

Potencial do Programa Nacional de Alimentação Escolar na união entre a inclusão produtiva e a segurança alimentar e nutricional

Coordenadora:

Lilian de Pellegrini Elias, NEPA/UNICAMP

Apresentadores:

Evaldo Gomes Júnior, UNIFESSPA
Lilian de Pellegrini Elias, NEPA/UNICAMP
Suzi Barletto Cavalli, UFSC
Catia Grisa, PGDR-PGDREDES/UFRGS

Justificativa

No Brasil, políticas de compras públicas alimentares foram além da segurança alimentar e nutricional e assumiram caráter de políticas de desenvolvimento local e rural. Para tanto, tais políticas adotaram como pressuposto conceitos de justiça social de suporte à sistemas alimentares sustentáveis, incluindo mais agrobiodiversidade em suas compras e buscando direcionar a demanda para produtos de agricultores socioeconomicamente vulneráveis. Dois passos importantes para consolidar a transversalidade da política foram a concepção, em 2003, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que compra produtos de agricultores familiares e doa para pessoas em situação de insegurança alimentar e a inclusão, em 2009, da obrigatoriedade da destinação de ao menos 30% do recurso federal do no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para compras de produtos da agricultura familiar. Complementarmente, tais políticas passaram a priorizar as compras locais, compras de produtos de comunidades indígenas, quilombolas e assentados, bem como aquisições de alimentos orgânicos e agroecológicos dentre os agricultores familiares. Na última década, muitas investigações sobre compras públicas, especialmente do PNAE, têm sido realizadas no Brasil. Entretanto, ainda existem lacunas a serem preenchidas. Neste sentido, pretendemos discutir as barreiras de implementação das compras públicas com o intuito de compreender, por um lado, o potencial de tais políticas na promoção do desenvolvimento local e rural inclusivo em direção à construção de um sistema alimentar sustentável, e por outro, os obstáculos enfrentados e caminhos para transpô-los.

1. Os limites do PNAE enquanto política de compras públicas na promoção de desenvolvimento local e rural inclusivo

Evaldo Gomes Júnior, UNIFESSPA

As políticas públicas para o desenvolvimento rural voltadas para a agricultura familiar são decorrentes de décadas de articulação política (GRISA; SCHNEIDER, 2014; SCHNEIDER, 2010) que abriram espaço para que nos anos 2000 novas estratégias de promoção de desenvolvimento rural fossem lançadas. Dentre as novas estratégias, se concretizaram as compras públicas de alimentos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), políticas identificadas como grandes potencializadoras de transformação da realidade rural e da segurança alimentar e nutricional. A relação estabelecida entre segurança alimentar e nutricional e agricultura familiar é discutida por Maluf et. al. (2015), que assinalam a preocupação com a forma como o alimento é produzido, sua origem e valor nutricional, a promoção de uma agricultura sensível à nutrição. Uma agricultura voltada para a maior disponibilidade de alimentos saudáveis frescos e regionais e diminuição do consumo de alimentos processados, buscando simultaneamente fortalecer os circuitos locais de produção de alimentos, provisionamento e consumo e reforçar a interação entre agricultura e nutrição.

O PAA e o PNAE passam a ser instrumentos de promoção simultânea da segurança alimentar e nutricional (SAN) e de inclusão produtiva rural da agricultura familiar nos anos 2000. No que se refere ao PNAE, a promulgação da Lei nº 11.947 de 2009 torna obrigatório um mínimo de 30% de direcionamento de seus recursos federais para compras de produtos oriundos da agricultura familiar. Nas palavras de Maluf (2009, p. 1), a lei "cria um elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar local ou regional, mediada pela valorização da diversidade de hábitos alimentares". Para Triches e Schneider (2010), a alimentação escolar tornou-se um importante instrumento de reconexão da produção ao consumo.

Há produção científica sobre o regime jurídico e a relevância das compras públicas de alimentos para a inclusão produtiva, desenvolvimento regional e local e para a construção de sistemas alimentares sustentáveis através do fortalecimento da agricultura familiar. A bibliografia existente abrange debates teóricos, análises documentais e estudos de caso. No entanto, ainda existem lacunas a serem preenchidas. A agricultura familiar é fundamentalmente heterogênea, abrange grupos como pequenos agricultores, quilombolas, indígenas e pescadores artesanais. As diferenças entre estes agricultores são visíveis em aspectos como (i) o sistema de produção agrícola , (ii) a dimensão da produção; (iii) a destinação da produção (exportação ou mercado interno); (iv) a maior ou menor diversidade produtiva, (v) a forma de inserção nos mercados formais e informais (e a falta de acesso a determinados mercados) e, consequentemente, na renda obtida e (vii) o impacto socioeconômico da atividade no contexto em que o produtor está inserido. Tal heterogeneidade se acentua em função de fatores como características regionais, desigualdade de acesso à políticas públicas e infraestrutura.

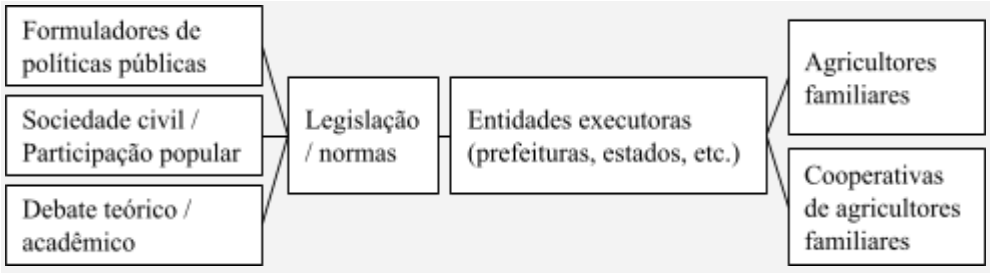
O PNAE enquanto política de compras públicas de alimentos busca atender as particularidades regionais dos agricultores familiares através de uma execução descentralizada. O programa tem grande potencial aquisitivo para contribuir com a inclusão produtiva rural de grupos vulneráveis em todo o território brasileiro de forma sustentável ao longo do tempo, pois,

está presente em todos os municípios brasileiros e atende mais de 40 milhões de estudantes diariamente. Adicionalmente, consórcios regionais têm competência legal para criar programas próprios como o Programa de Alimentos Saudáveis do Consórcio Nordeste - PAS/NE. No entanto, o caráter descentralizado e a possibilidade de articulação de políticas locais não é condição suficiente para que as políticas se tornem acessíveis àqueles agricultores mais vulneráveis. O objetivo da pesquisa é mapear os limites do PNAE enquanto política de promoção de desenvolvimento local e rural inclusivo com o intuito de abrir novos espaços de investigação sobre a política e novas propostas de estratégias para que esta atinja seu potencial.

Limites para a realização do potencial das compras públicas em criar mercados institucionais como alternativa de inclusão da agricultura familiar

As compras públicas direcionadas para a aquisição de produtos da agricultura familiar vêm sendo investigadas a partir de suas etapas de formulação e implementação, onde são identificados os mais diversos gargalos. Foram identificadas discrepâncias e inconsistências entre o que consta na legislação e nas normas e o que consta nas chamadas públicas, bem como a não efetivação de chamadas públicas. Na Figura 1 ilustramos as etapas.

Figura 1. Etapas de elaboração e implementação das normativas relativas ao PNAE



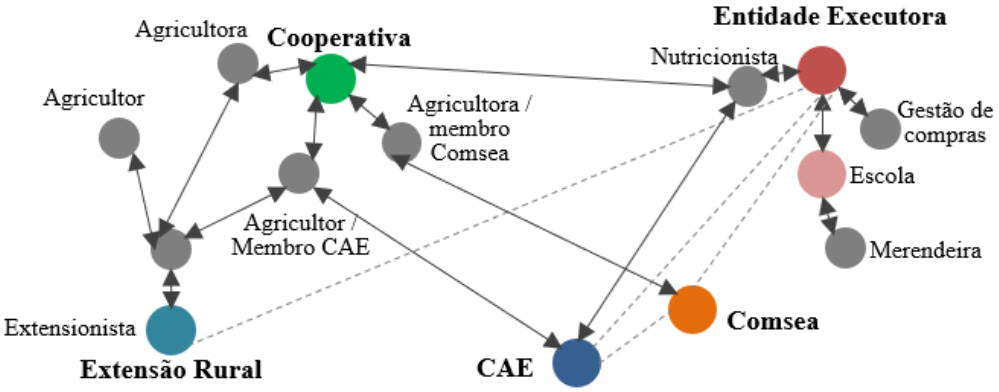
BACCARIN et. al. (2017) identificaram no estado de São Paulo lacunas nas chamadas públicas no que se refere à ausência de informações sobre a periodicidade, locais de entrega e aos preços a serem pagos. O ponto forte das chamadas públicas seria a presença majoritária de alimentos in natura, itens compatíveis com a capacidade de oferta dos agricultores. No que se refere ao potencial impacto socioeconômico do PNAE, apesar dos recursos do programa "representam parcela reduzida da renda e do número de agricultores do estado de São Paulo", "os agricultores são estimulados a aumentarem sua formalidade e organização, com o surgimento de associações e algumas cooperativas, o que representa ganho social importante" (, p. 259).

