

INSERÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL

Insertion of family farming in the brazilian national school feeding program (PNAE): sustainable food nutritional security strategy

Graciela Caroline Gregolin¹; Marcos Roberto Pires Gregolin²; Rozane Marcia Triches³; Wilson João Zonin⁴.

¹ Graduada em Nutrição, Especialista em Segurança Alimentar e Nutricional, Mestre em Desenvolvimento Rural Sustentável, Professora da Faculdade de Pato Branco (FADEP), Professora da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). *E-mail*: gracigregolin@hotmail.com

² Bacharel em Comunicação Social, habilitação em Publicidade e Propaganda. Tecnólogo em Gestão de Cooperativas, Mestre em Desenvolvimento Rural Sustentável. Graduando em Gestão do Agronegócio e Doutorando em Extensão Rural - UFSM.

³ Doutora em Desenvolvimento Rural (UFRGS), Professora do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) Laranjeiras do Sul, PR.

⁴ Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (UFPR), Professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável - PPGDRS - UNIOESTE - Marechal Cândido Rondon, PR.

Data do recebimento: 18/04/2018 - Data do aceite: 18/07/2018

RESUMO: No Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), instituído pela Lei nº 11.947/2009, é uma política de Segurança Alimentar e Nutricional reconhecida internacionalmente pela sua relação com a sustentabilidade. Este estudo de revisão bibliográfica tem como objetivo sistematizar a contribuição de diversos autores sobre a interface estabelecida entre a agricultura familiar, o PNAE e a promoção da segurança alimentar e nutricional sustentável. Foram 54 anos desde a instituição da alimentação escolar até a inclusão da agricultura familiar, a qual passou de uma política pública assistencialista para uma política de promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Seu caráter sustentável é devido, sobretudo, ao apoio à agricultura familiar, entretanto esta interface vai além, promovendo estreita

relação entre educação, saúde, desenvolvimento rural e local e produção sustentável, podendo, assim, quando associada a ações de educação alimentar e nutricional, moldar as práticas alimentares do público atendido. Entretanto, apesar dos avanços, fica o desafio de superar os obstáculos reconhecidos e, desta forma, concretizar o PNAE de maneira integral, justa e equitativa.

Palavras-chave: Lei 11.947. Política Pública. Sustentabilidade.

ABSTRACT: In Brazil, the National School Feeding Program – PNAE, instituted by Law No.11.947/2009, is a policy of Food and Nutrition Security internationally recognized for its relation to sustainability. This bibliographic review study aims to systematize the contribution of several authors on the interface established between family farming, the Brazilian National School Feeding Program and the promotion of the sustainable food and nutritional security. It was 54 years from the institution of school meal to the inclusion of family farming, which went from a public welfare policy to a policy to promote the Human Right to Adequate Food. Its sustainable character is mainly due to the support to family agriculture, however this interface goes beyond, promoting a close relationship between education, health, rural and local development and sustainable production, and thus, when associated with actions of food and nutritional education, shape the eating practices of the public assisted. However, despite the advances, the challenge is to overcome recognized obstacles, and this way, implement the Brazilian National School Feeding Program in an integral, fair and equitable way.

Keywords: Law 11.947. Public Policy. Sustainability.

Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é reconhecido, a nível mundial, como uma das mais evidentes políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) aliada à sustentabilidade. Entretanto, para assumir essa condição, o programa valeu-se de significativos avanços ao longo de seus 63 anos de existência.

A SAN, no Brasil, é conceituada pela Lei nº 11.346 de 2006, como a garantia do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para cobrir as necessidades nutricionais dos indivíduos, todavia a alimentação

deve ser baseada em um sistema alimentar socialmente justo e ambientalmente sustentável.

Triches (2010, p. 90) salienta que “[...] a emergência da alimentação escolar como uma questão política dá-se a partir das discussões de SAN no Brasil”, momento em que os programas alimentares se tornam uma maneira de enfrentar a fome e a pobreza, bem como o sobrepeso, obesidade e doenças crônicas não transmissíveis, oriundas da má nutrição da população. Assim, para a autora, “esse movimento caracterizar-se-ia por uma nova era para o PAE¹, que não só buscaria atingir objetivos alimentares e nutricionais, mas também o desenvolvimento sustentável”.

