

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

LUCIANA CORREIA VILLA REAL

**A PROBLEMÁTICA DA PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALIMENTOS
E O LUGAR DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – UMA REVISÃO DE LITERATURA**

PORTO ALEGRE

2011

LUCIANA CORREIA VILLA REAL

**A PROBLEMÁTICA DA PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALIMENTOS
E O LUGAR DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – UMA REVISÃO DE LITERATURA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como quesito parcial para a obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Sergio Schneider

Porto Alegre

2011

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

V712p Villa Real, Luciana Correia

A problemática da produção e consumo de alimentos e o lugar da
alimentação escolar : uma revisão de literatura / Luciana Correia Villa Real.
– Porto Alegre, 2011.
121 f. : il.

Orientador: Sergio Schneider.

(Série PGDR – Dissertação, n. 141).

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-
Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2011.

1. Alimentação escolar : Políticas públicas. 2. Consumo : Agricultura
familiar. 3. Bem-estar social. 4. Sistema agroalimentar. I. Schneider, Sergio.
II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências
Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. III.
Título. IV. Série.

CDU 338.439.02

LUCIANA CORREIA VILLA REAL

**A PROBLEMÁTICA DA PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALIMENTOS
E O LUGAR DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – UMA REVISÃO DE LITERATURA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como quesito parcial para a obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Sergio Schneider

Porto Alegre, 23 de maio de 2011.

Prof. Dr. Sergio Schneider (Presidente da banca)
UFRGS/PGDR

Profa. Dra. Islandia Bezerra da Costa
Departamento de Nutrição - UFPR

Profa. Dra. Rozane Márcia Triches
Departamento de Nutrição – Unipampa/Itaqui

Profa. Dra. Flávia Charão Marques
UFRGS/PGDR

AGRADECIMENTOS

Àqueles que têm todo o meu amor: meus pais, Dilma e Luiz Carlos.

Ao meu irmão Lucas que, mesmo distante, se faz sempre presente, com conversas, conselhos e risadas, amenizando a enorme saudade que eu sinto.

À Família Coelho, pelo carinho e incentivo.

Ao Claudinei Baldissera, pelas caronas para Porto Alegre, e também pela ajuda na reta final do trabalho.

Às minhas amigas queridas, que contribuíram através de conversas, jantares, filmes e viagens: Lê, Mô, Mari (Leal e Fick), Máris.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, a todos seus professores e funcionários.

À CAPES, pelo apoio financeiro que possibilitou minha dedicação a este trabalho.

À Renata Menasche, que me apresentou o PGDR. Guardo boas lembranças da disciplina Alimentação, Cultura e Campesinato, e de todo o tempo em que convivemos.

À Fabiana Thomé da Cruz, por toda a ajuda no meu primeiro ano de mestrado.

Aos meus colegas, em especial a Monique, Mirta, Fernanda, Andressa, Tiago, Fabiano, Daniele, Camila, Décio, Clério e Marcela. Com eles dividi algumas angústias e lágrimas, mas também muitas alegrias – o que tornou esta caminhada muito mais divertida!

Por fim, ao meu orientador, Sergio Schneider, pela incrível paciência que teve comigo, por sempre acreditar no meu potencial e, principalmente, por me desafiar a vencer meus medos.

*“De nuestros miedos
nacen nuestros corajes,
y en nuestras dudas
viven nuestras certezas.
Los sueños anuncian otra realidad posible,
y los delirios otra razón.
En los extravíos
nos esperan los hallazgos
porque es preciso perderse
para volver a encontrarse”
(Eduardo Galeano).*

RESUMO

Utilizando extensa revisão bibliográfica, esta dissertação aborda a problemática da relação entre consumo, produção e políticas públicas alimentares analisando o papel e as potencialidades dos Programas de Alimentação Escolar. O objetivo principal consiste em estudar o potencial das compras públicas como mecanismo de enfrentamento de problemas relacionados ao consumo e produção de alimentos, que pode se dar tanto através da integração de políticas à saúde dos escolares, como mediante a criação de mercados para os produtores locais. O estudo foi realizado com base em uma revisão da literatura sobre países e contextos em que a alimentação escolar foi acionada como uma política de abastecimento e segurança alimentar. Constatou-se que as compras locais, através do Programa de Alimentação Escolar, são consideradas como multiplicadoras de forças beneficiando, simultaneamente, as crianças e a economia local. No Brasil, ainda são poucos os estudos abordando os programas públicos alimentares como políticas públicas capazes de construir uma reconexão entre produção e consumo. Desta forma, a dissertação descreve as experiências dos municípios de Rolante (RS), Belo Horizonte (MG), e Fernandes Pinheiro (PR), que inovaram na forma de adquirir produtos da agricultura familiar, sem infringir a legislação vigente. Já na esfera internacional, estudou-se as reformas da alimentação escolar em Nova Iorque e Roma, que através da compra de gêneros alimentícios de pequenos produtores locais puderam oferecer aos escolares uma alimentação de qualidade, além de proporcionar novas oportunidades aos produtores locais. Nos países em desenvolvimento, estudos mostram a importância de se formular programas de longo prazo, tais como os Programas de Alimentação Escolar do Quênia e Índia. As experiências descritas nesta dissertação pretendem trazer uma contribuição para que se possa pensar em estratégias de mudança do setor público assim como dos comportamentos dos cidadãos, de tal forma que possam desenvolver hábitos alimentares mais saudáveis e que tenham consciência que seus atos afetam o ambiente. O estudo conclui que as políticas públicas, tais como o Programa de Alimentação Escolar podem produzir mudanças positivas tanto na produção quanto no consumo de alimentos na sociedade contemporânea, contribuindo desta forma para o desenvolvimento com sustentabilidade.

Palavras-chave: Alimentação. Consumo. Produção. Abastecimento. Sistema Agroalimentar. Alimentação Escolar.

ABSTRACT

Using vast bibliographic research, this dissertation approaches the problematic relationship between consumption, production and public feeding policies, analysing the role and the potential for School Feeding Programs. The main goal is to study the potential of public purchasing programs as a mechanism for confronting problems related to consumption and food production, that can be performed not only by the integration of policies to school children's health, but also through the creation of a market for local producers. The study was based on a literature review of the countries and contexts where school feeding programs were used as supply and food security policy. It was found that buying local, through the School Feeding Program, is considered a power multiplier, benefiting both children and the local economy. In Brazil, there are not many studies that approach the public feeding programs as public policies capable of creating a reconnection between production and consumption. In this way, the dissertation describes the experiences of three cities: Rolante (RS), Belo Horizonte (MG) and Fernandes Pinheiro (PR), which have used innovative ways of acquiring products from familiar agriculture, without breaking the existing laws. In an international sphere, the school feeding improvements in New York and Rome were studied. It was found that they could offer school children quality food by purchasing from small local producers, while also providing these producers new opportunities. In developing countries, studies show the importance of creating long-term programs, such as the School Feeding Programs in Kenya and India. The experiences described in this dissertation are intended to encourage people to think about changing strategies in the public sector, as well as changing citizens' behavior, in order to create healthier eating habits and awareness that their acts affect the environment. The study concludes that public policies, such as the School Feeding Program, can create positive changes not only in the production, but also in the consumption of food in a contemporary society, contributing then to sustainable development.

Keywords: Feeding. Consumption. Production. Supplying. Agri-food system. School feeding.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Evolução de indicadores antropométricos na população de 10 a 19 anos de idade, por sexo – períodos 1974-1975, 1989 e 2002-2003 e 2008-2009.....	28
Gráfico 2: Percentual de escolares do 9º ano do ensino fundamental obesos, segundo os municípios das capitais e o Distrito Federal – 2009.....	29
Gráfico 3: Teor de sódio em macarrão instantâneo	31
Gráfico 4: Teor de sódio em temperos de macarrão instantâneo	32
Gráfico 5: Teor máximo de sódio em macarrão instantâneo com tempero.....	33
Quadro 1: Documentos exigidos para participação nos processos licitatórios de empresas e produtores rurais.....	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Prevalência de déficit de peso, de excesso de peso e de obesidade na população com 20 anos de idade ou mais, de acordo com os critérios da Organização Mundial da Saúde – OMS, por sexo e situação do domicílio, segundo as Grandes Regiões – período 2008-2009	27
Tabela 2: Participação relativa de macronutrientes no total de calorias determinado pela aquisição alimentar domiciliar, por ano da pesquisa – Brasil – períodos 2002-2003 e 2008-2009	30
Tabela 3: Dados estatísticos do PNAE	85
Tabela 4: Recursos utilizados para compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE em Rolante em 2008	94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIA: Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação
ANVISA: Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BM: Banco Mundial
CAE: Conselho de Alimentação Escolar
CECANE: Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar
CGPAN: Coordenação Geral de Política de Alimentação e Nutrição
CME: Campanha de Merenda Escolar
CNSA: Conferência Nacional de Segurança Alimentar
COMASA: Conselho Municipal de Segurança Alimentar
COMUSAN: Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA: Conselho Nacional de Segurança Alimentar
DAP: Declaração de Aptidão ao Pronaf
EJA: Ensino de Jovens e Adultos
EMATER: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMEF: Escola Municipal de Ensino Fundamental
EMEI: Escola Municipal de Ensino Infantil
ENDEF: Estudo Nacional de Despesa Familiar
FAE: Fundação de Assistência ao Estudante
FAO: Food and Agriculture Organization
FCI: Food Corporation of India
FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNS: Food and Nutrition Services
HACCP: Hazard Analysis and Critical Control Point
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano
IEPP: Instituto Equipe de Educadores Populares
IPEA: Instituto de Pesquisa Aplicada
MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MP: Medida Provisória
NSLA: National School Lunch Act

