.

Poucos estudos analisaram a inclusão de alimentos regionais na alimentação escolar e adotaram métodos distintos para sua identificação [13,24]. Uma questão relevante é a tensão entre a promoção da alimentação saudável nas escolas e o respeito à cultura e tradição alimentares, considerando a prevalência do charque sobre o peixe no Norte, o excessivo conteúdo de açúcar em doces regionais no Nordeste e a maior disponibilidade domiciliar de frutas não correspondente aos cardápios escolares do Sul [13]. Os avanços teóricos presentes na legislação ainda não puderam ser avaliados adequadamente, de forma que a análise da relação entre alimentos regionais e promoção da sustentabilidade demanda maior número de pesquisas.

A oferta de produtos da AF deve ser pautada na produção local de alimentos e não deve haver brechas na interpretação da legislação para a produção de alimentos pela agroindústria familiar com gêneros alimentícios não produzidos localmente. Teo e Monteiro [16] pontuam que a supressão da preferência por alimentos *in natura* e semielaborados na nova legislação [2] poderia abrir espaço para a aquisição de alimentos processados oriundos da produção local [42]. A publicação da legislação que visa orientação e capacitação por parte da vigilância sanitária, indo além do caráter fiscalizador e punitivo, é um passo importante para a inclusão de alimentos minimamente processados e semiprocessados no PNAE e também nos circuitos curtos de abastecimento local.

No intuito de contrabalançar a compra em excesso de produtos semiprocessados, Marques *et al.* [18] sugeriram levantamentos periódicos sobre o potencial agrícola e agropecuário dos municípios para a produção local de gêneros alimentícios *in natura*, para melhor atender a demanda do PNAE.

A política nacional de alimentação escolar, na medida em que oferta alimentos locais, tem o potencial de modificar o paladar dos estudantes, futuros consumidores [8]. A possível modificação e ampliação desse mercado tem como base uma produção com

maior valor agregado – alimentos orgânicos e tradicionais – e o incentivo às formas de estruturação organizadas, formalizadas e em cooperativas.

Destacam-se, assim, as contribuições a construção de mercados para agricultores familiares locais: a escolha por formas de plantio e produção diferenciadas leva à promoção de modelos alternativos de agricultura.

Para o alcance da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) no Brasil, é necessário adotar uma abordagem intersetorial com impacto sobre os diferentes atores do sistema alimentar, que favoreça o desenho de políticas públicas que valorizem cadeias curtas de produção, comercialização e consumo, gerando alimentos produzidos com base agroecológica, sustentabilidade social, econômica e ambiental e promoção da sociobiodiversidade [6,29].

## REFERÊNCIAS

- [1] Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União. 15 set 2006.
- [2] Brasil. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União. 17 jun 2008.
- [3] Brasil. Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial da União. 17 jun 2013.
- [4] Ministério do Desenvolvimento Agrário (BR). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2006 – Agricultura Familiar, Primeiros Resultados. Rio de Janeiro; 2009.
- [5] Hoffmann R. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? Segur. Aliment. Nutr. 2015;21(1):417-421.
- [6] Maluf RS, Burlandy L, Santarelli M, Schottz V, Speranza JS. Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. Ciênc. Saúde Coletiva. 2015;20(8):2303-2312.