A inserção da agricultura familiar no contexto da execução desse programa pode ser considerada um grande avanço, pois proporciona, dentre outros benefícios, a possibilidade de se adquirir gêneros alimentícios frescos e de qualidade para a alimentação escolar e o desenvolvimento econômico das comunidades que estão no entorno das escolas.

A inserção dos produtos da agricultura familiar era uma ação que até 2009 acontecia em alguns municípios de forma não obrigatória, porém, com a promulgação da Lei 11.947, em 16 de junho do referido ano, passou a ser obrigatória no que concerne a um percentual de 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Este trabalho, de caráter eminentemente exploratório, caracteriza-se metodologicamente como uma pesquisa bibliográfica, pois tem por objetivo sistematizar a contribuição de diversos autores sobre a interface estabelecida entre a agricultura familiar e PNAE e a promoção da segurança alimentar e nutricional sustentável. Não se almeja, com esta pesquisa, esgotar a discussão sobre o assunto, mas, sobretudo, trazer em voga a necessidade de outros estudos, bibliográficos ou empíricos, cujos resultados sejam o aprimoramento e a compreensão da temática em questão.

Resultados

A Trajetória de uma Política de Assistência Alimentar para uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional

O Programa Nacional de Alimentação Escolar iniciou-se há 60 anos, concomitante com outros programas de assistência social no período pós-guerra, articulados por organizações internacionais, como Organização

das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o Programa Mundial de Alimentos, os quais cumpriram o papel de minimizar os conflitos sociais que refletiram na produção e consumo de alimentos (TRICHES, 2010).

A primeira regulamentação legal para o fornecimento da alimentação escolar no Brasil foi no ano de 1955, por meio do Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar - CME, subordinada ao Ministério da Educação, a qual contou com alguns programas de ajuda americana, entre os quais se destacava o programa Alimentos para a Paz. Contudo, vale salientar que a atenção à alimentação escolar se iniciou no Brasil por meados de 1930, com a forte influência de Josué de Castro e um grupo de médicos nutrólogos, engajados com a problemática social da fome. Inicialmente, o objetivo desse programa era atender estudantes de baixa renda da região Nordeste, por meio de doações de leite em pó, provenientes do excesso da produção americana (BRASIL, 2017a).

Em relação à emergência de programas de assistência alimentar como esse, são apontados indícios que constituíram mecanismos de ampliação do mercado internacional de realização de mercadorias, procurando padronizar hábitos e práticas alimentares de acordo com os interesses de acumulação do capital. (TRICHES, 2010, p. 80).

Assim, ressalta que o auxílio não ocorria através de doações monetárias, pois desta forma poderia estimular o desenvolvimento local por meio da produção e do consumo de alimentos básicos, entretanto se realizava na “forma de valor de uso”, escoando a produção internacional que não se converteu em mercadoria nem em capital.

Deste modo, Stefanini (1997) corrobora que, na realidade, o que havia por trás desses programas de distribuição de alimentos era a necessidade de escoar os excedentes de produção dos Estados Unidos e Canadá devido ao grande desenvolvimento agrícola ocasionado pela modernização da agricultura, “Revolução Verde”.

Todavia, devido à influência comunista no Governo João Goulart, no final de 1963, os Estados Unidos suspenderam a distribuição, regularizando-a somente após o golpe militar. A partir de então, extinguiu-se a problemática da fome e da desnutrição das pautas de discussões sociais e políticas, passando a ser debatida apenas em sua dimensão biológica. Com esse olhar, as ações resumiram-se ao fornecimento de alimentos enriquecidos, ou seja, adicionados de nutrientes (STEFANINI, 1997).

Desse modo, na década de 1970, o programa se caracterizava pela distribuição de alimentos industrializados, os quais representavam cerca de 50% do total de gastos com a alimentação escolar (CHAVES; BRITO, 2006).