NSLP: National School Lunch Program
OMS: Organização Mundial da Saúde
ONGs: Organizações Não Governamentais
PAA: Programa de Aquisição de Alimentos
PAT: Programa de Alimentação do Trabalhador
PeNSE: Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar
PFZ: Programa Fome Zero
PGDR: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural
PIB: Produto Interno Bruto
PMA: Programa Mundial de Alimentos
PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSN: Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição
POF: Pesquisa de Orçamentos Familiares
PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN: Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
SAN: Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS: Serviço de Alimentação e Previdência Social
SFA: School Food Authorities
SISVAN: Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SMAB-BH: Secretaria Municipal de Abastecimento
SMAAB: Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento
UFRGS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID: United States Agency for International Development
USDAs: United States Department of Agriculture
VIGITEL: Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico
WPA: Works Progress Administration

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O PAPEL DO CONSUMO NA RECONVERSÃO DOS SISTEMAS AGROALIMENTARES LOCAIS	21
2.1 ALIMENTOS E SAÚDE PÚBLICA – A QUESTÃO DA TRANSIÇÃO NUTRICIONAL	22
2.2 OS HÁBITOS ALIMENTARES DOS BRASILEIROS	25
2.3 OS CONSUMIDORES E SUA BUSCA POR ALIMENTOS DE QUALIDADE	34
2.3.1 Consumidores de alimentos orgânicos: afinal, quem são eles?	41
3 AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS	44
3.1 A QUESTÃO ALIMENTAR COMO UMA QUESTÃO SOCIAL E DE SAÚDE PÚBLICA	46
3.2 O PAPEL DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA REORGANIZAÇÃO DO SISTEMA AGROALIMENTAR	51
3.3 ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA	54
3.4 OPORTUNIDADES PARA A AGRICULTURA FAMILIAR A PARTIR DE NOVOS MERCADOS	55
3.5 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – DESTAQUE PARA OS MERCADOS INSTITUCIONAIS	58
4 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA ESFERA INTERNACIONAL	61
4.1 A REFORMA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS ESTADOS UNIDOS E ITÁLIA	63
4.1.1 Combatendo o <i>fast-food</i> através das compras locais: o caso de Nova Iorque	63
4.1.2 Roma: a reforma da alimentação escolar com o foco na qualidade	70
4.2 O RELATÓRIO DO BANCO MUNDIAL E DO PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS SOBRE OS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	73
5 O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL E SUAS INTERFACES COM A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	76
5.1 A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL	77

5.2 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E SUA INSERÇÃO COM A AGRICULTURA FAMILIAR.....	82
5.2.1 A Lei 11.947 e seu incentivo à agricultura familiar	86
5.3 O CASO DE ROLANTE (RS) – UM DOS PIONEIROS NA COMPRA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DE PEQUENOS PRODUTORES LOCAIS.....	91
5.4 BELO HORIZONTE (MG): RECONHECIMENTO PELO IMPORTANTE TRABALHO DESENVOLVIDO NA ÁREA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	97
5.4.1 Como funciona o PNAE em Belo Horizonte.....	100
5.5 FERNANDES PINHEIRO (PR) E SUA COMPRA PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ATRAVÉS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS	102
5.5.1 O processo de compras dos produtores locais	104
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
REFERÊNCIAS.....	115

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação, intitulada “A problemática da produção e consumo de alimentos e o lugar da alimentação escolar – uma revisão de literatura”, aborda os Programas de Alimentação Escolar e seu potencial no auxílio do enfrentamento de problemas relacionados ao consumo e produção de alimentos. Busca-se entender como ocorre a consolidação ou legitimação de sistemas alternativos ou heterogêneos de produção e consumo de alimentos, trazendo para a análise a noção de desenvolvimento sustentável e de economias de qualidade. O conceito de qualidade vem sendo abordado para descrever dinâmicas responsáveis pela mudança do modelo convencional e industrializado do sistema alimentar para um modelo pautado em produtos e práticas alimentares localizadas e alternativas.

Além das motivações de ordem teórica, também estimularam a escolha desta temática, além do fato de eu ser formada em Nutrição, ter trabalhado na Capacitação de Agricultores Familiares e Técnicos¹, no ano de 2009 – uma parceria do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE) com o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Poucos são os estudos focados na alimentação escolar e, para ser sincera, durante minha graduação, não havia pensado neste tema, talvez pelo fato de o curso dar uma ênfase maior à parte clínica. Quando ingressei no PGDR trabalhava em outro projeto, com outro orientador. Algumas inquietações quanto à continuidade do trabalho, bem como o crescente interesse pelo tema da alimentação escolar, que se deu através da Capacitação acima mencionada, fizeram com que houvesse uma troca de projeto – que é o presente trabalho, sob a orientação do Professor Sergio Schneider. Embora tenha me encantado com o assunto, produzir esta dissertação não foi uma tarefa fácil. O processo de troca de orientação e definição de projeto levou alguns meses e, ao final, tive um ano para escrevê-lo – ano esse bastante

¹ A capacitação, realizada em diversos municípios do Rio Grande do Sul, dividiu-se em cinco módulos, que são os seguintes: I – A produção local de alimentos: características e possibilidades; II – O Mercado e a produção agrícola; III – Conhecendo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e como comercializar diretamente os produtos agrícolas para a alimentação escolar; IV – Exigências sanitárias e boas práticas de produção de alimentos; e V – O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e a importância da participação no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. A autora fez parte da equipe técnica, que teve como coordenadores os professores Sergio Schneider e Marcelino de Souza, do PGDR.

intenso, considerando toda a literatura disponível para consulta, e minha falta de familiaridade com alguns temas.

Neste trabalho, serão descritas algumas experiências dos municípios de Rolante (RS), Belo Horizonte (MG), e Fernandes Pinheiro (PR), que inovaram na forma de adquirir produtos da agricultura familiar, sem infringir a legislação vigente, antes mesmo da obrigatoriedade da Lei 11.947². Na esfera internacional, serão descritas as experiências em Nova Iorque, Roma, Quênia e Índia.

O problema de pesquisa que norteou esta dissertação é: como o Estado, através de seus programas e políticas – e, neste caso, através dos Programas de Alimentação Escolar – influenciam as práticas e escolhas de consumo, moldando o sistema alimentar e a saúde pública?

Este trabalho teve como objetivo principal analisar esses Programas e seu potencial no auxílio do enfrentamento de problemas relacionados ao consumo e produção de alimentos, que pode se dar através da integração de políticas à saúde dos escolares e, também, mediante à criação de mercados para os produtores locais. Do objetivo central desencadeiam-se três objetivos específicos. O primeiro consiste em averiguar, em face do modelo agroalimentar dominante e seus problemas, quais são as alternativas que emergem. O segundo objetivo específico visou a analisar o papel-chave dos consumidores na reconversão entre produtores e consumidores de alimentos. O terceiro e último objetivo específico consiste em demonstrar experiências promissoras das novas práticas de alimentação nas escolas, tanto no Brasil quanto na esfera internacional.

O tema proposto vem ao encontro do atual debate de que, nos últimos anos, o Brasil vem passando por um processo chamado transição nutricional, no qual o problema da desnutrição é substituído pelo aumento dos índices de sobrepeso e obesidade. O Ministério da Saúde demonstrou, em um estudo, que estes problemas aumentaram de tal forma que, nos próximos anos, nossa sociedade poderá ficar tão obesa quanto os norte-americanos.

A transição nutricional é influenciada por diversos fatores, como o aumento da participação feminina no mercado de trabalho, ausência de atividade física, o

² 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 (BRASIL, 2010).

excesso de tarefas e tempo limitado para as refeições – aumentando, assim, a procura por alimentos rápidos (os chamados *fast-foods*³). A indústria alimentícia disponibiliza uma enorme variedade de produtos congelados para o rápido preparo e consumo, que são fabricados com enormes quantidades de açúcar, sal e gordura, além de aditivos químicos.

Desde o início da industrialização, o sistema alimentar vem passando por profundas transformações, aceleradas na segunda metade do século XX, e que têm-se mostrado bastante desafiadoras para a sociedade e o ambiente. Bianco (2008) aponta que, segundo Giddens (1991), existem pelo menos três características básicas na identificação das discontinuidades entre sociedades tradicionais e modernas: 1) ritmo de mudança: a constante revisão do conhecimento, aliada à inovação técnica, permite uma rápida mudança e apresentação de novos produtos no mercado, bem como conceitos alimentares e dietéticos de maneira ampla. No fim do século XX, surgiram tendências alimentares quase que a nova década, como suplementos, alimentos *diet*, *light* e funcionais; 2) escopo da mudança: em função do fenômeno da globalização, as atividades de produção tornaram-se deslocalizadas, uma vez que um produto pode conter elementos provenientes de várias regiões; 3) natureza intrínseca das instituições modernas: o império romano, a Grécia antiga e a Assíria possuíam sistemas de medidas para prevenir fraudes no mercado. Na atualidade, com o ritmo e o escopo de mudança no sistema alimentar, necessita-se de instituições de natureza muito diferente, como o *Codex Alimentarius*, que é formado por um conjunto de padrões, códigos de prática e diretrizes. Algumas de suas recomendações trabalham com a operação e administração dos processos de produção ou a operação dos sistemas regulatórios governamentais que garantam segurança alimentar e proteção do consumidor.