- [7] Belik W, Souza LR. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. Planejamento e Políticas Públicas. 2009;33:103-122.
- [8] Triches RM, Schneider S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. Saúde Soc. 2010;19(4):933-945.
- [9] Belik W, Chaim NA. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. Rev. Nutr. 2009;22(5):595-607.
- [10] Belik W, Domene SMÁ. Experiências de programas combinados de alimentação escolar e desenvolvimento local em São Paulo, Brasil. Agroalimentaria. 2012;18:57-72.
- [11] Saraiva EB, Silva APF, Sousa AA, Cerqueira GF, Chagas CMS, Toral N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ciênc. Saúde Coletiva. 2013;18(4):927-935.
- [12] Triches RM, Schneider S. Reconstruindo o “elo perdido”: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do programa de alimentação escolar no município de Dois Irmãos (RS). Segur. Aliment. Nutr. 2010;17(1):1-15.
- [13] Chaves LG, Mendes PNR, Brito RR, Botelho RBA. O programa nacional de alimentação escolar como promotor de hábitos alimentares regionais. Rev. Nutr. 2009;22(6):857-866.
- [14] Paiva JB, Freitas MCS, Santos LAS. Hábitos alimentares regionais no Programa Nacional de Alimentação Escolar: um estudo qualitativo em um município do sertão da Bahia, Brasil. Rev. Nutr. 2012;25(2):191-202.
- [15] Ministério da Saúde (BR). Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília (DF); 2012.
- [16] Teo CRPA, Monteiro CA. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e prática na aquisição de alimentos. Rev. Nutr. 2012;25(5):657-668.
- [17] Caldas EL, Nonato RS. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. Revista do Serviço Público. 2013;64(4):465-480.
- [18] Marques AA, Fernandes MGM, Leite IN, Viana RT, Gonçalves MCR, Carvalho AT. Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para a alimentação escolar: o caso de Araripe, Ceará. Saúde Soc. 2014;23(4):1329-1341.
- [19] Triches RM. Promoção do consumo alimentar sustentável no contexto da alimentação escolar. Trab. Educ. Saúde. 2015;13(3):757-771.
- [20] Bezerra OMPA, Bonomo É, Silva CAM da, Correa MS, Souza AA de, Santos PCT, et al. Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo. Rev. Nutr. 2013;26(3):335-342.
- [21] Szinwelski NK, Teo CRPA, Gallina LS, Grahl G, Filippi C. Implicações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na renda e organização de agricultores familiares. Revista Brasileira de Políticas Públicas. 2015;5(2):220-239.
- [22] Calasans FVM, Santos SMC. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: desenvolvimento de um protocolo de indicadores. Segur. Aliment. Nutr. 2013;20(1):24-40.
- [23] Diez-Garcia RW. Reflexos da globalização na cultura alimentar: considerações sobre as mudanças na alimentação urbana. Rev. Nutr. 2003;16(4):483-492.
- [24] Fabri RK, Proença RPC, Martinelli SS, Cavalli SB. Regional foods in Brazilian school meals. Brit. Food J. 2013;117(6):1706-1719.
- [25] Ministério da Saúde (BR). Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Guia alimentar para a população brasileira. 2. ed. Brasília (DF); 2014.
- [26] Azevedo E, Pelicioni MCF. Promoção da Saúde, Sustentabilidade e Agroecologia: uma discussão intersetorial. Saúde Soc. 2011;20(3):715-729.
- [27] Wittman H, Blesh J. Food sovereignty and Fome Zero: connecting public food procurement programmes to sustainable rural development in Brazil. J. Agrar. Change. 2015; DOI <http://dx.doi.org/10.1111/joac.12131>.
- [28] Brasil. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da União. 24 jul 2006.
- [29] Hawkes C, Brazil BG, Castro IRR, Jaime PC. How to engage across sectors: lessons from agriculture and nutrition in the Brazilian School Feeding Program. Rev. Saúde Pública. 2016;50:47.
- [30] Carvalho AS, Oliveira e Silva D. Perspectivas de segurança alimentar e nutricional no Quilombo de Tijuacu, Brasil: a produção da agricultura familiar para a alimentação escolar. Interface. 2014;18(50):521-532.
- [31] Bandeira LM, Chagas CMS, Gubert MB, Toral N, Monteiro RA. Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Rev. Nutr. 2013;26(3):343-351.

- [32] Camargo RAL, Baccarin JG, Silva DBP. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar e nutricional. *Temas de Administração Pública*. 2013.
- [33] Sidaner E, Balaban D, Burlandy L. The Brazilian schoolfeeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. *Public Health Nutr*. 2012;16(6):989-994.
- [34] Brasil. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária. RDC nº 49/2013 – norma comentada [internet]. [acesso em 01 jun 2015]. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br>
- [35] Gazolla M. Segurança alimentar e nutricional e agroindústrias familiares: políticas públicas e ações locais. *Segur. Aliment. Nutr*. 2014;21(2):527-540.
- [36] Turpin ME. A Alimentação Escolar como Fator de Desenvolvimento Local por meio do Apoio aos Agricultores Familiares. *Segur. Aliment. Nutr*. 2009;16(2):20-42.
- [37] Soares P, Martinelli SS, Melgarejo L, Davó-Blanes MC, Cavalli SB. Potencialidades e dificuldades para o abastecimento da alimentação escolar mediante a aquisição de alimentos da agricultura familiar em um município brasileiro. *Ciênc. Saúde Coletiva*. 2015;20(6):1891-1900.
- [38] Souza-Esquerdo VF, Bergamasco SMPP. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). *Rev. Econ. Sociol. Rural*. 2014;52(Supl.1):205-222.
- [39] Sousa AA, Silva APF, Azevedo E, Ramos MO. Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Rev. Nutr*. 2015;28(2):217-229.
- [40] Ministério do Desenvolvimento Agrário (BR). Secretaria da Agricultura Familiar. Instituto Via Pública Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. Corá MAJ, Belik W (Orgs.). São Paulo: Instituto Via Pública; 2012.
- [41] Gabriel CG, Costa LCF, Calvo MCM, Vasconcelos FAG. Planejamento de cardápios para escolas públicas municipais: reflexão e ilustração desse processo em duas capitais brasileiras. *Rev. Nutr*. 2012; 25(3):363-372.
- [42] Amorim ALB, Rosso VV, Bandoni DH. Acquisition of family farm foods for school meals: Analysis of public procurements within rural family farming published by the cities of São Paulo state. *Rev. Nutr*. 2016;29(2):297-306.