A aquisição dos alimentos ocorria de forma centralizada, gerando problemas de armazenamento e distribuição, além de indiferente aos aspectos culturais e os hábitos alimentares locais (BARROS; TARTAGLIA, 2009). Conforme Triches (2010, p. 80), “a descontinuidade no atendimento, a má qualidade dos alimentos oferecidos, a inadequação à diversidade brasileira com consequente baixa aceitabilidade, a restrição a uma única refeição diária servida [...]” não dava conta de melhorar as condições nutricionais das crianças e diminuir a taxa de evasão e repetência, objetivos primordiais do programa.

Em 1976, os recursos para o Programa de Alimentação Escolar - PAE passaram a ser oriundos do Ministério da Educação – não mais da negociação e captação de recursos

frente a organizações internacionais de auxílio alimentar (TRICHES, 2010) – e em 1979 passou a ser denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, assegurou-se o direito à alimentação escolar para todos os alunos do ensino fundamental, através do programa suplementar de alimentação escolar oferecido pelas três esferas governamentais – federal, estadual e municipal (BRASIL, 2017a).

Somente em 1994, com a homologação da Lei nº 8.913, previu-se a descentralização dos recursos para execução do PNAE, mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, 2017a). De acordo com Belik, Chaim (2006), a descentralização da gestão facilitou a logística e diminuiu os custos de distribuição dos produtos e, principalmente, viabilizou a oferta de uma alimentação escolar adequada aos hábitos da população. Nesse momento, mais de 70% dos municípios brasileiros aderiram à descentralização, marcando-se uma significativa evolução de 1532 municípios no ano de 1994, para 4314 em 1998 (BRASIL, 2017a).

Com a descentralização, o município passa a ser gestor da alimentação escolar, viabilizando muitas outras possibilidades como: racionalização da logística e dos custos de distribuição dos produtos, promoção do desenvolvimento local (inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e pecuária local), elaboração de cardápios compatíveis com os hábitos alimentares das comunidades e diversificação e suas preparações, maior participação da sociedade civil (CAE), entre outras vantagens. (TRICHES, 2010, p. 81).

Por conseguinte, sucessivos aprimoramentos foram ocorrendo no âmbito da

alimentação escolar, dentre eles destaca-se a consolidação da descentralização no ano de 1998, sob o gerenciamento do FNDE, com a Medida Provisória nº 1.784, a qual instituiu o repasse de recursos direto aos municípios, sem a necessidade de celebração de convênios.

Posteriormente, salienta-se a primeira iniciativa de aliar a alimentação escolar ao desenvolvimento econômico local no ano de 2001, com a Medida Provisória nº 2.178, a qual exigia que no mínimo 70% do recurso transferido pelo FNDE fossem investidos na aquisição de produtos básicos, pela seguinte redação:

Art. 6º [...] Os cardápios do programa de alimentação escolar [...] serão elaborados por nutricionistas capacitados, respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semi-elaborados e aos *in natura* [...]

Art. 7º. Na aquisição dos gêneros alimentícios, terão prioridade os produtos da região, visando a redução de custos. (BRASIL, 2001).

Diante do supracitado, especialmente no que tange ao indicativo da “redução de custos”, permite-se refletir que, embora se priorizasse os alimentos básicos e a produção regional, em detrimento dos alimentos industrializados e globalizados, o incentivo à aquisição da produção local voltava-se ainda ao aspecto econômico, no sentido de minimizar recursos alocados à alimentação escolar, do que propriamente ao desenvolvimento socioeconômico local, por meio do fortalecimento e apoio ao comércio, indústria e agricultores locais; tal alusão torna-se ainda mais evidente quando se recorda que até 2009 as aquisições eram realizadas, unicamente, sob processo licitatório, conforme se discutirá adiante.

Entretanto, no ano de 2000, com a reedição da Medida Provisória de 1998, através da Medida Provisória nº 1.979, se estabelece pela primeira vez a participação social no PNAE, com a instituição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), “como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento.” (BRASIL, 2000, Art. 3º).

O programa valeu-se de evidentes avanços ao longo das últimas décadas, sobretudo a partir de 1995 e, especialmente, entre os anos de 2003 e 2010. Nessa ótica, em 2003, o objetivo do programa era o suprimento das necessidades nutricionais dos alunos, com intuito de promover a SAN e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares, conforme Resolução nº 15/2003.