A especialização e tecnicização da agricultura, para vários críticos, rompeu com os métodos tradicionais de cultivo, que podem ser ambientalmente benignos e sustentáveis. Este modelo de agricultura, segundo esses críticos, está ligado à crescente evidência de impactos, tanto à saúde quanto ambientais, tais como a

³ O *fast food* é hoje uma indústria que movimentava US\$ 120 bilhões nos Estados Unidos, contando com cerca de 200.000 restaurantes em funcionamento. Dentre as principais cadeias de restaurantes, metade são lanchonetes baratas que vendem hambúrguer – ingrediente esse que, no começo da década de 1900, era desprezado no país, considerado um “alimento barato para pobres”. Passou a ser cultuado na década de 1960, e tem o McDonald's como principal representante, atendendo, diariamente, 58 milhões de pessoas em seus 32.000 restaurantes espalhados em 118 países.

utilização de pesticidas para o trabalho agrícola, resíduos para os consumidores, e o uso intensivo de água e solo.

Menciona-se também a crise alimentar que afeta, mais intensamente, os pobres urbanos. Esses consumidores são dependentes quase que exclusivamente da compra de alimentos, e as variações do preço dos alimentos e da renda dessas pessoas, traduz-se em um menor poder de compra, bem como um aumento da insegurança alimentar, comprometendo a qualidade e a quantidade da dieta da população.

Considerando que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, cabe ao poder público assegurar a segurança alimentar da população. Assim, as políticas públicas devem garantir o acesso regular e permanente à alimentação de qualidade e em quantidade suficiente para uma vida saudável.

Desta forma é que, nos últimos anos, o Estado tem abordado modelos estruturantes pautados nos conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). A SAN se desenvolve a partir de valores socialmente construídos, como a nutrição e saúde dos indivíduos, bem como a sustentabilidade do meio ambiente, cujo objetivo é alcançar a funcionalidade e a adaptação de um modelo alimentar com equidade para toda a população – o que significa introduzir valores solidários nas esferas do consumo e da produção alimentar.

Um modelo agroalimentar mais sustentável, que promova a aproximação de pequenos agricultores familiares e o consumo de alimentos, contribuiria para uma reconexão da cadeia alimentar, assim como uma relação mais estreita entre campo e cidade, conforme afirma Maluf (2007).

Nesta perspectiva, programas públicos alimentares, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), aparecem como possibilidade de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo e à produção de alimentos. Isto seria possível, por um lado, através da integração de políticas relacionadas à saúde dos escolares e, de outro, mediante a criação de mercados para os produtores locais fomentando boas práticas ambientais.

O PNAE é um programa público com atendimento universalizado, atendendo atualmente 47 milhões de alunos e despendendo cerca de três bilhões de reais por ano para a compra de alimentos. Sua descentralização, a partir de 1994, tornou possível a utilização dos recursos do Programa para a aquisição de alimentos de agricultores locais. Tal atitude pode promover incentivos de reprodução e segurança

alimentar de pequenos produtores rurais, assim como incrementam oportunidades de uma maior produção e disponibilização de alimentos mais adequados para públicos vulneráveis – como crianças e adolescentes. Dessa maneira, as compras públicas de alimentos para o PNAE passam a ser importantes mecanismos do Estado em relação à concretização das políticas de segurança alimentar e nutricional da população.

Vale mencionar que, mesmo com a descentralização, não houve adesão dos municípios na compra de gêneros alimentícios de pequenos produtores – salvo algumas exceções, como os municípios que serão descritos nesta dissertação.

Neste sentido, cita-se a Lei 11.947, aprovada em 16 de junho de 2009, e regulamentada pela Resolução 38 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que estabelece que, do total de recursos repassados ao PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

A capacidade do PNAE de aproximar a segurança alimentar, visando a melhoria da saúde pública, assim como a construção de mercados e políticas de abastecimento alimentar, o torna um aliado na formação de novos hábitos alimentares e uma possibilidade de incentivo ao desenvolvimento rural. Estes aspectos são o tema de estudo desta dissertação, uma vez que o Programa, principalmente após sua descentralização, tem contribuído, em alguns municípios, para incrementar a alimentação dos escolares, e ampliando o potencial de incentivo à produção da agricultura familiar local.

As políticas de desenvolvimento socioeconômico adotadas ao longo dos anos, mesmo que incorporem questões sobre o desenvolvimento local, não têm se mostrado capazes de acabar com as desigualdades regionais, forçando o Estado, na última década, a promover modelos estruturantes pautados nos conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.

No Brasil ainda são escassos os estudos que abordem os programas públicos alimentares como políticas públicas capazes de construir uma reconexão entre produção e consumo. No Reino Unido, a Universidade de Cardiff tem publicado trabalhos em que discutem o papel do Estado em relação a mecanismos de aquisições públicas e incentivador e propagador de determinadas cadeias

alimentares e modelos de saúde pública. Morgan e Sonnino (2008) abordam um novo papel do Estado como agente de conexão da oferta com a demanda – onde ele seria um ator-chave no abastecimento alimentar na função de comprador e gestor da demanda através de mecanismos institucionais de concorrência e competição. Também, uma vez que o Estado tem o dever de promover bens públicos que considerem as necessidades da população, há que se pensar na promoção de hábitos saudáveis para a população e o ambiente, como afirmam Lang e Heasman (2004).

Ainda que as recentes políticas de SAN no Brasil apontem para novos modelos agroalimentares, poucas experiências têm sido evidenciadas. Observa-se que poucos municípios e estados têm utilizado os recursos do PNAE para a compra de gêneros de agricultores familiares – muito em conta das barreiras encontradas, e que somente em determinados locais conseguiram ser transpostas. Evidências mostram que as experiências exitosas têm-se dado, em sua maioria, em municípios pequenos.

A técnica utilizada nesta dissertação é a pesquisa bibliográfica. A justificativa para a escolha deste método é devido à dificuldade de se encontrar um grande município que estivesse comprando gêneros alimentícios de agricultores familiares para o PNAE. Em algumas conversas com nutricionistas de alguns municípios da região metropolitana de Porto Alegre, várias argumentaram que as compras não estavam sendo feitas em virtude das inúmeras barreiras encontradas.

Desta forma, trabalhando com dados secundários, optou-se por demonstrar o funcionamento dos programas de alimentação escolar na esfera internacional e no Brasil. Para as experiências internacionais, utilizou-se a publicação de Bundy et al (2009) sobre o Quênia e Índia, bem como o estudo de Morgan e Sonnino (2008), em que relatam os casos da Itália e Estados Unidos.

Para descrever as experiências nacionais, utilizou-se o estudo de Triches (2010), no município de Rolante (RS), Machado (2006) e Rocha (2009) em Belo Horizonte (MG), e Costa (2010) em Fernandes Pinheiro (PR). Esses trabalhos foram utilizados com a finalidade de retirar as conclusões dos autores sobre suas pesquisas.

A fim de demonstrar os dados sobre a saúde da população brasileira, bem como seu consumo de alimentos, foram consultadas a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009, do IBGE, bem como a Pesquisa Nacional de Saúde do

Escolar 2009, também realizada pelo IBGE. Ainda, foram consultados os sites da internet do Ministério da Saúde e Ministério da Educação. Fez-se uso da internet também para consultar as leis mencionadas no decorrer do trabalho.

Por fim, foram consultadas dissertações de mestrado (MIELNICZUK, 2006; MACHADO, 2006; CASTAÑEDA DE ARAUJO, 2010; FROEHLICH, 2010), assim como teses de doutorado (COSTA, 2010; TRICHES, 2010).

Em virtude do exposto acima, escolhemos trazer, nesta dissertação, exemplos de municípios que tiveram êxito neste processo e mostrar que sim, é possível adquirir produtos da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar.

Com base no exposto, apresenta-se a estrutura deste trabalho, que se constitui por cinco capítulos, incluindo a presente introdução. No capítulo dois, será abordado os reflexos da alimentação dos brasileiros sobre a sua saúde, fato que será evidenciado através de pesquisas recentes sobre o consumo de alimentos e a situação nutricional da população. Ainda que predomine o consumo de alimentos industrializados no país percebe-se, de outro lado, um crescente aumento de cidadãos em busca de alimentos de qualidade, produzidos localmente e que não agridam ao meio ambiente. Traçar o perfil deste consumidor é outro tema presente neste capítulo.

No capítulo três serão discutidas as motivações do Estado em promover políticas públicas voltadas para a segurança alimentar, focando-se no conceito de *Green State* (Estado Verde), onde o Estado é a instituição mais poderosa para assumir o papel de administrador ecológico público, considerando que seria capaz de atenuar os debates acerca da influência dos sistemas alimentares locais sobre o desenvolvimento sustentável. Outra abordagem diz respeito às formas de governança e ação dos atores, em especial àquelas que dizem respeito às recentes transformações da agricultura e das políticas públicas, principalmente as que envolvem a agricultura familiar e os processos de ação coletiva e inovação institucional.

O quarto capítulo irá discutir a alimentação escolar em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Será utilizado o estudo de Morgan e Sonnino (2008) sobre a reforma da alimentação escolar em Nova Iorque e Roma que, através da compra de gêneros alimentícios de pequenos produtores locais, puderam oferecer a seus alunos uma alimentação de qualidade, além de proporcionar novas oportunidades

aos produtores locais. Para os países em desenvolvimento, será utilizada a publicação do Bando Mundial, onde se destaca a importância de formular programas com sustentabilidade de longo prazo desde o seu início, assim como o de analisá-los à medida que eles evoluem. Serão relatados os Programas de Alimentação Escolar do Quênia e Índia.

O quinto capítulo irá abordar as estratégias de três municípios brasileiros para adquirir produtos de pequenos produtores locais para o PNAE: Rolante (RS), Belo Horizonte (MG) e Fernandes Pinheiro (PR). Isto se torna importante uma vez que muitas cidades, mesmo com a Lei 11.947/2009, não estarem conseguindo adquirir produtos alimentícios destes produtores, devido a algumas barreiras impostas.