TRICHES e SILVESTRI (2018), por sua vez, ao investigarem as compras de agricultura familiar pelo PNAE no Paraná, identificaram que apenas pouco mais da metade dos 22% do recurso total direcionado pelo FNDE para compras da agricultura familiar foi efetivamente pago aos agricultores familiares. Os autores indicam que a disparidade entre a alocação do recurso pelo FNDE e o pagamento pelas entidades executoras se deve à necessidade de ajustar os instrumento de compra, visto que nem todas as entidades executoras fornecem ao produtor informações adequadas no que se refere à logística, periodicidade, preços e demais informações essenciais para que o agricultor tenha condições de participar.

PAULI et. al. (2020) relaciona mudanças na legislação com o avanço na construção de arranjos institucionais e na participação mais efetiva dos atores sociais no PNAE, com a melhoria na qualidade da implementação do programa. ELIAS et. al.(2019) evidencia, a partir de pesquisa realizada no estado de Santa Catarina, "três pontos de aprimoramento da operacionalização do PNAE", (i) o "comprometimento dos órgãos executores do PNAE em dispor de corpo técnico e estrutura para promover a aquisição de gêneros e o estreitamento das relações com os fornecedores da agricultura familiar"; (ii) o "desenvolvimento de arranjos conjuntos que promovam a organização dos agricultores, a produção e a logística de distribuição de seus produtos"; e (iii) a "organização entre agricultores promovendo a superação do entrave de escala que coloca limitações para o suprimento contínuo e regular dos gêneros necessários para o abastecimento dos estudantes".

A investigação sobre as condições necessárias para que o PNAE atinja seu potencial requer o mapeamento dos arranjos institucionais e das características dos agricultores atingidos de forma a identificar fragilidades e capacidades. Na Figura 2 são ilustradas as diferentes possíveis relações relatadas em pesquisas sobre compras de produtos da agricultura familiar pelo PNAE, entre entidades executoras e os agricultores familiares. A possibilidade de mapear e tecer paralelos entre arranjos institucionais distintos os diferentes desempenhos em termos de compras de agricultura familiar e impacto socioeconômico para estes agricultores familiares, será também possível aprimorar a política pública.

Figura 2. Potenciais relações do arranjo institucional do PNAE



Fonte: Adaptado de TRICHES e Silvestri (2017), Pauli et al (2020) e Elias (2019).

No que se refere à adesão dos agricultores à política pública, TRICHES e SILVESTRI (2018) apontam a inadequação das chamadas públicas como um dos fatores que afasta os agricultores familiares da compra pública. A chamada pública é o instrumento intermediário entre a legislação e a efetiva implementação da política e só é efetiva quando inclui aspectos como a adequação à produção familia do local, a disponibilização de informações adequadas quanto à periodicidade de entregas e demais informações logísticas e flexibilidade em relação à sazonalidade e eventualidades climáticas.

A adequação das chamadas públicas requer uma relação próxima entre os atores que tomam as decisões sobre as compras da alimentação escolar e os agricultores familiares aptos a oferecerem estes alimentos. A presença de instituições intermediárias de extensão rural atuam como facilitadores em muitos territórios por conhecerem os agricultores, a produção

agropecuária da região e serem capazes de oferecer assistência técnica para que o aumento ou uma nova oferta de determinados alimentos ocorra, inclusive fazendo os planos de venda e planejamento da produção para a obtenção de crédito rural. A assistência técnica não raro apoia também a organização dos agricultores em associações e cooperativas para melhor articularem as vendas às compras públicas. A presença prévia de cooperativas e demais organizações da agricultura familiar são também assinaladas como um facilitador para a articulação da burocracia e da logística nas entregas para a alimentação escolar. Cooperativas centrais (ou cooperativas de cooperativas) são exemplos de articuladores que atuam nas compras públicas viabilizando a presença de pequenas associações e cooperativas em um número maior de municípios e oferecendo uma diversidade maior de produtos (ELIAS et al., 2019).

A efetiva implementação da legislação do PNAE é atribuída à articulação da sociedade civil no controle social a partir dos conselhos que além de disporem de caráter consultivo, fiscalizador, deliberativo e de assessoramento também atuam na formulação da política de segurança alimentar. A disposição de informações consolidadas sobre todas as etapas de implementação e sobre a localização precisa dos gargalos permite que a sociedade civil atue de maneira mais efetiva para requerer adequações e novas proposições para a melhoria do programa.

As investigações indicam que (i) quanto mais articulado é um arranjo, maior é a aquisição de produtos da agricultura familiar; e que (ii) quanto mais articulado junto às organizações é o agricultor familiar, maior é sua participação enquanto fornecedor. No entanto, cabe refletir se a realidade dos territórios investigados pode ou não ser extrapolada. Ao mesmo tempo, mesmo se extrapolarmos, não está claro se os arranjos existentes entre as entidades executoras e instituições da sociedade civil são decisões ou soluções conjunturais que dependem da oscilação entre diferentes mandatos de governos municipais e estaduais ou se estão institucionalizados no âmbito da estrutura estatal. Além disso, é necessário esclarecer se a articulação prévia entre agricultores ou características intrínsecas dos agricultores faria diferença nos impactos das compras públicas se houvesse estruturas institucionais aptas a orientá-lo a participar do programa.

Uma lacuna da investigação é melhor explorar as as condições que impedem a formação de arranjos. Isso ocorre em municípios por todo país, mas são particularmente comuns em determinadas regiões. Enquanto nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste arranjos institucionais envolvendo organizações de agricultores, organizações não-governamentais, organizações da sociedade civil e entidades executoras que apresentam modelos de implementação bem sucedidos, tais arranjos são menos comuns nas demais regiões. As condições socioeconômicas, os vazios em termos de assistência de serviços públicos, a localização em regiões de fronteira e conflito e mesmo fatores climáticos sinalizam ser determinantes.

Considerações finais: lacunas a serem preenchidas na investigação sobre compras públicas de produtos da agricultura familiar e estratégias de incidência dos resultados

(1) O debate teórico sobre as políticas e arranjos que institucionalizam e operam compras públicas de alimentos em relação à inclusão produtiva e à construção de sistemas alimentares sustentáveis disponíveis na literatura carece de sistematização. Aspectos relacionados à inclusão produtiva como o aumento da renda que viabiliza variadas estratégias



de reprodução econômica e a abertura de espaço aos agricultores familiares em novos mercados para além dos mercados institucionais são relatados em estudos sobre compras públicas, indicando o potencial da política mas sem permitir identificar se isso é regra ou exceção.

(2) O regime jurídico brasileiro das compras públicas de alimentos está vinculado a comandos constitucionais finalísticos de desenvolvimento, soberania, erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, que incorpora o federalismo cooperativo na realização de políticas agrícolas, de desenvolvimento rural e de segurança alimentar e nutricional, que determinam a atuação do Estado brasileiro voltada à realização de políticas econômicas e sociais com aqueles objetivos. No entanto, há disparidades entre a os comandos normativos e a sua efetiva aplicação . Cabe um melhor entendimento sobre tais nuances para que a ação da pesquisa, da ação pública e da sociedade civil sejam mais efetivas no sentido do monitoramento e do controle da eficácia dos programas, bem como na proposição de aprimoramento.

(3) Existe profunda heterogeneidade entre os agricultores familiares enquanto público-alvo da política e entre aqueles que efetivamente acessam tais políticas, e, por consequência, há heterogeneidade do impacto das compras públicas. A concepção das compras públicas voltadas à agricultura familiar compreende a perspectiva da sustentabilidade, em que a questão socioeconômica figura como pilar. O direcionamento da política para atuar como uma porta de entrada para agricultores que de outro modo não acessariam mercados formais a torna mais efetiva no propósito de atingir impactos socioeconômicos ao promover a inclusão produtiva. Desta forma, identificar na heterogeneidade da agricultura familiar qual recorte gera potencialmente maiores impactos, permitiria traçar estratégias mais assertivas para as compras públicas.

(4) Por fim, são escassas as informações e análises sobre os aspectos jurídicos vertidos à promoção de justiça social e à construção de sistemas alimentares sustentáveis aplicáveis às políticas e arranjos para execução de compras públicas de alimentos, que contemplem inclusive suas limitações e contradições.

O avanço na pesquisa nos quatro pontos elencados permitirá sociedade civil e ao poder público a tomada de decisões que direcionem as compras públicas de alimentos no sentido mais próximo possível do seu potencial enquanto políticas de de inclusão produtiva e de promoção de sistemas alimentares sustentáveis; assim como a identificação de melhores estratégias de inclusão produtiva no âmbito dos programas e e a maior troca de experiências entre atores de diferentes regiões e estados.

Estudos que contribuam com o aprimoramento da configuração e implementação de compras públicas de alimentos enquanto políticas de promoção ao desenvolvimento social, local e sustentável abrem espaço para uma reestruturação das políticas de desenvolvimento rural como um todo, bem como estimulam outros países a construírem suas experiências a partir da construção já iniciada no Brasil. Complementarmente, programas como o PNAE demonstram ser possível construir políticas transversais e transdisciplinares para atingir resultados cada vez mais efetivos na promoção da segurança alimentar e nutricional, no âmbito educacional e no desenvolvimento de ações voltadas para o desenvolvimento rural com justiça social.