Segundo dados estatísticos oficiais, observa-se uma notória ampliação do PNAE no período de 1995 a 2014, tanto no que diz respeito à alocação de recursos financeiros como de atendimento populacional. Nesse sentido, enfatiza-se que até 2003 o valor *per capita* era de R\$ 0,13 para alunos de escola fundamental, e R\$ 0,18 para creches; e em 2006 de R\$ 0,22 e R\$ 0,44, respectivamente. Atualmente, o valor *per capita* corresponde a R\$ 0,36 para alunos de ensino fundamental, ensino médio; R\$ 0,32 para a Educação de Jovens e Adultos - EJA; R\$ 0,64 para os alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos; R\$ 0,53 para alunos matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos (BRASIL, 2017).

Observa-se que a inclusão de alunos do ensino médio, jovens e adultos, e entidades filantrópicas como beneficiários deste programa foi a partir de 2009, até então o programa atendia apenas alunos de pré-escola e escola fundamental.

Assim, os números revelam que, entre os anos de 1995 e 2015, o PNAE alargou

sua cobertura populacional de 33,2 milhões em 1995 para 41,5 milhões de escolares em 2015, e passou de 590,1 milhões para mais de 3,7 bilhões de reais, respectivamente (Tabela I).

Tabela I - Recursos financeiros repassados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar e número de alunos beneficiados de 1995 a 2015

Ano	Recursos financeiros (em milhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025	37,8
2005	1.266	36,4
2006	1.500	36,3
2007	1.520	35,7
2008	1.490	34,6
2009	2.013	47
2010	3.034	45,6
2011	3.051	44,4
2012	3.306	43,1
2013	3.542	43,3
2014	3.693	42,2
2015	3.759	41,5

Fonte: Adaptado de BRASIL (2017b).

Ademais, além da descentralização e do aumento de recursos e da população atendida, no ano de 2006, com a Resolução de nº 32, o PNAE firmou suas ações em importantes princípios, a universalidade, a equidade, a participação social e o respeito à cultura alimentar (TRICHES, 2010). Importante ressaltar que, nessa mesma ocasião, tornou-se obrigatória a presença de profissional nutricionista no quadro técnico de cada Entidade Executora (municípios, estados e

distrito federal), tal exigência permitiu significativos avanços na execução do PNAE a nível local, especialmente no que se refere à qualidade do cardápio e à atenção aos hábitos locais para alcançar o objetivo do programa.

Contudo, embora o programa tenha qualificado importantes progressos, a aquisição de produtos para a alimentação escolar seguia as diretrizes da Lei nº 8.666 de 1993, a qual “instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”, seguindo o princípio da isonomia e da concorrência. De tal modo, a burocracia exigida nesse processo e a concorrência com as indústrias alimentícias dificultava – ou impedia – que os agricultores familiares acessassem esse importante canal de comercialização e fornecessem sua produção à alimentação escolar.

Não obstante, com a promulgação da Lei 11.947/2009, comumente denominada Lei da Alimentação Escolar, tal conjuntura assumiu outra dimensão, e incentivou a compra de gêneros alimentícios da região pela obrigatoriedade da aquisição direta de produtos da agricultura familiar, dispensando-se o procedimento licitatório.

Lei 11.947/2009: Uma Proposta de Alimentação Escolar Sustentável

A Lei 11.947/2009 é um marco histórico na política de alimentação escolar no Brasil, pois de fato concretizou a unificação de uma política de acesso e distribuição de alimentos com a promoção da sustentabilidade socioambiental. Nesse sentido, evidencia-se que o PNAE, na sua conjuntura atual – quando executado de modo eficiente – beneficia, diretamente, os escolares, visto que recebem alimentos de qualidade, frescos, voltados à sua tradição alimentar, e, simultaneamente, os agricultores familiares, que através do programa possuem um canal de comercialização constante e seguro.

Destaca-se que, quando se deseja uma alimentação escolar saudável, remete-se – prioritariamente – aos sistemas de produção de alimentos locais. Por conseguinte, promove-se oportunidades de desenvolvimento econômico para os pequenos produtores, com capacidade de produção e infraestrutura de distribuição adequada, mas que muitas vezes estão marginalizados ou ainda excluídos pela globalização alimentar (MORGAN; SONINNO, 2010).