Por fim, considero que o PNAE pode contribuir para o desenvolvimento rural, levando em conta tanto o papel do Estado – na execução de ações voltadas ao público rural – quanto a participação social em questões relativas à cadeia agroalimentar, podendo garantir a eficiência na execução de políticas públicas voltadas a este tema. No aspecto da nutrição, estas compras do Programa garantem alimentos de maior qualidade aos estudantes, promovendo hábitos alimentares mais saudáveis – que podem ser levados para toda a vida.

2 O PAPEL DO CONSUMO NA RECONVERSÃO DOS SISTEMAS AGROALIMENTARES LOCAIS

Atualmente, fazer compras tornou-se uma atitude bem vista e muito incentivada pela sociedade. Com tantas opções disponíveis no mercado – seja no setor de alimentos, moda, eletrônicos, entre tantos outros – fica mesmo muito difícil resistir aos apelos de consumo, muitas vezes exagerado ou sem necessidade.

Para Bauman (2008), o consumo é uma condição, um elemento inseparável da sobrevivência biológica, compartilhada com outros organismos vivos. O autor defende que toda modalidade de consumo considerada típica de um período específico da história pode ser apresentada, sem muito esforço, como uma versão levemente modificada de modalidades anteriores. Assim, a continuidade torna-se regra; rupturas, descontinuidades e mudanças radicais podem ser rejeitadas como puramente quantitativas, ao invés de qualitativas.

O mesmo autor também faz uma definição sobre o consumismo que, ao contrário do consumo, é uma espécie de arranjo social resultante da reciclagem de vontades, desejos e anseios humanos rotineiros, transformando-os na principal força propulsora e operativa da sociedade, que coordena a reprodução sistêmica, a integração e estratificação sociais, assim como a formação dos indivíduos, desempenhando um importante papel nos processos de auto-identificação individual e de grupo, além da seleção e execução de políticas de vida individuais. O consumismo se faz presente quando o consumo assume o papel-chave que na sociedade de produtores era exercido pelo trabalho.

Desta forma, Bauman afirma que o consumismo é uma “economia de engano”, considerando que, muitas vezes, o consumidor adquire um produto de forma irracional – o que, na economia de consumo, não seria um problema, visto que “[...] a nossa cultura consumista favorece o produto pronto para o uso imediato, o prazer passageiro, a satisfação instantânea, resultados que não exijam esforços prolongados, receitas testadas, garantias de seguro total e devolução do dinheiro” (BAUMAN, 2004, p. 21).

Em uma época em que a aparência está em voga, como agora, observa-se que os consumidores estão, cada vez mais, em busca de produtos que lhe conferem algum tipo de *status*, que possam tornar-lhes cidadãos diferenciados. Deste modo,

percebe-se um desejo dos habitantes do Terceiro Mundo em possuir o que é consumido nos países desenvolvidos.

Neste sentido, no que tange à alimentação, Bleil (1998) afirma que os brasileiros passaram a incorporar as novidades criadas pela indústria – sendo as crianças os consumidores mais afetados, através de biscoitos, *chips* e iogurtes infantis. Estas mudanças, que ocorrem em todo o mundo, parecem acontecer com mais facilidade no Brasil, uma vez que a nossa população, segundo a autora, aprecia muito mais o que vem de fora, do que a sua própria cultura¹.

Este novo modelo alimentar tem trazido algumas conseqüências bastante desagradáveis, como o aumento da obesidade, que já é considerada um problema de saúde pública. Desta forma, este capítulo pretende discorrer sobre os efeitos deste novo tipo de alimentação na saúde das pessoas, através de estudos publicados sobre a situação nutricional da população brasileira.

2.1 ALIMENTOS E SAÚDE PÚBLICA – A QUESTÃO DA TRANSIÇÃO NUTRICIONAL

O mundo tem passado, desde a década de 1950, por uma série de transformações, sendo os fenômenos da urbanização e globalização as mais perceptíveis. Estas mudanças afetam a qualidade dos alimentos produzidos e industrializados. As expectativas de consumo, orientando as escolhas para alimentos mais condizentes com o novo estilo de vida – em que, devido ao ritmo acelerado de trabalho, opta-se pela praticidade – são menos satisfatórias ao paladar e ao aporte nutritivo do que no padrão anterior, visto que há uma homogeneização do sabor, fruto da padronização.

¹ Segundo a autora, “[...] é notória a tendência da maioria dos brasileiros de importar modelos de consumo, até porque a valorização da nossa cultura, em geral, nunca foi um objetivo a ser alcançado. Apesar do papel central da comida na cultura de qualquer país, percebe-se que grande parte dos brasileiros desconhece as tradições brasileiras [...] As elites do país nunca prestigiaram as expressões da arte brasileira. Segundo Darcy Ribeiro, ‘a maior prova de que a elite não cuida da cultura reside no fato de o Brasil só ter expressão no mundo por meio da sua música e do futebol’. Estas atividades talvez puderam se desenvolver tendo em vista estarem tão presentes no imaginário popular que prescindiram de investimentos públicos. Para entender um pouco a cultura alimentar brasileira e a quase uniformidade de preferências em todas as classes sociais, é interessante atentar para a expressão que diz: ‘às vezes mais difícil que enriquecer é acostumar-se aos queijos e vinhos da nova vida social’” (BLEIL, 1998, p. 21).

Com o intuito de exemplificar essas transformações, cita-se a mudança de uma população brasileira que, antes, era fundamentalmente rural (PATARRA², 2000 apud BATISTA FILHO; RISSIN, 2003), passando, atualmente, à condição de um país urbano (IBGE³, 2000 apud BATISTA FILHO; RISSIN, 2003). Também, considera-se o aumento da expectativa de vida da população (67 anos) (IBGE, 2000 apud BATISTA FILHO; RISSIN, 2003). Assim, a pirâmide populacional apresenta um perfil muito semelhante do padrão vigente em países desenvolvidos, havendo uma participação crescente de pessoas com mais de cinquenta anos nos patamares medianos e superiores de sua estrutura, como afirmam Batista Filho e Rissin (2003).

Os mesmos autores mencionam que uma importante questão epidemiológica dos problemas alimentares e nutricionais configura-se nas desigualdades regionais de renda, em que as regiões Norte e Nordeste – as mais pobres do país – usufruem de um ingresso *per capita* que representa pouco mais de ¼ da renda individual nas regiões Sudeste.

Por outro lado, nos últimos anos, houve uma melhoria do acesso, cobertura e resolutividade das ações de saúde; deste modo, mais de 90% das mães são atendidas no período pré-natal e no processo de parto, o tratamento de doenças de elevada prevalência foi concedido à grande parte da população, bem como universalizou-se a proteção vacinal. Também, as condições de saneamento foram melhoradas, assim como o acesso aos meios de comunicação massiva – mais especificamente a televisão (BATISTA FILHO; RISSIN, 2003).

A industrialização e urbanização trouxeram consigo um aumento da ingestão calórica e uma redução da atividade física – provocando o sobrepeso dos indivíduos. Tal problema se agrava entre a população infanto-juvenil, como explicam Tardido e Falcão (2006), com o desmame precoce e a introdução de alimentos calóricos já no início da vida. Adiciona-se a isso o fato de que:

[...] crianças e jovens têm cada vez menos espaços gratuitos para praticar atividades físicas e incorporam formas de lazer sedentárias, como computadores e televisão. As refeições rápidas e fora de casa com refrigerantes, salgadinhos, sanduíches e biscoitos substituíram o arroz,

² PATARRA, L.P. Mudanças na dinâmica demográfica. In: MONTEIRO, C.A (org). *Velhos e novo males da saúde no Brasil*, p. 61-78, São Paulo: Hucitec, 2000.

³ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Projeção preliminar da população do Brasil*. Revisão 2000. <www.ibge.gov.br>.

feijão, carne e verdura, até mesmo a merenda escolar (TARDIDO; FALCÃO, 2006, p. 118).

Deste modo, observa-se que o ato de se alimentar está tendo cada vez menos importância. Muitas pessoas sequer prestam atenção no que estão consumindo, comem muito rapidamente, às vezes em pé, em uma lanchonete qualquer. Isso explica o aumento do consumo dos *fast-foods* – os lanches rápidos, geralmente com baixo teor nutritivo.

Bauman (2008) explica que a consequência desses tipos de alimentos é tornar as reuniões em torno da mesa redundantes, acabando assim com o consumo compartilhado; ou endossar simbolicamente a perda – por um ato de comensalidade – das onerosas características de estabelecimento e reafirmação que teve no passado, mas que, na sociedade moderna, tornaram-se irrelevantes. Segundo o autor, o “*fast-food* está aí hoje para proteger a solidão dos consumidores solitários” (BAUMAN, 2008, p. 102).

Inúmeras pesquisas, que serão descritas na próxima seção, evidenciam um declínio no consumo de alimentos básicos dos brasileiros, como o arroz e o feijão, e um aumento dos produtos industrializados – como biscoitos e refrigerantes –, consumo excessivo de açúcar, bem como de gorduras. Associadas à essa transição nutricional, está a obesidade, doenças cardiovasculares e outras doenças crônicas, temas esses que serão aprofundados na próxima seção.

O processo de transição nutricional caracteriza-se, essencialmente, por alterações na estrutura da dieta e na composição dos indivíduos associadas aos fatores relacionados ao estilo de vida, resultando em importantes modificações no perfil de saúde dos indivíduos. Está relacionado com uma série de mudanças nos padrões demográfico, socioeconômico, agrícola e de saúde, entre outros, envolvendo fatores como urbanização, crescimento econômico, mudanças tecnológicas e culturais, ocorridas principalmente nos últimos três séculos. As principais mudanças ocorreram nas últimas duas décadas do século XX, quando as sociedades modernas parecem ter adotado uma dieta com elevada proporção de gordura saturada e de açúcar, além de alimentos com baixo teor de fibras e estilos de vida definidos por baixos níveis de atividade física.