Referências

ALPINO, T. DE M. A. et al. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. Cadernos de Saúde Pública, v. 36, n. 8, p. e00161320, 2020.

BACCARIN, J. G. et al. COMPRAS INSTITUCIONAIS DE PRODUTOS DE AGRICULTORES FAMILIARES PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ESTADO DE SÃO PAULO SOB A VIGÊNCIA DA LEI FEDERAL 11.947/2009. Public purchases of products from family farmers for school feeding in the state of São Paulo under federal law 1.947/2009., v. 42, n. 2, p. 243–261, maio 2017.

CORRÊA, E. N. et al. School feeding in Covid-19 times: mapping of public policy execution strategies by state administration. Revista de Nutrição, v. 33, p. e200169, 2020.

ELIAS, Lilian de Pellegrini *et. al*. Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar de Santa Catarina. **Revista de Economia e Sociologia Rural [online]**. 2019, v. 57, n. 2.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. suppl 1, p. 125–146, 2014.

GURGEL, A. DO M. et al. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 12, p. 4945–4956, dez. 2020.

MALUF, R. Alimentação, escola e agricultura familiar. **Boletim do OPPA.** n. 26, maio, p. 17–23, 2009.

MALUF, R. *et. al.* Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, n. 8, 2015.

PAULI, R. I. P. O DESENVOLVIMENTO DO PNAE NAS ESCOLAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS: UMA TRAJETÓRIA INACABADA? v. 33, n. 1, p. 17, 2020.

TRICHES, ROZANE MÁRCIA; BACCARIN, J. G. Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local. **Alimentação Escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento**, v. 89, p. 109, 2016.

TRICHES, ROZANE MARCIA; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde Soc**, v. 19, n. 4, p. 933–945, dez. 2010.

TRICHES, ROZANE MARCIA; SILVESTRI, F. Adequação das Chamadas Públicas para Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 44, p. 233, 8 ago. 2018.

2. Programa Nacional de Alimentação Escolar: investigação sobre as barreiras para a promoção de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local

Lilian de Pellegrini Elias, NEPA/UNICAMP

No Brasil, políticas de alimentação e nutrição, além de promoverem a segurança alimentar e nutricional (SAN) da população, em alguns casos, como o do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tornaram-se também políticas com potencial de promover o desenvolvimento local e rural. Para tanto, o PNAE, maior programa de alimentação escolar universal existente no mundo, em 2009, incluiu a obrigatoriedade da destinação de ao menos 30% dos recursos federais repassados a estados e municípios para a aquisição de alimentos para a alimentação escolar para compras da agricultura familiar. Complementarmente, foram priorizadas compras locais e de comunidades indígenas, quilombolas e assentados. O objetivo deste estudo é investigar as barreiras de implementação do PNAE com o intuito de compreender, por um lado, o potencial do programa na promoção da segurança alimentar e nutricional da população atingida - estudantes da rede pública - e do desenvolvimento local e rural inclusivo em direção à construção de um sistema alimentar saudável e sustentável. Esse é um estudo qualitativo que inclui coleta de dados primários por meio de entrevistas semiestruturadas com atores-chave do programa.

O PNAE é universal, presente em todos os 5.570 municípios brasileiros, inclusive nas menores e mais isoladas regiões do país, e gratuito para todos os alunos de escolas públicas, independentemente da renda. O programa dispôs, em 2019, de R$ 4 bilhões de reais, tendo atendido 40,2 milhões de alunos de escolas públicas (80% da população brasileira em idade escolar) desde a educação infantil até o ensino médio. É financiado, monitorado e regulamentado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação, sendo que as principais entidades executoras são os municípios e as unidades federativas que recebem recursos proporcionais à quantidade de alunos das escolas das quais são responsáveis.

Implementado nos anos 1950, o PNAE foi fortalecido em 2009 pela Lei nº 11.947/2009, que estendeu a cobertura obrigatória do programa ao ensino médio e regulamentou as características dos itens alimentares a serem adquiridos. A Lei de 2009 tornou obrigatório às escolas a oferta de, no mínimo, três porções ou 200g de frutas e vegetais por aluno, por semana; recomendou valores máximos para adição de açúcar, gordura, gordura saturada e sal; bem como, restringiu as aquisições de alimentos processados com altos níveis de sódio e gorduras saturadas. Além disso, implementou a exigência de que o programa promovesse as culturas alimentares tradicionais e as preferências alimentares locais e tornou obrigatório destinar, ao menos, 30% do recurso federal disponibilizado para a alimentação escolar para compras de produtos da agricultura familiar (FNDE, 2020).



O PNAE tem forte capacidade para apoiar, simultaneamente, a segurança alimentar e nutricional, e o desenvolvimento rural e local. Além disso, sua cobertura nacional e ampla cria uma grande cadeia de abastecimento para atender a demanda do programa por alimentos com potencial para promover sistemas alimentares mais saudáveis e sustentáveis (KELLY; SWENSSON, 2017). O PNAE pode fortalecer o desenvolvimento rural sustentável criando mercados voltados para a construção de sistemas alimentares sustentáveis e para a agricultura familiar, priorizando os agricultores locais, culturas orgânicas e agroecológicas e populações vulneráveis, como indígenas e quilombolas (SCHNEIDER et al., 2016; WITTMAN; BLESH, 2017). Evidências mostram efeitos positivos socioeconômicos locais do PNAE sobre a demanda e oferta de alimentos em algumas cidades e estados (COSTA, AMORIM; SILVA, 2015; ELIAS et al., 2019; MELÃO, 2012; RIBEIRO, 2015), bem como mudanças implementadas nos últimos 10 anos podem estar associadas a aumentos na disponibilidade de alimentos *in natura* e minimamente processados na merenda escolar (BICALHO; VILLAR, 2019; JANUÁRIO, 2013; PEDRAZA et al., 2018; SIDANER; BALABAN; BURLANDY, 2013) e proteção contra o consumo de bebidas açucaradas (AZEREDO et al., 2016).

O direcionamento das compras do PNAE para a agricultura familiar e os desdobramentos acima descritos colocam o programa no âmbito de políticas públicas para o desenvolvimento decorrente de décadas de articulação política por parte dos agricultores familiares (GRISA; SCHNEIDER, 2014; SCHNEIDER, 2010). A primeira e mais representativa conquista desse grupo foi o estabelecimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o subsequente reconhecimento da categoria via Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006). Tais políticas, mesmo mostrando limitações para atingir toda a heterogeneidade, complexidade e amplitude da agricultura familiar, representaram um avanço no sentido do desenvolvimento rural e da inclusão produtiva.

O PNAE faz parte das novas estratégias de promoção de desenvolvimento rural lançadas nos anos 2000, atreladas ao conjunto de ações de promoção da SAN, impulsionadas pelo Programa Fome Zero, atendendo a grupos socialmente vulneráveis e buscando incentivar uma alimentação saudável e sustentável. A escolha do PNAE como objeto principal de pesquisa se justifica por dois motivos: (i) o caráter universal do programa, dado que atende a todos os municípios brasileiros, e (ii) o relativo grau de maturidade da obrigatoriedade legal de compras de produtos da agricultura familiar, que está vigente desde 2009.

As investigações hoje disponíveis são, em geral, sobre realidades particulares - que muitas vezes são dirigidas aos municípios cuja implementação do programa é uma referência - ou sintetizam dados nacionais sem uma análise aprofundada devido à falta de informações locais detalhadas. Neste sentido, pretendemos aqui preencher esta lacuna investigando o impacto potencial do PNAE no fomento à produção de alimentos saudáveis, ao desenvolvimento local e rural, inclusão produtiva, segurança alimentar e nutricional,

subsistência dos agricultores e impactos socioeconômicos, e a contribuição na construção de sistemas alimentares sustentáveis qualificando os impactos socioeconômicos. Espera-se melhor compreender as especificidades da implementação do programa e os desafios envolvidos, permitindo que o *advocacy* auxilie melhor os formuladores de políticas na implementação do programa.

Os objetivos deste estudo são: (i) investigar as barreiras de implementação do PNAE com o intuito de compreender, por um lado, o potencial do programa na promoção da segurança alimentar e nutricional da população atingida - estudantes da rede pública - e do desenvolvimento local e rural inclusivo em direção à construção de um sistema alimentar saudável e sustentável; e, (ii) investigar o potencial das compras públicas na promoção da segurança alimentar e nutricional dos estudantes atendidos pelo programa e do desenvolvimento local e rural, com ênfase na agricultura familiar.

A metodologia do trabalho é qualitativa e inicia com a coleta de dados primários por meio de entrevistas com aplicação de questionários semiestruturados a serem realizadas em dois municípios: Campinas-SP e Marabá-PA com atores-chave da implementação do PNAE previamente selecionados. O método de análise inclui análise de conteúdo e análise de redes.