A interação da alimentação escolar e da agricultura familiar é firmada no Art. 14 da Lei:

Art. 14 Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (BRASIL, 2009).

De modo geral, o objetivo do PNAE é “contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos”, para isto, devem ser implantadas ações de educação alimentar e nutricional, e oferecidas refeições que atendam as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2013).

Outrossim, a Lei da Alimentação Escolar reforça, em seu Art. 2º incisos I e V, a garantia da alimentação saudável e adequada e o apoio ao desenvolvimento sustentável, tal como as citações a seguir.

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos

alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica (BRASIL, 2013, Art. 2º).

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com 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 (BRASIL, 2013, Art. 2º).

Além disso, a Resolução nº 26/2013, a qual regulamenta o PNAE, infere que, além da aquisição mínima de 30% da agricultura familiar local, deve-se priorizar os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.

A adoção da agroecologia como base científica, em seus distintos aspectos (produção, diversidade, mão de obra, cultura, saberes, conhecimento e experiência tradicionais, ética), ganha destaque nas reflexões sobre desenvolvimento ancorado com sustentabilidade, onde a agricultura familiar assume papel fundamental (CAPORAL; COSTA-BEBER, 2003; CAPORAL; COSTABEBER; PAULUS, 2011).

Agroecologia se apresenta como uma matriz disciplinar integradora, totalizante, holística, capaz de apreender e aplicar conhecimentos gerados em diferentes disciplinas científicas [...] de maneira que passou a ser o principal enfoque científico da nossa época, quando o objetivo é a transição dos atuais modelos de desenvolvimento rural e de agricultura insustentáveis para estilos de desenvolvimento rural e de agricultura sustentáveis. (CAPORAL; COSTABEBER; PAULUS, 2011, p. 45 - 46).

Para Altieri (1989), o termo agroecologia admite inúmeros significados, mas, especialmente, a noção de produção vinculada à proteção ambiental e o sentimento social. Assim sendo, a agroecologia não é apenas a isenção de fertilizantes químicos no sistema de produção. Vale frisar que, na tentativa de explicar ou conceituar a agroecologia, corre-se o risco de caminhar para um reducionismo do seu verdadeiro e amplo significado.

A Agroecologia busca integrar os saberes históricos dos agricultores com os conhecimentos de diferentes ciências, permitindo tanto a compreensão, análise e crítica do atual modelo do desenvolvimento e de agricultura, como o estabelecimento de novas estratégias para o desenvolvimento rural e novos desenhos de agriculturas mais sustentáveis, desde uma abordagem transdisciplinar, holística. (CAPORAL; AZEVEDO, 2011, p. 87 - 88).

Segundo Caporal; Costabeber (2003, p. 08) “decididamente, a Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável não poderá ser alcançada sem a construção de uma agricultura também sustentável”, isto pois “somente com alimentos de qualidade biológica superior ao que se produz hoje é possível garantir alimentação saudável”, e essa qualidade só é possível pela agroecologia.

Destarte, visualiza-se que foi a partir desses avanços que o PNAE passou a ser um dos instrumentos do Estado para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional da população e para a promoção do bem-estar social, orientado pela concepção de desenvolvimento que prima pela sustentabilidade em seus distintos aspectos, social, ambiental, econômico, territorial, cultural e político (SACHS, 2009).

Adjetiva-se de sustentável o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das gerações

vindouras e sem esgotar os recursos naturais para o futuro, conforme relatoria da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD, 1988 - Relatório De Brundtland).

Ademais, consolidando a compreensão de Sachs (2008, 2009), Boff (2012) e Sen (2010), compreende-se por sustentável aquele desenvolvimento que concomitantemente, e em mesmo nível; promove o crescimento econômico, confere responsabilidade socioambiental, valoriza a cultura e as tradições em todos os espaços, bem como torna a sociedade mais equitativa e justa.

Segundo o que destacam os autores Morgan e Soninno (2010, p. 72), “o serviço de alimentação nas escolas é um termômetro do compromisso de uma sociedade com o desenvolvimento social porque atende um público jovem e vulnerável cujos gostos físicos e modos de pensar ainda estão em formação”. Todavia, segundo tais autores, oferecer uma alimentação escolar sustentável é um desafio, sobretudo por exigir transformações em todo o ciclo “dada a interdependência do processo que traz o alimento da terra até a mesa”.