Segundo Tardido e Falcão (2006), a modificação do padrão alimentar das regiões metropolitanas brasileiras baseou-se em cinco fatores: 1) redução do

consumo de cereais, feijão, frutas, raízes e tubérculos; 2) aumento do consumo de ovos, bem como de leite e seus derivados; 3) consumo de margarina e óleos vegetais no lugar de banha, toucinho e manteiga; 4) utilização de soja e seus derivados; e 5) aumento do consumo de carnes – em especial, de frango.

A fim de compreender melhor quais são os alimentos consumidos pela população brasileira, assim como verificar a situação nutricional destes, é que a próxima seção dedica-se a descrever algumas pesquisas divulgadas no ano de 2010.

2.2 OS HÁBITOS ALIMENTARES DOS BRASILEIROS

Como já mencionado anteriormente, os novos hábitos alimentares da população têm causado prejuízos à saúde. Uma série de pesquisas foram divulgadas no decorrer do ano de 2010 – tanto sobre o consumo quanto à situação nutricional dos brasileiros, e são sobre elas que esta seção irá discorrer.

O Ministério da Saúde⁴ divulgou um estudo mostrando que os problemas de sobrepeso e obesidade aumentaram de tal forma que, até 2022, a sociedade brasileira poderá ficar tão obesa quanto os norte-americanos – atuais líderes do *ranking*. Em 2006, 42,7% dos brasileiros estavam acima do peso. Já em 2009, o percentual saltou para 46,6%. Os obesos passaram de 11,4% para 13,9%. Os doentes de diabetes – que tem o excesso de peso entre suas principais causas – aumentaram de 5,2% para 5,8%. Em três anos, a doença passou a ser a terceira maior causadora de mortes no país (49 mil em 2008), atrás apenas dos males isquêmicos do coração (94 mil) e cardiovasculares (97 mil).

A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Ministério da Saúde, entrevistou e tomou medidas de peso e altura de pessoas em 55.970 domicílios em todos os estados e no Distrito Federal, no período entre 2008 e 2009. Com o objetivo de obter uma tendência secular das variações da prevalência de sobrepeso

⁴ Os dados constam do relatório Saúde Brasil 2009, que produz análises sistemáticas da situação de saúde no âmbito do SUS.

e obesidade da população brasileira, estes dados foram comparados aos do Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF), realizado entre 1974 e 1975⁵; da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN), de 1989⁶; e da POF de 2002 e 2003.

Segundo o estudo, a população acima do peso está espalhada em todas as regiões, com leve prevalência no Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Como pode ser visualizado na Tabela 1, o problema atingiu cerca de metade dos adultos em todas as regiões, com destaque para o Sul (56,8% dos homens e 51,6% das mulheres) e Sudeste (52,4% para homens e 48,5% para as mulheres).

⁵ O ENDEF foi uma pesquisa domiciliar, de abrangência nacional (exceto áreas rurais do Norte e Centro-Oeste) e sua coleta de dados teve a duração de um ano.

⁶ O conjunto de dados gerados pela PNSN permitiu a formulação de diagnósticos de representatividade populacional para nove âmbitos indicados pelas áreas urbanas e rurais das cinco macroregiões brasileiras, com exceção do Norte rural. Os dados preliminares da pesquisa foram divulgados em março de 1990 e continha dados analisados para crianças menores de 10 anos. O segundo relatório da pesquisa, publicado em setembro de 1990, contemplava aspectos relacionados à situação do crescimento da população de 0 a 25 anos. O terceiro relatório, de setembro de 1991, analisa as condições nutricionais de adultos e idosos no Brasil.

Tabela 1: Prevalência de déficit de peso, de excesso de peso e de obesidade na população com 20 anos de idade ou mais, de acordo com os critérios da Organização Mundial da Saúde – OMS, por sexo e situação do domicílio, segundo as Grandes Regiões – período 2008-2009

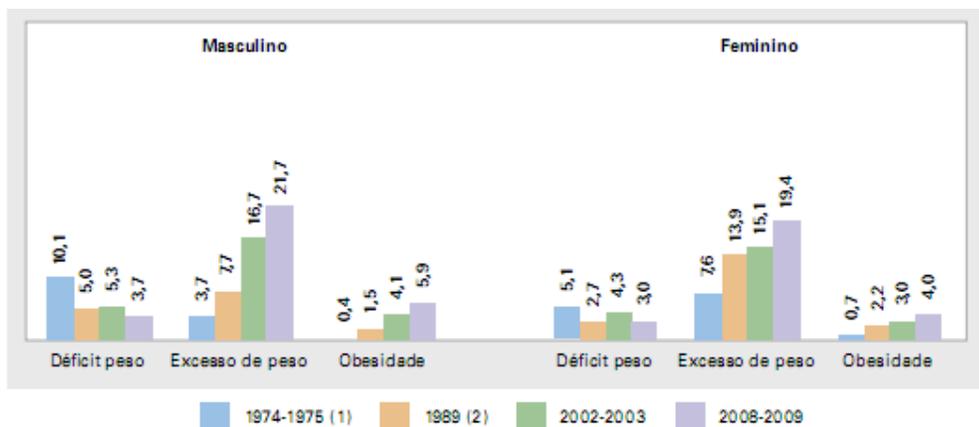
Grandes Regiões	Prevalência de déficit de peso, de excesso de peso e de obesidade, na população com 20 ou mais anos de idade, por sexo e situação do domicílio (%)					
	Masculino			Feminino		
	Total	Situação do domicílio		Total	Situação do domicílio	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural
Déficit de peso						
Brasil	1,8	1,6	2,6	3,6	3,5	4,2
Norte	1,9	2,1	1,3	3,6	3,8	3,2
Nordeste	2,7	2,3	3,7	4,8	4,5	5,5
Sudeste	1,4	1,4	1,9	3,1	3,1	3,5
Sul	1,1	1,0	1,6	2,5	2,4	2,7
Centro-Oeste	2,0	2,0	2,2	4,0	4,0	3,5
Excesso de peso						
Brasil	50,1	52,4	38,8	48,0	48,0	47,9
Norte	47,7	50,4	40,9	46,7	46,5	47,4
Nordeste	42,9	47,1	32,2	46,0	46,8	43,5
Sudeste	52,4	53,5	41,3	48,5	48,4	50,2
Sul	56,8	58,1	50,6	51,6	50,9	56,1
Centro-Oeste	51,0	51,8	45,7	45,6	44,7	53,3
Obesidade						
Brasil	12,5	13,2	8,8	16,9	17,0	16,5
Norte	10,6	11,6	7,9	15,2	15,1	15,5
Nordeste	9,9	11,5	5,7	15,2	15,6	13,8
Sudeste	13,0	13,1	11,4	17,5	17,4	18,4
Sul	15,9	16,4	13,8	19,6	19,3	21,2
Centro-Oeste	13,3	13,4	12,1	16,3	16,0	18,8

Fonte: IBGE, Pesquisa de orçamentos familiares – 2008-2009. Antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil (IBGE, 2010b, p. 56)

Ainda segundo a POF, o aumento de peso em adolescentes de 10 a 19 anos foi contínuo nos últimos 34 anos, com maior frequência nas áreas urbanas do que nas rurais, para ambos os sexos. Na população de 20 anos ou mais, o sobrepeso no sexo masculino saltou de 18,5% em 1974-1975, para 50,1% em 2008-2009. No sexo feminino, o avanço foi menos intenso, e a participação pulou de 28,7% para 48%, no mesmo período.

Desta pesquisa, conclui-se que houve um aumento significativo de sobrepeso e obesidade nas últimas décadas. Em 2009, uma em cada três crianças na faixa de 5 a 9 anos estava com sobrepeso – a obesidade atingiu 16,6% dos meninos e 11,8% das meninas. No período de 1974 a 2009, como pode ser observado no Gráfico 1, a prevalência de sobrepeso em crianças e adolescentes, entre 10 e 19

anos, passou de 3,7% para 21,7% no sexo masculino e de 7,6% para 19,4% no sexo feminino. Já na população adulta masculina, o sobrepeso passou de 18,5% para 50,1%, enquanto que na feminina foi de 28,7% para 48%.



- (1) Exclusive as áreas rurais das Regiões Norte e Centro-Oeste.
 (2) Exclusive a área rural da Região Norte.

Gráfico 1: Evolução de indicadores antropométricos na população de 10 a 19 anos de idade, por sexo – períodos 1974-1975, 1989 e 2002-2003 e 2008-2009

Fonte: IBGE, Pesquisa de orçamentos familiares, 2008-2009. Antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil (IBGE, 2010b, p. 58)

Tal como mostra o Gráfico 2, abaixo, entre os escolares, o principal problema nutricional verificado entre os alunos do 9º ano do ensino fundamental nas capitais e no Distrito Federal também foi o excesso de peso. Tal fato ficou evidenciado na Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE)⁷, que apontou que os escolares da rede privada foram os que apresentaram as maiores prevalências de obesidade. As maiores frequências foram observadas em Porto Alegre (10,5%), Rio de Janeiro (8,9%) e Campo Grande (8,9%).

⁷ O PeNSE tem como objetivo levantar dados referentes a diversos fatores de risco e de proteção à saúde dos adolescentes, tendo por base uma amostra probabilística de estudantes do 9º ano do ensino fundamental (antiga 8ª série) de escolas públicas e privadas, nos Municípios das Capitais e no Distrito Federal. A pesquisa foi à campo no primeiro semestre de 2009. Na publicação, estão sendo divulgados os resultados relacionados ao Índice de Massa Corporal (IMC) desses adolescentes, com base em suas medidas de peso e altura. A avaliação através do IMC permite diagnosticar problemas nutricionais como, por exemplo, os excessos (obesidade) e carências nutricionais (desnutrição).