As informações coletadas nas entrevistas serão analisadas utilizando a técnica de análise de conteúdo, proposta por Bardin (2016), que designa "um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2016, p.47)". Compreende fases da pré-análise, exploração do material e tratamento de resultados (inferência e a interpretação) extraídos em campo. A partir da investigação da literatura e da etapa de exploração do material foi possível definir quatro categorias analíticas que orientarão a fase do tratamento de dados: i) barreiras de implementação do PNAE; ii) indicadores socioeconômicos de fornecedores de alimentos ao programa e de estudantes atendidos pelo programa; iii) indicadores de inclusão produtiva; e iv) indicadores referentes à construção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis.

As principais categorias analíticas empregadas na interpretação dos resultados das entrevistas estão organizadas em dois grupos: (i) coleta de dados locais e nacionais sobre as barreiras à implementação do programa; e (ii) potencial do PNAE na promoção da segurança alimentar e nutricional dos estudantes atendidos pelo programa, na subsistência e capacidade técnica dos agricultores e no desenvolvimento rural e local. A coleta e análise de dados locais e nacionais sobre as barreiras à implementação do PNAE será feita com um mapeamento dos esforços de implementação do programa e seus arranjos institucionais, destacando barreiras e exemplos bem sucedidos da sua operacionalização (ELIAS et al., 2019; PAULI; SCHULZ; ZAJONZ, 2020; TRICHES; SILVESTRI, 2018).



A análise será baseada em categorias analíticas a partir de três grupos de categorias analíticas, (i) o primeiro contempla aspectos socioeconômicos; (ii) o segundo estratégias de inclusão produtiva; e, (iii) o terceiro pilares para a construção de sistemas alimentares sustentáveis relacionados a compra de alimentos, planejamento de cardápios e fornecimento de refeições aos estudantes atendidos pelo programa e com os agricultores familiares e o desenvolvimento local e rural.

O PNAE tem sido equipado com ferramentas para incluir agricultores familiares mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico e incentivar os produtores a entrar no mercado. No entanto, a obrigatoriedade de compras não significa o seu automático cumprimento. As possibilidades de justificativa do seu não-cumprimento são muitas, desde a indisponibilidade de agricultores dispostos a vender para o programa até a inadequação dos produtos ou da documentação dos agricultores familiares e de suas organizações. Uma das hipóteses levantadas na última década por estudos sobre a operacionalização das compras da agricultura familiar pelo PNAE realizadas no Brasil é de que as compras ocorrem em maior ou menor proporção a depender do arranjo institucional. No entanto, pouco se sabe para além da realidade de alguns municípios e estados. Neste sentido, propomos a análise de redes como metodologia para investigar os arranjos institucionais formados devido aos esforços para implementar as compras da agricultura familiar realizadas pelo PNAE.

Uma rede pode ser descrita como um gráfico com informações sobre os vértices (unidades de observação) e os elos, nós ou bordas existentes. O grande desafio está em analisar a estrutura da rede, com muita densidade de informação (redes complexas), particularmente a compreensão das propriedades de eficiência das estruturas existentes e seus impactos sobre as economias. A análise das estruturas de rede se baseia principalmente no estudo das relações e da densidade (número de interações). No caso das conexões dos agentes em redes, formais ou informais, o espaço social de interação pode ser compreendido não apenas pela proximidade geográfica, mas também porque os agentes em redes podem criar institucionalidade funcional que ajuda a entender como a operacionalização do PNAE está estruturada. As informações para o desenho da rede serão extraídas primeiramente de revisão de literatura e, em um segundo momento, das entrevistas semiestruturadas.

Considerações finais

Os resultados esperados da pesquisa são: a (i) identificação das barreiras relacionadas à implementação do PNAE em nível nacional que podem ajudar a informar tomadores de decisão, burocratas estatais, sociedade civil e a comunidade internacional para aprimoramento do PNAE e de programas de alimentação escolar de outros países; e (ii) prover evidências quanto ao potencial das compras públicas de alimentos na promoção da segurança alimentar e nutricional dos estudantes atendidos pelo programa e do desenvolvimento local e rural, com ênfase na agricultura familiar. A identificação das barreiras relacionadas à implementação do

PNAE em nível nacional serão capazes de informar os atores para o aprimoramento do PNAE e de programas de alimentação escolar de outros países.

Referências

AZEREDO, C. M.; REZENDE, L. F. M. de; CANELLA, D. S.; CLARO, R. M.; PERES, M. F. T.; LUIZ, O. do C.; FRANÇA-JUNIOR, I.; KINRA, S.; HAWKESWORTH, S.; LEVY, R. B. Food Environments in Schools and in the Immediate Vicinity are Associated with Unhealthy Food Consumption Among Brazilian Adolescents. **Preventive medicine**, v. 88, p. 73–79, 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edição 70, 2016.

BICALHO, D.; VILLAR, B. S. Efeito da Lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar na qualidade nutricional dos cardápios escolares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 26, 2019.

COSTA, B. A. L.; AMORIM, P. C. G.; SILVA, M. G. d. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.53, p. 109–126, 2015.

ELIAS, L. D. P.; BELIK, W.; CUNHA, M. P. D.; GUILHOTO, J. J. M. Socioeconomic Impacts of the National School Feeding Program on family farming in Santa Catarina. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, n. 57, v.2, p. 215–233, 2019.

FNDE. **Resolução/FNDE/MEC nº 6 de 8 de maio de 2020**. 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, 2020.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil**. Revista de Economia e Sociologia Rural,** v. 52, p. 125–146, 2014.

JANUÁRIO, B. L. **A implementação da Lei 11.947/09 da compra direta da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do Estado de São Paulo**: possíveis fatores relacionados. PhD thesis, Universidade de São Paulo, 2013.

KELLY, S.; SWENSSON, L. F. **Leveraging Institutional Food Procurement for Linking Small Farmers to Markets**. Findings from WFP's Purchase for Progress Initiative and Brazil's Food Procurement Programmes. FAO, 2017.

MELÃO, I. B. Produtos sustentáveis na alimentação escolar: o PNAE no Paraná. **Caderno IPARDES**, Estudos e Pesquisas; v.2, n.2, p. 87–105, 2012.

PAULI, R. I. P.; SCHULZ, J. R. da S.; ZAJONZ, B. T. O desenvolvimento do PNAE nas escolas públicas do município de Santa Maria/RS. **Revibec: Revista Iberoamericana de Economía Ecológica,** v. 33, p. 1–17, 2020.

PEDRAZA, D. F.; MELO, N. L. S. D.; SILVA, F. A.; ARAUJO, E. M. N. Evaluation of the National School Food Program: review of the literature. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.23, n.5, 2018.

RIBEIRO, K. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Foz do Iguaçu**: estudo da Escola Municipal Papa João Paulo I. Dissertação de Mestrado, 2015.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, n. 3, p.511-531, 2010.

SCHNEIDER, S.; THIES, V. F.; GRISA, C.; BELIK, W. Potential of Public Purchases as Markets for Family Farming: An Analysis of Brazilian School Feeding Program between 2011 and 2014. **Food Security and Sustainability**, v.1. Elsevier, p. 69–95, 2016.

SIDANER, E.; BALABAN, D.; BURLANDY, L. The Brazilian School Feeding Programme: An Example of An Integrated Programme in Support of Food and Nutrition Security. **Public Health Nutrition**, v.16, n. 6, p. 989–994, 2013.

TRICHES, R. M.; SILVESTRI, F. Adequação das Chamadas Públicas para Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. **Desenvolvimento em Questão,** v.16, n. 44, p. 233–259, 2018.

WITTMAN, H.; BLESH, J. Food sovereignty and Fome Zero: Connecting Public Food Procurement Programmes to Sustainable Rural Development in Brazil. **Journal of Agrarian Change**, v.17, n.1, p. 81–105, 2017.

3. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Agricultura Familiar e as interfaces com a Nutrição: Alimentação Segura Saudável e Sustentável

Suzi Barletto Cavalli - PPGN - OBASS/UFSC

Introdução e apresentação temática

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) objetiva contribuir com a aprendizagem, com o rendimento escolar, e com a formação de práticas alimentares saudáveis. Para isto, devem ser utilizados alimentos adequados, variados e seguros, respeitando a cultura, os hábitos alimentares e as tradições. Deve ainda, apoiar o desenvolvimento sustentável e a aquisição de alimentos produzidos na região, dando preferência aos produzidos pela agricultura familiar. Desde 2003, com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a agricultura familiar vem se consolidando como um dos fornecedores da alimentação escolar.

A alimentação escolar no Brasil vem passando por diversas modificações em sua forma de execução. A partir de 2009, alimentos com alto teor de açúcar, sódio e gorduras tiveram sua compra restrita. Além disso, tornou-se obrigatória a aquisição de alimentos diretamente dos agricultores familiares.

A compra institucional de alimentos vem se destacando no cenário das políticas públicas de alimentação como instrumento capaz de fomentar a construção de sistemas alimentares mais saudáveis e sustentáveis. A compra pública de alimentos depende, dentre outros fatores, do interesse do governo em fomentar a produção e fortalecer a agricultura familiar. Além disso, o alcance dessas políticas no Brasil ainda é limitado, dado que o processo de implementação da mesma possui certas especificidades que acabam limitando o seu alcance.