Nessa análise, enfatiza-se que

[...] o Estado, por intermédio de seus programas e políticas, dentre os quais os referentes ao consumo alimentar de populações, como a alimentação escolar, teria o poder de influenciar as práticas e escolhas de consumo, moldando o sistema agroalimentar e a saúde das populações. Considerando que o público-alvo são crianças (escolares), que, geralmente, não têm o poder de decisão e são influenciadas em suas escolhas de consumo, deve-se salientar ainda mais a importância desse controle, principalmente porque hábitos, comportamentos e preferências adquiridos na infância moldariam, em parte, as que seriam mais facilmente mantidas até a fase adulta, criando padrões que se torna-

riam resistentes à mudança. (TRICHES; GERHARDT; SCHNEIDER, 2013, p. 112).

Do mesmo modo, Morgan e Soninno (2008) enfatizam a ideia de *Green State* (Estado Verde), na qual o Estado tem o papel de mediar as pressões globais e as preocupações locais, comprometendo-se com os princípios da *ecological democracy* (democracia ecológica), em que a noção de qualidade vai além da materialidade dos produtos alimentares.

Assim, o poder público, através dos “pratos públicos”, projeta sistemas alimentares que disciplinem produtores e consumidores – por meio da regulação e da educação – promove uma visão compartilhada de sustentabilidade, atrai recursos financeiros significativos, mas também atenta ao aspecto social e aos efeitos ambientais relativos ao investimento desses recursos. Nesse sentido, a conceituação de *Green State* extrapola a visão materialista dos alimentos e reforça a noção de qualidade.

Os autores inferem que a transformação de uma “sociedade consumidora” para uma “sociedade conservadora” perpassa uma transformação cultural de atitudes e comportamento de estilos mais saudáveis. “*In this sense, it is important to underline that the school food revolution is not just about food. It is also about new ways of thinking and feeling about food*”. (MORGAN; SONINNO, 2008, p. 42).²

Deste modo, além do mais evidente – a garantia da SAN e o apoio ao desenvolvimento econômico local – o PNAE é uma estratégia de transformação social, e especialmente de mudança e construção de um novo padrão de produção e consumo de alimentos, devido à inserção de alimentos básicos e locais no cardápio escolar, bem como pela exigência de Educação Alimentar e Nutricional no processo de ensino e aprendizagem, “abordando o tema alimentação e nutrição e

o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida na perspectiva da segurança alimentar e nutricional” (BRASIL, 2013, Art. 2º).

O Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para Políticas Públicas compreende a EAN como uma ferramenta essencial no que concerne ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), e a promoção da SAN, sendo assim um campo de atuação permanente, multiprofissional, inter e transdisciplinar, que tem como objetivo promover a autonomia alimentar, gerando práticas alimentares e hábitos de vida saudáveis. Além disso, refere que as ações de EAN devem considerar todas as fases da vida, os sistemas agroalimentares por completo, bem como os fatores que compõem o comportamento alimentar de indivíduos e coletividades (BRASIL, 2012). Nesse sentido,

[...] o processo de educação nutricional não seria apenas uma injunção convencional da indústria de promoção da saúde para “comer menos e se exercitar mais”, mas ele se constituiria em um aprendizado sobre a produção local e a valorização da diversidade cultural alimentar. O objetivo dos programas educacionais seria o de promover conhecimento aos consumidores dando-lhes consciência sobre o que estão consumindo, bem como criar um compromisso com alimentos, com paladares e características produzidas localmente. (TRICHES; GERHARDT; SCHNEIDER, 2013, p. 112).

Versando sobre os conceitos aqui abordados, compreende-se que o PNAE, como política pública – ação efetiva do Estado – incorpora os diferentes aspectos que envolvem a SAN e a sustentabilidade. Contudo, de acordo com Belik; Chaim (2009, p. 605), o sucesso na execução dessa política pública, de modo a garantir o desenvolvimento local, a SAN, a cidadania e a valorização da cultura, demanda uma gestão intersetorial, ou seja,

a atuação conjunta de diferentes esferas da sociedade “de forma a gerar um efeito multiplicador do esforço do município na gestão do Programa”.