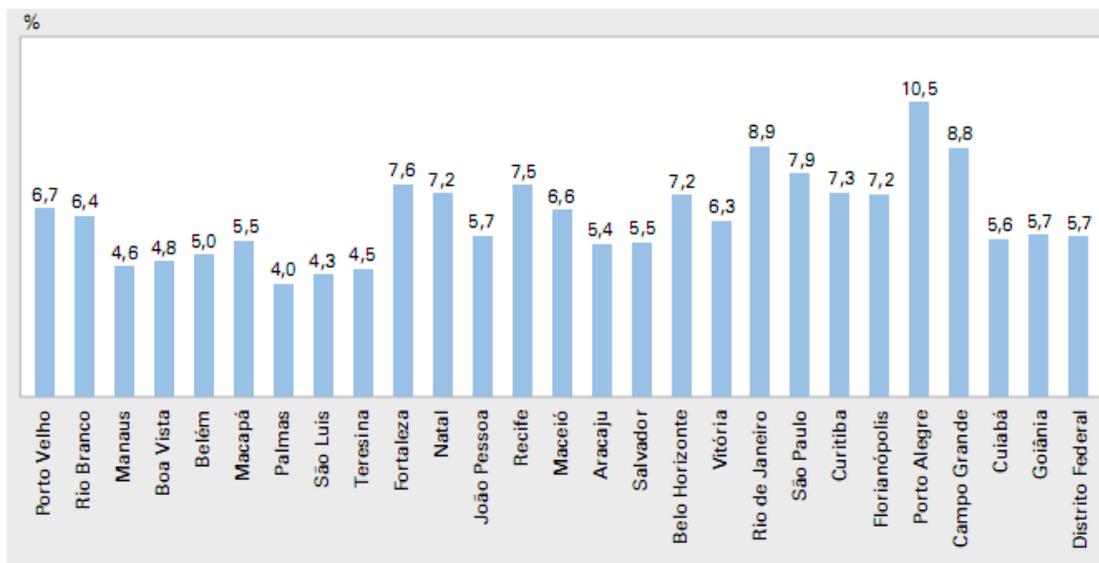


Gráfico 2: Percentual de escolares do 9º ano do ensino fundamental obesos, segundo os municípios das capitais e o Distrito Federal – 2009

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saúde Escolar 2009 (IBGE, 2010a, não paginado)

O Estado do Rio Grande do Sul também ocupa o primeiro lugar no *ranking* nacional do excesso de peso, conforme afirma o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) do Ministério da Saúde. Conforme os dados coletados ao longo de 2009 pelo sistema informatizado de monitoramento das condições alimentares da população, 57,8% dos gaúchos com idade entre 20 e 60 anos estavam acima do peso.

Esses números do SISVAN são coletados entre a população atendida em unidades básicas de saúde de todo o país. Em 2009, foram lançadas informações sobre 178,6 mil gaúchos – dos quais 31,8% estavam com sobrepeso, e 26% já eram considerados obesos.

Este aumento de peso da população pode ser explicado através dos dados da pesquisa “*Avaliação nutricional da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil*”, divulgada em dezembro de 2010 pelo IBGE, que revelam que, do total de calorias dos alimentos adquiridos para consumo nos lares brasileiros, 16,4% vêm dos chamados açúcares livres (açúcar de mesa, rapadura, mel e açúcares adicionados a alimentos processados), como mostra a Tabela 2. Este percentual está acima do limite de 10% recomendado – mesmo valor para a gordura saturada⁸, cujo consumo também está próximo do limite.

⁸ A gordura saturada é a gordura que consiste de triacilglicerídeos que contém somente ácidos

Tabela 2: Participação relativa de macronutrientes no total de calorias determinado pela aquisição alimentar domiciliar, por ano da pesquisa – Brasil – períodos 2002-2003 e 2008-2009

Macronutrientes	Participação relativa, por ano da pesquisa (%)	
	2002-2003	2008-2009
Carboidratos	60,6	59,2
Açúcares livres	16,4	16,4
Demais carboidratos	44,1	42,9
Proteínas	11,6	12,1
Animais	6,1	6,7
Vegetais	5,5	5,4
Lipídios	27,8	28,7
Ácidos graxos monoinsaturados	8,7	9,2
Ácidos graxos poli-insaturados	9,2	9,2
Ácidos graxos saturados	7,9	8,3

Fonte: IBGE, Pesquisa de orçamentos familiares – 2008-2009. Avaliação nutricional da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil (IBGE, 2010c, p. 35)

A mesma pesquisa revela que a disponibilidade de calorias por pessoa nos domicílios foi de 1.611kcal por dia em 2009 (em 2003, era 1.791kcal). Tal redução pode estar ligada ao fato de que a população está comendo mais fora de casa – em 2003, os gastos com alimentação fora do domicílio correspondiam a 24,1%, elevando-se, em 2009, para 31,1%.

Em 2009, segundo a mesma pesquisa, cada brasileiro adquiria em média 14,6kg de arroz por ano para consumo no lar – valor esse 40,5% menor do que os 24,5kg de 2003. A quantidade de feijão passou de 12,4kg para 9,1kg no período, tendo uma redução de 26,4%.

Já os alimentos preparados e misturados industriais, como pizzas congeladas e misturas para bolos, tiveram um aumento de 37%. Em média, cada brasileiro adquire 3,5kg desses alimentos por ano. Foi entre os 20% mais pobres que houve um maior incremento desses produtos, passando de 0,8kg em 2003, para 1,3kg em 2009 – correspondendo a uma alta de 67%.

Com o aumento do consumo de produtos industrializados, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) divulgou, em 2010, os resultados de um estudo em

graxos saturados. Apresenta uma ligação simples entre carbono e é normalmente encontrada em estado sólido. É um tipo de gordura encontrada principalmente em produtos de origem animal, sendo encontrada no leite e derivados integrais (manteiga, creme de leite, iogurte, nata), carnes vermelhas e brancas (principalmente gordura da carne e pele das aves) e azeite de dendê. A quantidade ideal a ser consumida diariamente é de no máximo 20 gramas. Seus efeitos no corpo são o aumento do colesterol ruim (LDL), que se deposita nas artérias, aumentando o risco de problemas no coração.

que verificou a quantidade de sódio, gordura saturada, gordura trans⁹ e açúcares em mais de 20 categorias desses alimentos.

A pesquisa apontou que os níveis de sódio dos refrigerantes de baixa caloria, tanto à base de cola quanto de guaraná, apresentam valores maiores do que os refrigerantes comuns. Nos à base de cola, a média dos teores de sódio encontrada foi de 54mg/l, enquanto nos refrigerantes de cola de baixa caloria a média foi de 97mg/l.

Mas o que mais chamou a atenção foi o caso do macarrão instantâneo. A média do teor de sódio encontrado, nos 12 diferentes produtos analisados, foi de 1.198mg de sódio por porção de 80g, com resultados variando de 288mg até 2.160mg por porção. Este valor máximo é 7,5 vezes superior ao valor mínimo encontrado, tal como indicado no Gráfico 3.

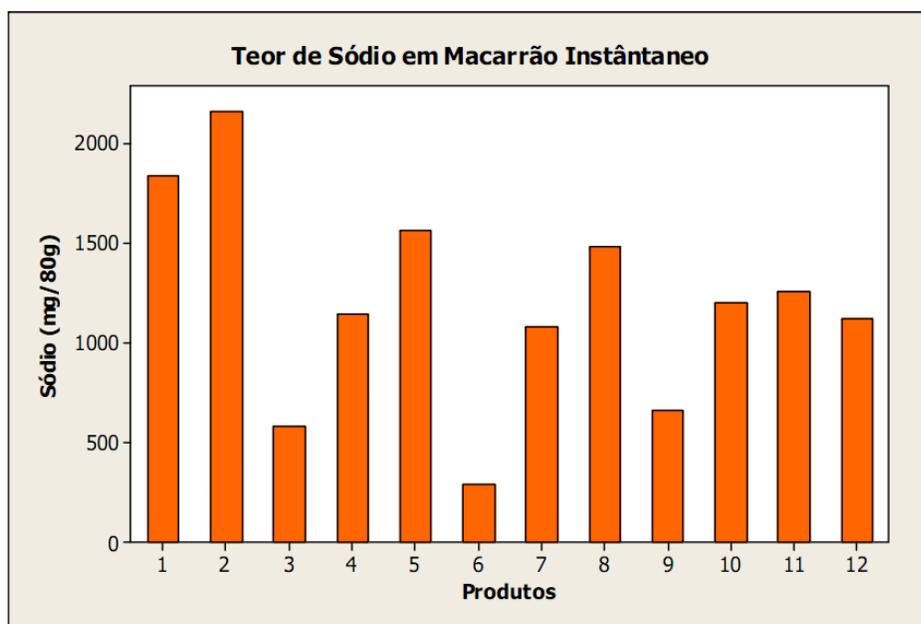


Gráfico 3: Teor de sódio em macarrão instantâneo
Fonte: Anvisa, Perfil nutricional dos alimentos processados (2010, p. 19)

Na análise de sódio em temperos de macarrão instantâneo, representada por 31 produtos diferentes, a média do teor de sódio encontrado foi de 1.263mg de sódio por porção de 5g, com resultados variando de 388mg até 2.810mg por porção. O valor máximo do tempero é 7,2 vezes superior ao valor mínimo encontrado – que é

⁹ A gordura trans é uma gordura formada a partir de um processo de hidrogenação artificial feito nas indústrias. Sob alta pressão e temperatura, adiciona-se hidrogênio às moléculas de gordura. Esta gordura, segundo estudos recentes, é a que mais contribui para a formação de placas nas artérias, e para o aumento da pressão arterial e dos riscos de infarto ou derrames.

muito próximo daquele encontrado para a diferença entre o máximo e o mínimo do macarrão instantâneo, como pode ser observado no Gráfico 4.