A caracterização de uma alimentação segura, saudável e sustentável deve estar relacionada à produção de alimentos que protegem a biodiversidade e promovam o consumo variado, resgatando alimentos, preparações e hábitos culturais tradicionais. Deve ser acessível e disponível a todos, em quantidade e qualidade, baseada em alimentos produzidos e processados na região, por agricultores familiares, de maneira agroecológica, fundamentada na comercialização justa, aproximando a produção do consumo. Além disso, deve ser isento de contaminantes físicos, biológicos ou químicos que causem malefícios a todos os envolvidos, de maneira aguda ou crônica.

Nesse sentido, apresentamos nossos estudos acerca do tema, buscando unir as interfaces de políticas públicas inclusivas na área de alimentação e nutrição em conjunto com a interface de soberania e abastecimento da agricultura familiar para o segmento da alimentação escolar sob a luz da caracterização de uma alimentação segura, saudável e sustentável.

Estudo 1. Estratégias de Gestão da Qualidade dos Vegetais e Frutas Fornecidos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a Alimentação Escolar [1]

O projeto de pesquisa foi elaborado no ano 2010 e teve como justificativa a escassez de estudos sobre a qualidade dos alimentos fornecidos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a alimentação escolar e sua relevância no contexto das políticas públicas, assim buscou-se analisar as estratégias de gestão da qualidade nutricional, regulamentar, sensorial e de sustentabilidade dos vegetais e frutas fornecidos pelo PAA para a alimentação escolar.

A metodologia adotada foi a de pesquisa descritiva com abordagem quali-quantitativa, de caráter exploratório e investigatório, delineada como estudo de caso. A pesquisa foi realizada desde 2009, em etapas distintas, mas complementares. A última etapa visou a ampliação da amostra, realizando estudo investigatório em um município de cada estado da região sul do Brasil, que estivessem executando o PNAE articulado com o PAA. As técnicas de coleta de dados englobaram entrevistas, análise documental e observação direta. Foram entrevistados 25 representantes da alimentação escolar e 35 da agricultura nos três municípios.



Entre os documentos analisados destacam-se os cardápios, as licitações, as chamadas públicas, os demonstrativos sintéticos de prestação de contas do PNAE, os projetos do PAA, as listagens de escolas, funcionários e alunos, entre outros. A observação direta foi realizada mediante acompanhamento do processo de abastecimento dos vegetais e frutas, desde as propriedades rurais familiares até as cozinhas escolares. Evidenciaram-se dificuldades na interação entre o PNAE e o PAA, relacionadas especialmente com a integração entre os atores envolvidos no planejamento e execução do Programa; assistência técnica e cursos de capacitação aos agricultores; transporte dos produtos; infraestrutura das unidades escolares; informação dos gestores sobre os programas; certificação e adequação dos produtos (particularmente orgânicos e processados); atuação do controle social; e o valor destinado à aquisição de alimentos. No entanto, muitos benefícios foram observados a partir do fornecimento de vegetais e frutas pelo PAA para alimentação nas escolas.

Verificou-se aumento da oferta destes alimentos nos cardápios escolares, propiciando maior quantidade e variedade na alimentação oferecida e contribuindo com o cumprimento das diretrizes da alimentação escolar. Assim, constata-se uma melhora nas dimensões nutricional, regulamentar, sensorial e de sustentabilidade da alimentação escolar. Ainda, algumas estratégias adotadas na execução do PAA podem ser destacadas, como: a participação e atuação conjunta dos atores envolvidos, o auxílio da prefeitura no recolhimento dos produtos do PAA nas unidades produtoras, a possibilidade de entrega direta pelo produtor em unidades escolares rurais, a existência de um depósito central e carro próprio da alimentação escolar, para recebimento dos produtos e entregas nas unidades escolares; respectivamente.

Aspecto de relevância identificado diz respeito à oferta de alimentos produzidos sem a utilização de agrotóxico pelas vias de fornecimento da agricultura familiar (chamada pública de compra e PAA), produtos que não eram fornecidos por licitação. No entanto, cabe destacar a dificuldade enfrentada para a certificação dos produtos orgânicos, uma vez que estes não possuíam certificado. Tal dificuldade foi relacionada, por representantes das cooperativas, ao número insuficiente de técnicos para auxiliar no processo, além da falta de um sistema cooperativo de certificação.

Para além dos benefícios do programa, algumas falhas e dificuldades foram apontadas. Entre elas destaca-se a falta de organização dos agricultores; falta de apoio da gestão municipal; baixos preços pagos aos agricultores; falta de assistência técnica; ausência de agricultores especializados na produção de vegetais e frutas e alimentos processados; descontinuidade da entrega; e dificuldades de cumprimento da legislação. Os secretários de agricultura sugeriram que um maior apoio governamental, em instância estadual e federal poderia auxiliar na superação de algumas dificuldades, particularmente financeiras. Além disso, indicam a necessidade da redução de impostos, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), visto que ainda não está aplicado em todos os estados brasileiros.

Nesse sentido, para além da segurança alimentar e nutricional, o PAA como fornecedor da alimentação escolar vai ao encontro dos preceitos da soberania alimentar e nutricional, tendo em vista o estímulo ao aumento da quantidade e variedade de alimentos produzidos localmente, parte da cultura e hábitos alimentares da comunidade Com isso, verificou-se a necessidade da inclusão nos cardápios de outros alimentos produzidos na região, de forma a ampliar a aquisição de alimentos da agricultura familiar e, consequentemente, obter benefícios na variedade dos cardápios da alimentação escolar e no estímulo à produção desses alimentos, muito importantes para a inclusão produtiva da agricultura familiar.

Os cardápios escolares demonstram que o PAA teve real importância na melhoria da qualidade nutricional, sensorial, regulamentar e de sustentabilidade da alimentação escolar. Isso se deu pelo aumento da oferta de vegetais e frutas, propiciando quantidade e variedade desses alimentos nos cardápios escolares e contribuindo com o cumprimento das diretrizes preconizadas na Resolução nº 38 de 2009 do FNDE. Observou-se que o fornecimento de vegetais e frutas para a alimentação escolar, pode também contribuir com o fortalecimento da produção da agricultura familiar da região. É inegável a relação existente entre o fornecimento

de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar, com a melhoria da qualidade da alimentação servida, além de que o PAA desonera a gestão municipal de gastos com a aquisição desses alimentos, possibilitando ao município incluir outros itens nos cardápios.

As unidades escolares de produção de refeições do município não dispõem de critérios de substituição de produtos. A adoção desses critérios pode auxiliar na manutenção do fornecimento de alimentos frente a possíveis dificuldades de produção, de forma a não comprometer a qualidade nutricional e sensorial dos cardápios escolares. Entre as dificuldades enfrentadas para a execução do PNAE, encontra-se a infraestrutura inadequada das cozinhas escolares, a falta de funcionários e o baixo valor destinado à aquisição de alimentos.

Salienta-se que a partir do aumento da quantidade de vegetais e frutas na alimentação escolar surge a necessidade de ampliação do quadro de funcionários do PNAE, tendo em vista o aumento da carga de trabalho a ser desenvolvido decorrente do pré-preparo e preparo dos alimentos.

A agricultura familiar como fornecedora da alimentação escolar, requer novos padrões de organização de produção e de desenvolvimento territorial e regional. Frente a isso, se faz necessário o desenvolvimento de ações conjuntas, com os diferentes sujeitos envolvidos no processo, visando à qualidade do alimento produzido/fornecido, em suas diversas dimensões. A integração de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional com as políticas agrícolas evidenciam a importância da parceria de diversos segmentos da gestão municipal, em especial a agricultura e a educação, com as organizações dos agricultores familiares.

Estudo 2. Qualidade da alimentação escolar a partir do fornecimento de alimentos da agricultura familiar: um estudo multicêntrico na região sul do Brasil[2]

O objetivo do estudo foi analisar a qualidade da alimentação escolar a partir do fornecimento de alimentos da agricultura familiar. Visando a análise da qualidade da alimentação escolar a partir da entrega da agricultura familiar foi realizado um estudo em 21 municípios da região sul do Brasil. Tratou-se de um estudo descritivo quali-quantitativo. Os participantes deste estudo foram gestores e funcionários ligados à alimentação escolar, gestores e funcionários da agricultura, representante da cooperativa e agricultores envolvidos com o PNAE municipal, totalizando 185 entrevistados.

A coleta de dados foi realizada entre março e novembro de 2015, durante visita a campo em cada município. As técnicas utilizadas para coleta de dados foram análise documental e entrevistas estruturadas.

Observou-se que após o início da comercialização de alimentos para a alimentação escolar, a qualidade da alimentação escolar melhorou na opinião de 86,6% (n=149) dos entrevistados. Os principais motivos citados para justificar a melhora da qualidade foram relacionados à quantidade, variedade e qualidade (nutricional e sensorial) dos produtos ofertados. Também, ocorreu um aumento no percentual de investimento na aquisição de alimentos da agricultura familiar entre 2009 e 2014.