Nesse sentido, alguns estudos, os quais buscam investigar sobre a concreta execução do PNAE, inferem que os gestores públicos e produtores familiares enfrentam dificuldades na aquisição de compra da agricultura familiar, o que, por sua vez, impede a realização efetiva do programa.

Saraiva et al. (2013) apontam que, no ano de 2010, 47,4% dos municípios brasileiros adquiriram alimentos da agricultura familiar por meio do PNAE, sendo que o percentual médio de compra nesses municípios foi de 22,7%. Consoante, observa-se que no Estado de São Paulo, entre junho de 2009 e agosto de 2011, 47% dos municípios paulistas analisados haviam efetivado a compra de produtos locais da agricultura familiar para a alimentação através do PNAE (VILLAR et al., 2013).

Diante disso, estudos revelam que as dificuldades vivenciadas pelos gestores na execução do programa referem-se, pontualmente, à dificuldade na emissão de nota fiscal pelos produtores familiares, inviabilidade de fornecimento regular e constante de gêneros alimentícios, inadequadas condições higiênico-sanitária dos produtos (SARAIVA et al., 2013) e falta de DAP (BACCARIN et al., 2011). Por outro lado, para os agricultores familiares estaria o desafio de entregar os produtos semanalmente e em muitos locais – como foi o caso de 40% dos municípios de São Paulo –, bem como a inviabilidade de produção de alguns gêneros solicitados, pois se caracterizam como produtos de médio e alto grau de processamento, os quais não são comuns na produção agrícola familiar (BACCARIN et al., 2012).

Todavia, o maior gargalo, e o grande desencadeador das dificuldades de gestão e êxito do PNAE, talvez seja o de “concatenar

diferentes áreas de ação pública, neste caso, ensino e nutrição, de um lado, e desenvolvimento rural, de outro.” (BACCARIN et al., 2011, p. 08). Assim, reforça-se a necessidade da atuação interdisciplinar e do trabalho multidimensional, no sentido de unir conhecimentos, agentes e atores sociais na execução dessa política pública.

Considerações Finais

Repensar as políticas públicas de nutrição, alimentação, saúde e desenvolvimento pela ótica da sustentabilidade é, de fato, um desafio aos países, estados e municípios, uma vez que isso exige, primeiramente, articulação entre os diversos setores que os compõem.

O Brasil, após mais de 50 anos de embates e discussões sociopolíticas, com a promulgação da Lei nº 11.347/2009 e da atual Resolução nº 26/2013, delineou o Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Isso pois o programa promove interface entre a educação, o cuidado com a saúde, a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada, o desenvolvimento rural e local, o apoio à agricultura familiar e o incentivo aos sistemas de produção sustentáveis.

Outrossim, considerando que é dever do Estado garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada, o caráter sustentável da política pública de alimentação e nutrição em estudo está baseado, sobretudo, na ideia de que, no momento em que um ambiente público, no caso em específico, o ambiente escolar, promove uma alimentação saudável, adequada e sustentável, é possível que o público atendido (agricultores ao produzir e escolares ao consumir), moldem nos mesmos padrões suas práticas de produção e consumo de alimentos. Vale salientar que as práticas alimentares estabelecidas em políticas pú-

blicas como o PNAE devem estar aliadas e ancoradas em ações de educação alimentar e nutricional regulares e permanentes, de maneira que os indivíduos possam compreender, integralmente, a importância de conservar e disseminar tais práticas de consumo e produção, bem como se tornem suficientemente autônomos, para realizar escolhas alimentares saudáveis e sustentáveis.

Diante do exposto, fica o desafio de superar as dificuldades e concretizar, de modo integral, justo e equitativo, esta política nos estados e municípios brasileiros. Portanto, frisa-se a importância de mais estudos, tanto empíricos como bibliográficos, para aperfeiçoar continuamente o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

NOTAS

¹ Programa de Alimentação Escolar.

² Nesse sentido, é importante frisar que a revolução da alimentação escolar não é apenas sobre o alimento. É também uma nova maneira de pensar e sentir sobre a comida. (Traduzido pelos autores).