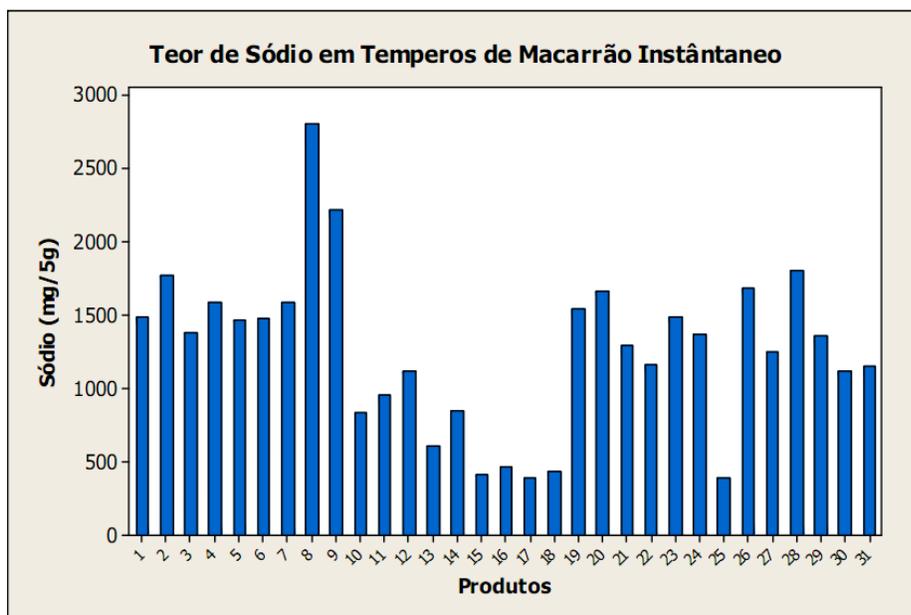


Gráfico 4: Teor de sódio em temperos de macarrão instantâneo

Fonte: Anvisa, Perfil nutricional dos alimentos processados (2010, p. 20)

A média do teor de sódio encontrado na porção de macarrão instantâneo (80g) acrescido de tempero (5g), foi de 2.721mg de sódio por porção de 85g, com resultados variando de 1.778mg até 4.010mg por porção. O maior valor é duas vezes superior ao menor valor de sódio encontrado por porção.

Como exposto no Gráfico 5, o valor médio de sódio encontrado na porção (2.721mg) de 12 tipos de macarrão instantâneo com tempero ultrapassa os valores diários de referência de nutrientes estabelecidos na Resolução n° 360, de 23 de dezembro de 2003, sobre rotulagem nutricional de alimentos embalados, que torna obrigatória a rotulagem nutricional e estabelece 2.400mg de sódio como valores diários de referência para declaração obrigatória. O valor máximo, de 4.010mg, representa 167% de sódio em apenas uma porção do alimento¹⁰.

¹⁰ O informe técnico da OMS e FAO recomenda a ingestão de sal menor do que 5g/dia/pessoa, o que equivale a 2.000mg de sódio.

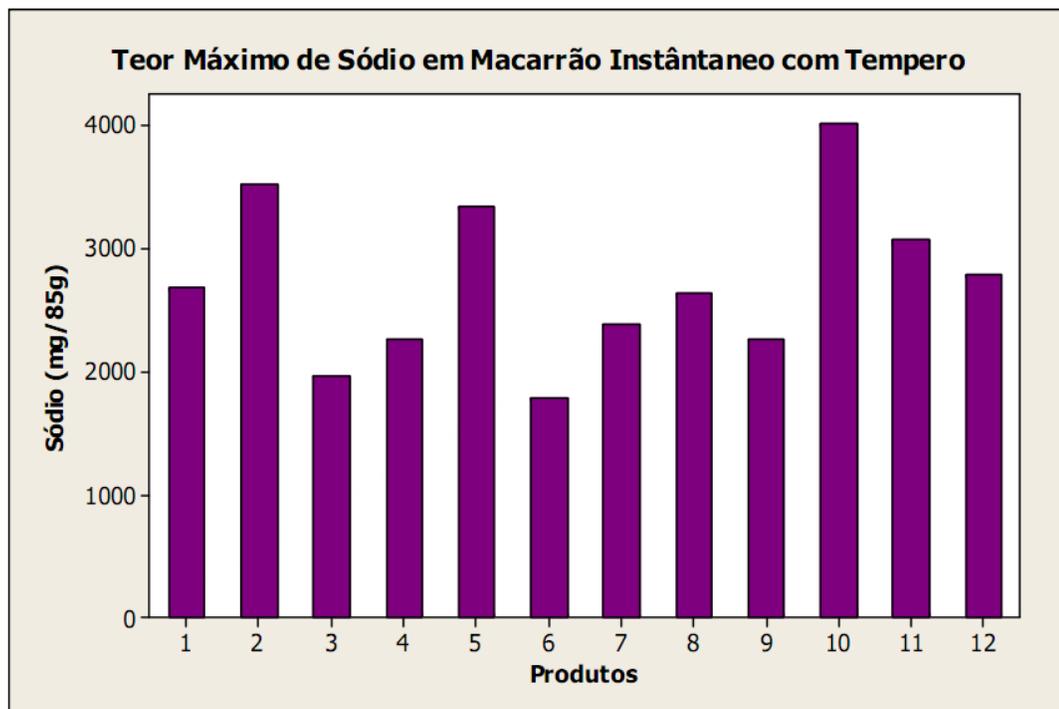


Gráfico 5: Teor máximo de sódio em macarrão instantâneo com tempero
Fonte: Anvisa, Perfil nutricional dos alimentos processados (2010, p. 21)

Recentemente, o ministro da Saúde, Alexandre Padilha, divulgou um plano de redução de gordura nos alimentos industrializados. Tal medida foi anunciada um dia após o ministro ter fechado acordo com as indústrias de alimentos processados para diminuir o teor de sódio em pelo menos 16 categorias de produtos – como massas instantâneas, pães e bisnagas, nos próximos quatro anos¹¹.

Em julho, o governo e as empresas encontram-se novamente para definir o percentual de redução de sódio para o pão francês, bolos prontos, mistura para bolo, salgadinhos de milho e batatas fritas. Até o final do ano, será definido o teor máximo para biscoitos, embutidos, caldos, temperos, margarinas, maionese, laticínios e refeições prontas.

Ressalta-se que o sal é usado como forma de preservar carnes, peixes, vegetais, assim como alimentos pré-preparados. O sal ou sal de cozinha, quimicamente designado por cloreto de sódio, é constituído de dois minerais: o sódio e o cloro. Estes dois minerais são essenciais para o bom funcionamento de nosso organismo, desde que seu consumo não seja em excesso.

¹¹ No caso das massas instantâneas, a meta é uma queda de 30% na quantidade de sódio em um ano, ou seja, limitada a 1,9g até 2012. Nas bisnaguinhas, pretende-se reduzir 10% do total de sódio: o limite será 531mg em 2012, e 430mg em 2014.

O aumento da pressão arterial no mundo, conforme a Organização Mundial da Saúde (OMS), é o principal fator de risco de morte e o segundo de incapacidades por doenças cardíacas, acidente vascular cerebral e insuficiência renal.

O sal adicionado ao alimento é o fator mais importante para o aumento da pressão arterial tanto em pessoas normo como hipertensas¹², sejam elas adultas ou crianças. Ainda, como os alimentos salgados causam sede, é possível também que estejam contribuindo para a obesidade entre crianças, por meio do maior consumo de bebidas açucaradas, como refrigerantes.

Em vista de todos os problemas que o modelo alimentar atual tem causado à saúde da população, Lang e Heasman (2004) sugerem uma mudança de pensamento, em que se possa ligar humanos com saúde ambiental, bem como formular políticas públicas que providenciem soluções que tratem das inúmeras doenças associadas com os alimentos e o meio ambiente. Os autores enumeram três paradigmas principais: o produtivista, o das ciências naturais e o ecológico, sendo que o produtivista e o das ciências naturais trabalham “sobre” a natureza, enquanto que o último trabalha “com” a natureza. O conceito de Lang e Heasman de um “paradigma ecológico integrado” mostra que a saúde e os recursos naturais estão intimamente ligados, e que a sustentabilidade está também intrinsecamente conectada com ambos. Deste modo, os três paradigmas ofereceriam diferentes concepções de relações entre alimentos e saúde, bem como distintas escolhas para as políticas públicas, para o setor corporativista e para a sociedade civil.

Sob estes princípios, surgem ideias ligadas à noção de retorno – uma reconexão – vinculada às noções de proximidade, onde se reaviva o sentimento do valor moral do local, tema da próxima seção.

2.3 OS CONSUMIDORES E SUA BUSCA POR ALIMENTOS DE QUALIDADE

Na última década, muitos estudiosos têm defendido estratégias de realocização, que aumentam a produção local de alimentos para consumo local.

¹² Para adultos, a OMS aceita como normal uma pressão máxima de até 140 e uma pressão mínima de até 90mmHg (14 por 9). A hipertensão arterial, geralmente, não tem sintomas. Algumas pessoas podem não descobrir que têm pressão alta até apresentarem problemas no coração, cérebro ou rins.

Assim, conforme afirma Sonnino (2009), os sistemas alimentares locais proporcionam uma série de benefícios econômicos, ambientais e sócio-culturais – como o aumento do valor agregado para pequenos produtores, diminuição dos custos de energia e poluição, e do estabelecimento de novas relações de confiança entre produtores e consumidores – que são considerados cruciais para atingir os objetivos gerais do desenvolvimento sustentável.