Nos cardápios, ocorreu um aumento na presença de frutas, saladas e vegetais não amiláceos. Em contrapartida, houve redução da presença de alimentos embutidos, concentrados e em pó. Também, ocorreu maior oferta de alimentos de produção artesanal, sem a presença de aditivos e altos teores de açúcares e sódio, provenientes da agricultura familiar. Assim, a agricultura familiar proporcionou maior variedade de alimentos recomendados nas listas de compras. A maioria dos alimentos fornecidos pela agricultura familiar (88,3%) foi classificada como recomendados.

A alimentação escolar forneceu vários dos alimentos regionais, principalmente vegetais e frutas, identificados no município, mostrando que o setor pode auxiliar na valorização da produção regional e culturalmente aceito pelos escolares. Contudo, ainda possui dificuldades na oferta de produtos regionais de origem animal.

Outras dificuldades para a aquisição da alimentação escolar foram apontadas pelos entrevistados, sendo que a maioria poderia ser sanada a partir do diálogo previamente a realização da chamada pública de compra. As principais motivações para a compra da agricultura familiar foram relacionadas a melhores características dos produtos e das refeições e a valorização do regional e para o setor agrícola familiar a segurança e o comércio mais justos, melhorando assim a relação social e econômica. Os benefícios gerados pela comercialização de alimentos para a alimentação escolar mais citados foram: aumento da renda do agricultor (97,7%), garantia de mercado para os alimentos produzidos (95,4%), e a permanência do agricultor no meio rural (90,8%). Observa-se um potencial no aumento da aquisição da agricultura familiar, já que vários alimentos produzidos pelos agricultores não estavam inseridos na alimentação escolar.

Em geral, os resultados indicam uma melhora nas dimensões da qualidade avaliadas e na estruturação da agricultura familiar, diante do fornecimento de alimentos via PNAE. A maioria dos municípios pesquisados iniciaram a aquisição de alimentos da agricultura familiar em 2010, com ressalva para dois municípios, um do Paraná e um do Rio Grande do Sul, que iniciaram em 2009.

A comercialização de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar tem gerado benefícios tanto para os agricultores quanto para a alimentação escolar. A melhoria da qualidade da alimentação escolar e a melhoria da renda por parte dos agricultores foram os benefícios mais citados pelos municípios pesquisados. Do mesmo modo, a motivação mais citada pelos agentes do setor da alimentação escolar para continuar a compra de alimentos da agricultura familiar, foi relacionada a melhoria das características dos alimentos, a exemplo de alimentos mais frescos, com menos agrotóxicos, mais variados e de melhor qualidade.

Para o setor da agricultura, a melhoria da renda também foi citada como uma motivação para a comercialização de alimentos pelo PNAE. No entanto, a motivação mais presente foi relacionada ao fato de ser comércio mais justo (o valor pago pelos produtos) e mais seguro (honestidade a comercialização, garantia de mercado e garantia de pagamento). Benefícios para os escolares também foi referido por ambos os setores. Na realização do processo de compra, etapas prévias as chamadas públicas, como reuniões com agricultores e outros, se mostraram importantes principalmente para o sucesso do processo aquisitivo. Nesses casos percebe-se uma maior inclusão de produtos da agricultura familiar que antes não faziam parte do cardápio escolar, in natura ou processados, e ainda uma menor ocorrência de Chamadas Públicas ou itens da chamada pública desertos. A realização dessas etapas pode auxiliar na superação de dificuldades citadas.

Sobre a composição dos cardápios, a maioria ofertava refeições completas com a presença de vegetais não amiláceos, além de pouca presença de alimentos gordurosos e ou frituras na maioria dos dias de cardápios analisados. Contudo a oferta de saladas, frutas, leguminosas e alimentos integrais ainda é baixa na alimentação escolar dos municípios analisados, sendo, em média, inferior a 50% dos dias de cardápio analisados. Alguns municípios não cumpriram a legislação quanto a oferta de lanches doces. Os lanches favoreceram a oferta de alimentos industrializados, possivelmente com altos teores de açúcares, sódio e gorduras. Apesar disso, ressalta-se positivamente a presença de alimentos caseiros e regionais presentes nessas preparações, como os processados, favorecendo a compra de produtos da agricultura familiar ou preparo na própria escola.

Considerando a fonte de aquisição dos alimentos presentes nos cardápios, a análise das listas de compras demonstrou que a aquisição de alimentos classificados como controlados, aqueles com alto teor de gorduras, açúcares e sódio, eram majoritariamente comprados via licitação de outros fornecedores. Nas chamadas públicas de compra da agricultura familiar estavam inseridos na maioria alimentos recomendados, com maiores quantidades e variedades de produtos in natura, como frutas e vegetais. Ainda assim, identifica-se grande potencial de aumento da aquisição da agricultura familiar, principalmente em alimentos com algum nível de processamento, como carnes, cereais e panificados. Para isso medidas de incentivo ao produtor precisam ser tomadas e a discussão da inclusão produtiva para o setor da agricultura familiar,

bem como as demandas de regulação sanitária precisam ser revisitadas e o conceito de alimento seguro, saudável e sustentável deve permear a operacionalização.

Além da oferta de alimentos recomendados, a realização da compra da agricultura familiar proporcionou a oferta de uma grande variedade de alimentos regionais. A agricultura familiar foi a maior responsável pela oferta de vegetais e frutas regionais na maioria dos municípios. Ainda, segundo os entrevistados, a oferta da maioria dos alimentos regionais ocorreu após o início da compra de alimentos da agricultura familiar.

A licitação ofertou grande parte dos alimentos regionais beneficiados e/ou processados. No entanto, alguns desses alimentos também estavam sendo ofertados pela agricultura familiar, indicando não somente o potencial do setor na oferta desses alimentos, como a aquisição de alimentos possivelmente mais condizentes com o modo de fazer local e com melhor qualidade nutricional.

Pode-se descrever que nos municípios em que houve uma maior integração entre os agentes envolvidos houve uma maior eficácia na melhoria da qualidade da alimentação escolar. Dessa forma, cita-se a importância da articulação entre todos os agentes envolvidos na cadeia produtiva. A agricultura familiar como fornecedora da alimentação escolar, requer novos padrões de organização de produção e de desenvolvimento territorial e regional.

Estudo 3. Oferta de Alimentos Saudáveis em Instituições Públicas: Instrumentalização de Responsáveis Técnicos dos Serviços de Alimentação e Agricultores/as Familiares para Aquisição Sustentável de Alimentos[3]

Considerando a necessidade de fortalecer os sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, optou-se pela realização do presente projeto que teve como objetivo geral fomentar a oferta de alimentos saudáveis em instituições públicas por meio da instrumentalização de responsáveis técnicos dos serviços de alimentação e agricultores/as familiares para a aquisição sustentável de alimentos.

O projeto foi desenvolvido em 3 etapas: pesquisa, extensão e cursos de qualificação profissional. Na primeira etapa do projeto foram identificados os benefícios e as dificuldades de realização da compra/venda sustentável de alimentos em instituições públicas, na opinião dos responsáveis técnicos dos serviços de alimentação e dos agricultores/as familiares brasileiros. Para isso, realizou-se um estudo transversal quantitativo por meio de um questionário online enviado por correio eletrônico aos responsáveis técnicos dos restaurantes institucionais e a organizações de agricultores/as. Foram obtidas informações sobre as instituições vendedoras/compradoras e os benefícios e dificuldades do processo de compra institucional na opinião dos diferentes agentes.

Após a etapa de pesquisa foi dado início a etapa de extensão tecnológica e de curso de qualificação profissional, ambas elaboradas a partir das informações geradas na primeira etapa do projeto. Para instrumentalizar os agentes envolvidos para a compra/venda de alimentos, foi criada uma Rede de Comercialização Institucional (Rede Sustenta) composta pelas instituições compradoras e vendedoras de alimentos que participaram da etapa de pesquisa e do curso. A Rede está sendo implementada e terá como objetivo a divulgação de informações relevantes no âmbito da aquisição de alimentos, constituindo um espaço para o compartilhamento de materiais e de experiências entre os participantes.

Por fim, a etapa de cursos de qualificação buscou sensibilizar os responsáveis técnicos da alimentação institucional para a aquisição sustentável de alimentos nas instituições públicas; e instrumentalizar responsáveis técnicos e agricultores/as para a superação de dificuldades do processo de compra/venda sustentável de alimentos saudáveis nas instituições públicas. O curso foi realizado de forma gratuita e online.

Na etapa de pesquisa participaram 834 pessoas, 541 que atuavam junto a restaurantes institucionais e 293 ligados à produção de alimentos pela agricultura familiar. Dos participantes ligados a restaurantes institucionais 69,9% afirmaram comprar alimentos da agricultura familiar

e 71,7% dos participantes de organizações relacionadas com a agricultura familiar afirmaram vender alimentos a restaurantes institucionais. Nossos resultados mostram um aumento na compra de alimentos da agricultura familiar a partir do ano de 2010. Por outra parte, a venda pelas organizações de agricultores apresentou um maior aumento em 2008. Os alimentos mais vendidos/ comprados foram as frutas e as verduras.