REFERÊNCIAS

ALTIERI, M. A. **Agroecologia**: as bases científicas da agricultura alternativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Projeto Tecnologias Alternativas, Rio de Janeiro: FASE. Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 1989. 237 p.

BACCARIN, J. G. et al. Agricultura Familiar e Alimentação Escolar sob a Vigência da Lei 11.947/2009: Adequação das Chamadas Públicas e Disponibilidade de Produtos no Estado de São Paulo em 2011. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Administração Economia e Sociologia Rural, 50, 2012, Vitória. **Anais...** Vitória: SOBER, 2012.

BACCARIN, J. G. et al. Alimentação Escolar e agricultura familiar: alcance e dificuldades para implantação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009 no Estado de São Paulo. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Administração e Sociologia Rural, 49, 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: SOBER, 2011.

BARROS, M. S. C.; TARTAGLIA, J. C. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas, **Alimentos e Nutrição Araraquara**, v. 14, n. 1, 2009, p. 109-121.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 5, 2009, p. 595-607.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. A gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar e o desenvolvimento local. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Administração e Sociologia Rural, 44, 2006, Fortaleza. **Anais eletrônicos...** Recife: SOBER, 2006. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/5/240.pdf>> Acesso em: 12 abr. 2017.

BOFF, L. **Sustentabilidade: O que é – O que não é.** Petrópolis: Vozes, 2012, p. 200.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **PNAE, Histórico.** 2017a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>> Acesso em: 30 ago. 2017.

BRASIL. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Dados Estatísticos.** 2017b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>> Acesso em: 30 ago. 2017.

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; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 de junho de 2009.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.979 de 2 de junho de 2000. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 de junho de 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 de jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 1 de 8 de fevereiro de 2017. Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09. Fev. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para Políticas Públicas. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012. Disponível em: https://ideiasnamesa.unb.br/files/marco_EAN_visualizacao.pdf. Acesso em: 10 de mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de Agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 de agosto de 2001.

COSTABEBER, J. A.; CAPORAL, F. R. “Possibilidades e alternativas do desenvolvimento rural sustentável”. In: Vela, H.. (Org.): **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural Sustentável no Mercosul.** Santa Maria: Editora da UFSM/Pallotti, 2003. p.157-194.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A.; PAULUS, G. Agroecologia: matriz disciplinar ou novo paradigma para o desenvolvimento rural sustentável. In: CAPORAL, F. R.; AZEVEDO, E. O. (Orgs.). **Princípios e Perspectivas da Agroecologia.** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná – Educação a Distância, 2011.

CAPORAL, F. R.; AZEVEDO, E. O. (Orgs.). **Princípios e Perspectivas da Agroecologia.** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná – Educação a Distância, 2011.

CHAVES, L. G.; BRITO, R. R. **Políticas de Alimentação Escolar.** Brasília: Centro de Educação à Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2006, 88 p.

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum.**

2ª ed. Tradução de Our common future. 1. ed. 1988. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>> Acesso em: 10 abr. 2018.

MORGAN, K.; SONINNO, R. Repensando a Alimentação Escolar: O Poder do Prato Público. In: The Worldwatch Institute. **Estado do Mundo**: Transformando culturas do consumismo a sustentabilidade. Washington: WWI/UMA, 2010, p. 298.

MORGAN, K.; SONINNO, R. **The school food revolution**: public food and the challenge of sustainable development. London: Earthscan, 2008.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, 95 p.

SACHS, I. **Desenvolvimento**; incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, 151 p.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Letras, 2010.

SARAIVA et. al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927-936, 2013.

STEFANINI, M. L. R. **Merenda escolar**: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. 1997. 101 p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Universidade de São Paulo. Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública, São Paulo, 1997.

TRICHES, R. M.; 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). **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 17, n. 1, p. 115, 2010.

TRICHES, R. M.; GERHARDT, T. E.; SCHNEIDER, S. Políticas alimentares: interações entre saúde, consumo e produção de alimentos. **Interações**, v. 15, n. 1, 2014, p. 109-120.

VILLAR, B. S. et al. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 16, n. 1, p. 223-226, 2013.