Nossos resultados sugerem que a região do país não influi na implementação da compra de alimentos da agricultura familiar. No entanto, outros fatores como o tipo de instituição, sua abrangência, tamanho do município, tipo de gestão e o custo das refeições parecem explicar o alcance da implementação da compra de alimentos da agricultura local em restaurantes institucionais. Na opinião dos participantes do estudo, a compra local pode contribuir para a sustentabilidade do sistema alimentar. Em relação às dificuldades, aspectos relacionados ao tecido produtivo da região (como baixa capacidade de produção, sazonalidade, falta de assistência técnica, baixo número de organizações de agricultores) parecem dificultar sua implementação. A burocracia do processo de compra, a falta de apoio da gestão pública e a falta de informações da instituição sobre a possibilidade de compra desses produtores parece dificultar sua implementação em um maior número de restaurantes institucionais.

A segunda etapa do projeto contou com a participação de 26 palestrantes nacionais e internacionais, os quais elaboraram videoaulas e materiais complementares que fizeram parte do curso de capacitação. O curso foi estruturado em 30 temas divididos em 3 módulos: Módulo 1. Alimentação Saudável e Sustentável; Módulo 2. A produção sustentável de alimentos; Módulo 3. Mercado institucional e a operacionalização da compra pública de alimentos da agricultura familiar. O curso de capacitação contou com 1378 inscritos.

Considerando a potencialidade dos restaurantes institucionais no fomento ao desenvolvimento de sistemas agroalimentares sustentáveis e saudáveis, acredita-se que os resultados da presente proposta possam contribuir para a promoção da segurança e soberania alimentar e nutricional, incluindo o fortalecimento da agricultura familiar, o abastecimento alimentar sustentável, e até mesmo um consumo saudável de alimentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados destacaram modificações favoráveis na qualidade nutricional dos cardápios e dos alimentos adquiridos em decorrência de possíveis critérios regulamentares do programa de alimentação escolar, como a aquisição de alimentos da agricultura familiar e restrição a compra e a oferta de alimentos com baixo valor nutricional. As normas podem contribuir com o desenvolvimento de sistemas agroalimentares locais à medida que incentivam os agricultores na produção de alimentos, aumentando a renda, garantindo mercado para comercialização e assim a manutenção no meio rural.

Também é interessante considerar que se faz necessário o desenvolvimento de ações conjuntas, com os diferentes sujeitos envolvidos no processo, visando à qualidade do alimento produzido/fornecido, em suas diversas dimensões. A integração de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional com as políticas agrícolas evidenciam a importância da parceria de diversos segmentos da gestão municipal, em especial a saúde-nutrição, agricultura e a educação, com as organizações dos agricultores familiares.

Destaca-se ainda a necessidade de incorporar diretrizes que permeiam a qualidade ampla na alimentação escolar. Destacando-se a inclusão produtiva de produtos processados pela agricultura familiar (associações e cooperativas), indo além do fornecimento de alimentos in natura, incentivar a produção agroecológica, gerir propostas de regulação sanitária de inclusão e difundir o conceito e operacionalização de alimento seguro, saudável e sustentável nas políticas públicas entre o PNAE e a agricultura familiar.

Referências Bibliográficas das pesquisas apresentadas: relatórios, capítulos de livros e artigos publicados

CAVALLI, S.B. **Estratégias de Gestão da Qualidade dos Vegetais e Frutas Fornecidos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a Alimentação Escolar**. Relatório Final Edital MCT/MDS -SAGI/CNPq Nº 36/2010, n. processo: 63662/2010-7). Brasília, 2012.

CAVALLI, S. B. **Qualidade da alimentação escolar a partir do fornecimento de alimentos da agricultura familiar: um estudo multicêntrico na região sul do Brasil.** Relatório Final Edital Universal MCTI/CNPq Nº 14/2012. Processo nº 483184/2012-8 Brasília 2017.

CAVALLI, S.B. **Oferta de Alimentos Saudáveis em Instituições Públicas: Instrumentalização de Responsáveis Técnicos dos Serviços de Alimentação e Agricultores/as Familiares para Aquisição Sustentável de Alimentos.** Relatório Final. pelo Edital Chamada CNPq/MCTIC Nº 016/2016. Processo nº 442830/2016-5. 2021.

FABRI, R. K.; PROENCA, R. P. C.; MARTINELLI, S. S.; CAVALLI S.B. Regional foods in Brazilian school meals. BRITISH FOOD JOURNAL (1966), v. 117, p. 1706-1719, 2015.

MARTINELLI, S. S.; SOARES, P. FABRI, R. K.; CAMPANELLA, G. R. A.; ROVER, O. J.; CAVALLI, S. B. Potencialidades da compra institucional na promoção de sistemas agroalimentares locais e sustentáveis: o caso de um restaurante universitário. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, v. 22, n. 1, p. 558-73, 2015.

MARTINELLI, S. S.; SOARES, P. FABRI, R. K.; VEIROS, M. B.; CAVALLI, S.B. Qualidade da alimentação escolar: método para avaliação da Aquisição de Gêneros Alimentícios (AGA). In: Rozane Marcia Triches; Carla Rosane Paz Arruda Teo. (Org.). Alimentação Escolar. 1ed.Chapecó: Argos, 2016, p. 345-378.

SOARES, P.; MARTINELLI, S. S.; MELGAREJO, L.; CAVALLI, S. B. Fornecimento de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar: o exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, Campinas, v. 20, p. 41-51, 2013.

SOARES, P.; MARTINELLI, S. S.; MELGAREJO, L.; DAVÓ-BLANES, M. C.; CAVALLI, S. B. Potencialidades e dificuldades para o abastecimento da alimentação escolar mediante a aquisição de alimentos da agricultura familiar em um município brasileiro. CIÊNCIA & SAÚDE COLETIVA, v. 20, p. 1891- 900, 2015.

SOARES P. DAVO-BLANES, M. C. ; MARTINELLI, S. S. FABRI, R. K. ; VEIROS, M. B. ; CAVALLI, S.B.. Programa Nacional de Alimentação Escolar como promotor de Sistemas Alimentares Locais, Saudáveis e Sustentáveis: uma avaliação da execução financeira. CIÊNCIA & SAÚDE COLETIVA, v. 23, p. 4189-4197, 2018.

GIRARDI, MARIANA WERLANG; FABRI, RAFAELA KAREN; BIANCHINI, VITÓRIA ULIANA ; MARTINELLI, SUELLEN SECCHI ; CAVALLI, SUZI BARLETTO . Oferta de preparações culinárias e alimentos regionais e da sociobiodiversidade na alimentação escolar: um estudo na Região Sul do Brasil. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, v. 25, p. 29-44, 2018.

SOARES, P. FABRI, R. K. ; MARTINELLI, S. S. ; BIANCHINI, V. U. ; CAVALLI, S. B. . Compra institucional de alimentos: uma estratégia para impulsionar sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis. In: Julian Perez-Cassarino; Rozane Marcia Triches; Jose Giacomo Baccarin; Carla Rosane Paz Arruda Teo. (Org.). Abastecimento Alimentar: Redes Alternativas e Mercados Institucionais. 1ed.Chapecó e Cabo Verde: Ed. UFFS; UNICV, 2018, v. 1, p. 225-250.

SOARES, P. ; DAVO-BLANES, M. C. ; MARTINELLI, S. S. ; MELGAREJO, L. ; S.B.CAVALLI . The effect of new purchase criteria on food procurement for the Brazilian school feeding program. APPETITE, v. 108, p. 288-294, 2017.

SOARES, PANMELA; MARTINELLI, SUELLEN SECCHI; MELGAREJO, LEONARDO; CAVALLI, SUZI BARLETTO; DAVÓ-BLANES, MARI CARMEN. Using local family farm products for school feeding programmes: effect on school menus. BRITISH FOOD JOURNAL, v. 119, p. 1-13, 2017

MARTINELLI, S. S. ; CAVALLI, S. B. Alimentação saudável e sustentável: uma revisão narrativa sobre desafios e perspectivas. CIÊNCIA & SAÚDE COLETIVA, v. 24, p. 4251-4262, 2019.

MARTINELLI, S. S. ; MARTINS, A. M.; S.B. CAVALLI . Instrumento para avaliação de Boas Práticas Sustentáveis em Serviços de Alimentação. NUTRIÇÃO EM PAUTA, v. 28, p. 33, 2020.

BIANCHINI, V. U.; MARTINELLI, S. S.; SOARES, P. ; FABRI, R. K.; CAVALLI, S. B.. Criteria adopted for school menu planning within the framework of the Brazilian School Feeding Program. REVISTA DE NUTRIÇÃO, v. 33, p. 190-197, 2020

PIZZI, M. ; MARTINELLI, S. S. FABRI, R. K. ; SOARES, P. ; CAVALLI, S. B. . Compra e venda de alimentos orgânicos para a alimentação escolar: dificuldades e estratégias de superação. DEMETRA: ALIMENTAÇÃO, NUTRIÇÃO & SAÚDE, v. 15, p. e47995-e47995, 2020.

SOARES, P. ; MARTINELLI, S.S.; CAVALLI, S.B. DAVÓ-BLANES, M. CARMEN. Propuesta metodológica para explorar la compra de alimentos saludables y sostenibles en servicios de alimentación methodological proposal to explore the healthy and sustainable food service purchasing. GACETA SANITARIA, v. 35, p. 204-207, 2021.

---

[1] Estudo financiado pelo Edital MCT/MDS -SAGI/CNPq Nº 36/2010 - Número do Processo 563662/2010-7 Dados referentes ao Relatório apresentado ao CNPq em fevereiro de 2012.

[2] Estudo financiado pelo Edital: EDITAL UNIVERSAL MCTI/CNPq No 14/2012 Número do Processo: 483184/2012-8. Dados referentes ao Relatório encaminhado ao CNPq em 2017.

[3] Estudo financiado pelo Edital PROCESSO: 442830/2016-5 Chamada CNPq/MCTIC Nº 016/2016. Dados do Relatório da Pesquisa enviada para o CNPq em 2021.



4. Implementação do PNAE e burocracia de nível de rua nos municípios do Litoral Norte-RS[1]

Catia Grisa (PGDR-PGDREDES/UFRGS)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) vem passando por mudanças importante em seu desenho nos últimos anos. Descentralização administrativa, orientações para a promoção da alimentação saudável, aquisições de alimentos da agricultura familiar e priorização para alimentos agroecológicos são algumas das diretrizes presentes nas regras nacionais. Todavia, a forma como essas regras são implementadas nos municípios varia de acordo com diversos fatores, dinâmicas e comportamentos. Enquanto em alguns municípios observamos dificuldades e descumprimentos das regras, em outros observamos diversas ações que atendem e vão além dos normativos federais, procurando avançar na promoção da agricultura familiar, da agroecologia e da alimentação saudável. Esses são os casos dos municípios de Itati e Torres no Litoral Norte do Rio Grande do Sul.

Em termos ilustrativos, citamos que, em 2019, Itati empregou 99% dos recursos da alimentação escolar oriundos do FNDE na aquisição de alimentos da agricultura familiar, sendo 30% com alimentos agroecológicos. Ademais, o município vem desenvolvendo um conjunto de ações de estímulo à alimentação saudável e adequada, sendo emblemático o estabelecimento da lei municipal nº 1354/2019 que incentiva a destinação de 100% dos recursos do FNDE para a aquisição de alimentos da agricultura familiar. Por sua vez, Torres empregou 87% dos recursos do FNDE na aquisição de alimentos da agricultura familiar em 2019 e, em 2020, 25% na aquisição de alimentos agroecológicos. Ademais, em 2016 a prefeitura municipal estabeleceu a lei nº 4886/2016 instituindo a aquisição de, no mínimo, 30% de alimentos orgânicos ou agroecológica e a construção de um Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos na Alimentação Escolar com a meta de atingir o percentual de 100%.

Esses dois casos instigam reflexões sobre os fatores que influenciam positivamente a implementação do PNAE e que confluem para a construção de ações complementares aos normativos federais. Que fatores nos ajudam a entender a reconfiguração do desenho da política pública ao ser implementado nos territórios? Partindo dessa questão, este texto tem como objetivo analisar a execução do PNAE nos municípios de Itati e Torres, mapeando a implementação dos normativos federais, o conjunto de ações complementares e os fatores que contribuem para a realização e emergência destas iniciativas.

Para esta análise, o texto dialoga com os debates sobre implementação de políticas públicas, burocracia de nível de rua e discricionaridade na gestão pública (Fernandez e Guimarães, 2020; Lipsky, 2019; Lotta, 2019; Pires, 2019; Wegrich, 2015; Barret, 2004). Depois de superados os enfrentamentos entre perspectivas *top down* e *botton up*, os estudos têm procurado avançar nos

fatores que influenciam a atuação da burocracia; no modo como os burocratas de nível de rua reconfiguram e reconstroem a política pública, fazendo ativismo para sua implementação ou, ao contrário, dificultando sua implementação e contribuindo para a reprodução de desigualdades; e no mapeamento dos diferentes tipos, práticas, ações e reações da burocracia.

Procurando sistematizar os fatores que interferem na implementação da alimentação escolar em Itati e Torres – notadamente na atuação das nutricionistas, burocratas de nível de rua e responsáveis técnicas pela elaboração dos cardápios -, o texto inicialmente toma a burocracia de nível de rua como variável independente e coloca luz sobre três conjuntos de variáveis: os fatores políticos, os fatores organizacionais e os fatores profissionais (Fernandez e Guimarães, 2020). Complementarmente – e ainda seguindo o caminho metodológico sugerido por Fernandez e Guimarães (2020) – tomamos a burocracia de nível como variável independente de modo a contemplar sua influência na implementação das políticas públicas, enfatizando mais três fatores: a governança democrática, o tratamento dado à cidadania, e o sucesso da política pública.

O Quadro a seguir procura sistematizar alguns resultados encontrados ao colocarmos o foco nos fatores mencionados acima.

Quadro 01: Análise em perspectiva da implementação do PNAE em Itati e Torres – 2010-2020.

	Itati	**Torres**
Fatores Políticos	Normativos federais que estimulam a promoção da alimentação saudável; apoio do executivo municipal; apoio de atores importantes do município envolvidos com cooperativismo, fortalecimento da agricultura familiar e promoção da alimentação saudável	Normativos federais que estimulam a promoção da alimentação saudável; apoio do executivo municipal; apoio de atores importantes do município envolvidos com a promoção da produção local (agroecológica ou não)
Fatores Organizacionais	Participação do executivo municipal com contrapartida para o PNAE; Apoio às decisões e ações da burocracia de nível de rua;	Participação do executivo municipal com contrapartida para o PNAE; Apoio às decisões e ações da burocracia de nível de rua;

Fatores Profissionais	Formação profissional voltada para a saúde pública e coletiva, e alimentação saudável;	Formação profissional voltada para a saúde pública e coletiva, e alimentação saudável;
Governança democrática	Interações da burocrata de nível de rua com cooperativa e atores locais de modo a incluir a diversidade produtiva local na alimentação escolar. Interações da profissional com merendeiras e demais gestores públicos envolvidos com a alimentação escolar;	Interações da burocrata de nível de rua com a secretaria da agricultura e Emater de modo a incluir no PNAE a oferta local; Formação e capacitação das merendeiras sobre alimentação saudável.
Tratamento da Cidadania	Ativismo institucional da burocrata de nível de rua nos temas da alimentação saudável, agroecologia, biodiversidade e agricultura familiar, que repercute em ações que contribuem para a inclusão e inserção da categoria social no PNAE;	Valores da burocrata de nível de rua vinculados à promoção da alimentação saudável, os quais, inseridos em uma rede de atores, oportunizam estratégias que promovem a participação dos agricultores familiares locais no PNAE;
Sucesso da política pública	A partir das orientações do FNDE e da profissão, a burocrata de nível de rua, procura usar sua discricionariedade para ajustar o PNAE à diversidade alimentar local e promover a alimentação saudável no município.	A partir das orientações do FNDE e da profissão, a burocrata de nível de rua procurar usar sua discricionariedade para fortalecer a agricultura familiar e a produção agroecológica local.

Os resultados destacam que a confluência entre fatores que favorecem a atuação da burocracia de nível (variável dependente), bem como o modo como a burocracia de nível de rua (variável independente) implementa e se comporta diante da alimentação escolar afetam positivamente a dinâmica do PNAE em Itati e Torres. Seguindo a literatura de implementação de políticas públicas, reafirmamos o papel fundamental da burocracia de nível de rua nas diferentes dinâmicas que a política pública assume em cada território e salientamos a importância de considerar a influência do contexto e do tecido social presente no comportamento dos profissionais da ponta. Esses elementos redesenham e ressignificam a alimentação escolar no território, no cotidiano dos atores (profissionais, agricultores familiares

e escolares) e nas práticas produtivas, transformando o PNAE em mais do que um simples programa de provisão de alimentos. A alimentação escolar torna-se um instrumento para promoção da agricultura familiar local, de ações coletivas, de práticas sustentáveis e da alimentação saudável.

Referências

BARRET, Susan M. (2004) Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. Public administration, v. 82, n.2.

FERNANDEZ, Michelle V.; GUIMARÃES, N.C. (2020). Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. Revista Brasileira de Ciência Política, n.32.

LIPSKY, Michael. (2019) Burocracia De Nível De Rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: ENAP.

LOTTA, Gabriela S. (2019). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2019.

PIRES, Roberto R. (2019). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA.

WEGRICH, Kai. (2015) Jeffrey L. Pressman and Aaron B. Wildavsky, Implementation. In: LODGE, Martin; PAGE, Edward; BALLA, Steven. The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration. Oxford.

---

[1] Esse resumo se baseia no texto "Entre el diseño y la implementación: la dinámica de la alimentación escolar en la costa norte de Rio Grande do Sul, Brasil", de autoria de Catia Grisa, Samanta Sparremberger Desidério e Sergio Schneider, que se encontra em avaliação para publicação em coletânea.