Sonnino (2009) aponta três argumentos mais específicos que apoiam a visão de que os sistemas alimentares locais realizam um maior potencial para fornecer o desenvolvimento sustentável:

- a) É assumido que as variáveis naturais locais (como o clima, solo e qualidade da água) têm uma influência positiva sobre a qualidade dos alimentos produzidos – um pressuposto implícito em conceitos como *terroir*¹³, por exemplo. Ao mesmo tempo, a realocação também é vista como uma estratégia muito eficaz para reduzir as *food miles*¹⁴, bem como os custos de energia, e da poluição, associados com a produção, transporte e distribuição global de alimentos em todo o mundo;
- b) alega-se que, em contraste com os sistemas de alimentos globalizados, as cadeias alimentares locais promovem economias socialmente incorporadas ao local, promovendo relações de confiança entre produtores e consumidores, capital social e desenvolvimento econômico local. Alguns exemplos deste tipo de abordagem seriam o desenvolvimento de um sistema alimentar sustentável local oferecendo não apenas ganhos econômicos para a comunidade, mas também estimulando a participação

¹³ A noção de *terroir* tem sido ressaltada na literatura ligada a vitivinicultura pela capacidade de mobilizar recursos físicos e humanos em um contexto geográfico específico.

¹⁴ O conceito de *food miles* foi introduzido nos anos 1990 por Tim Lang, para evidenciar as enormes distâncias percorridas pelos alimentos até chegar ao nosso prato. Sua utilização visa sublinhar o impacto ecológico e a sustentabilidade dos alimentos que comemos todos os dias, inserindo-se num discurso mais complexo, que muitas vezes integra argumentos contraditórios e põe em causa toda uma série de implicações sociais, ecológicas e econômicas intimamente ligadas ao processo de produção alimentar. Este conceito nasce de uma reflexão mais ampla sobre a poluição e a utilização responsável dos recursos, que visa satisfazer a necessidade natural das populações de se alimentarem, sem no entanto infligir danos irreversíveis no planeta. Consequentemente, as *food miles* estão intrinsecamente ligadas aos conceitos de produtos locais (base de economias locais e autônomas, nas quais produção, transformação, distribuição e consumo estão integrados, permitindo uma maior valorização de um território específico) e de “pegada carbônica” dos alimentos (com referência ao impacto da atividade humana sobre o ambiente em termos de emissões de CO₂). A pegada carbônica diz respeito ao modo como os alimentos são transportados (relativamente a distância, mas também ao meio de transporte utilizado) e produzido (as estufas e o uso de fertilizantes dependem muita energia, libertando para a atmosfera elevadas quantidades de dióxido de carbono).

cívica, cooperação, assim como relações sociais saudáveis. Também, pode-se citar as oportunidades oferecidas, através das inovações sociais, como o apoio da comunidade agrícola para recuperar as dimensões perdidas do mercado como um lugar de interação social; e

c) o alimento local é frequentemente assumido como sendo mais fresco, maduro, nutritivo e saudável do que os alimentos industrializados.

Deste modo, o local está envolvido em um processo dinâmico de atribuições de significados que passa a ser associado à criação e recriação de discursos que empoderam um local – amparado através de um tempo específico: capital cultural, autenticidade e história; ou por um espaço específico: condições de clima, relevo, território. Sonnino e Marsden (2006) defendem este conceito por abranger, no contexto dos alimentos, dimensões políticas, econômicas, ambientais e culturais das cadeias alimentares. Desta forma, tal conceito pode descrever as inter-relações entre natureza, proveniência e qualidades que diferenciem os alimentos locais das *commodities* globalizadas, conforme afirmam os autores.

Sendo assim, quanto mais imerso social, territorial e ambientalmente, melhor a sua qualificação. Partindo-se da ideia de que, na atualidade, os consumidores estão em busca de alimentos com qualidade, inicia-se uma revisão nos conceitos de qualidade alimentar, que pode se dar através de um retorno às tradições, bem como a uma reconexão entre produtores e consumidores no nível local, resultando em uma construção de novas cadeias alimentares.

Cabe mencionar que esta busca dos consumidores pela qualidade está ligada a uma série de crises alimentares – como, por exemplo, a doença da “vaca louca”¹⁵ e o consumo da bactéria *Listeria*¹⁶ –, bem como histórias sobre saúde pessoal e os riscos de segurança da produção alimentar contemporânea.

¹⁵ A doença da vaca louca ou encefalopatia espongiforme bovina é uma desordem cerebral fatal que ocorre no gado e é causada pelos príons – que causam a morte das células cerebrais da vaca. É transmissível ao homem, sendo essa relação descoberta na Grã-Bretanha na década de 1990, quando vários jovens morreram da doença.

¹⁶ A *Listeria* é uma bactéria encontrada no solo, vegetação, leite cru, carne, frango, queijos e saladas vegetais. Seu consumo está associado a diversos problemas de saúde, podendo provocar abortos espontâneos e, eventualmente, a morte. O consumo de língua de porco contaminada com *Listeria* na França, em meados de 1992, afetou 279 pessoas, sendo fatal para 63 delas. O consumo da carne na França, em 1991, foi de 101,7 quilogramas per capita; já em 1992 (ano da crise), foi de 98,8 e, em 1993, caiu para o valor mais baixo desde 1975, com 95,1 – o que pode indicar uma quebra de confiança por parte do consumidor.

Mas como definir qualidade, já que é um conceito tão relativo? O que é considerado como qualidade para uma pessoa, pode não o ser para outra. Aliás, a própria conotação da palavra apresenta significados bastante complexos. Geralmente, atribui-se a ela um sentido positivo – porém, como afirmam Cruz e Schneider (2010), citando Harvey, McMeekin e Warde (2004), acrescentando-se a essa palavra os adjetivos má ou inferior, esta passa a assumir uma valoração negativa, ou seja, uma não recomendação ao produto. Para os autores supracitados, cada alimento possui diferentes atributos de qualidade, e apresentando-se um desses possíveis atributos não diz nada sobre os demais. Desta forma, um alimento pode ser bom em relação a uma determinada qualidade, mas não o ser em relação a outra.

Por conta disto, nos últimos anos, inúmeras definições de qualidade dos alimentos têm sido sugeridas. Segundo Prigent-Simonin e Hérault-Fournier (2005), a qualidade é um conceito multidimensional. Para os autores, há muitas definições de qualidade dos alimentos sugeridas por diversos pesquisadores e, mesmo com tantas opiniões variadas, todos concordam que a qualidade é vista como a garantia de segurança alimentar para os consumidores. Há também autores que afirmam que a qualidade pode se referir à capacidade de um produto para satisfazer um conjunto de expectativas dos usuários, como aspectos relacionados à higiene, nutricionais e organolépticos.

Para Cazes-Valette¹⁷ (2001 apud PRIGENT-SIMONIN; HÉRAULT-FOURNIER, 2005), a qualidade pode ser definida por sete fatores distintos: 1) nutricional: a contribuição global do alimento para uma dieta equilibrada; 2) higiene: significa que o alimento não contém nenhuma substância nociva ou tóxica e por isto é, supostamente, seguro à saúde; 3) funcional: praticidade para compra, manuseio, transporte, preparação e utilização; 4) organoléptica: relacionada com o prazer sensorial que o produto adquire quando é escolhido, comprado ou consumido; 5) social: a maneira como selecionar, cozinhar ou comer permite posicionar-nos em termos de pertença a um grupo ou em relação a um grupo de preferência; 6) simbólica: produtos comestíveis definidos através da cultura do consumidor; e 7) ambiental ou humanística: práticas de produção ambientalmente amigáveis, e que propiciem a retenção de renda em nível do produtor.

¹⁷ CAZES-VALETTE, G. Le comportement du consommateur décodé par l'anthropologie. Le cas des crises de la vache folle. *Revue Française de Marketing*, nº 183/184, p. 99-114, 2001.

É importante lembrar que, com o crescimento e a urbanização da população, a escala de produção de alimentos foi redimensionada, a fim de aumentar a produção e a produtividade, garantindo alimentos em quantidades suficientes para alimentar a população dos centros urbanos. Naquele momento, segundo Cruz e Schneider (2010), o foco passou a ser na quantidade, justificando-se, assim, qualquer mudança no sistema de produção de alimentos – incluindo a substituição de matérias-primas e o uso de aditivos para tornar os alimentos mais baratos e duráveis. Desta forma, a produção agropecuária, bem como os setores de processamento e distribuição, adotaram tecnologias capazes de aumentar a produtividade e garantir a distribuição de alimentos.

Assim, associou-se qualidade a grandes estruturas e a aspectos sanitários, baseados na escala de produção e no modelo produtivo de grandes indústrias de alimentos. Segundo os autores acima citados, adotaram-se sistemas e ferramentas de controle, padronização e rastreabilidade, a fim de garantir e controlar essa qualidade. Uma vez que a durabilidade dos produtos tornou-se maior, a produção passou a ser mais centralizada e a distribuição realizou-se por meio de cadeias longas, sendo esses processos dominados, hoje, por grandes empresas de alimentos – as quais Ploeg (2008) denomina de “impérios alimentares”¹⁸.

Entretanto, em decorrência de sucessivos casos de contaminação de alimentos relacionados à produção industrial dos mesmos, tem-se questionado esse sistema convencional de produção – a partir do debate acerca dos riscos alimentares, propagando a desconfiança da população sobre o modo de produção industrial em larga escala.

A partir destas mudanças, Winter (2003) aponta para uma virada de qualidade no consumo – *quality turn* – na qual as preocupações dos consumidores seriam

¹⁸ “Os impérios alimentares [...] são caracterizados por alterações permanentes e múltiplas fronteiras. A própria noção de alimentos é redefinida através de fronteiras em constante alteração [...] No começo do Terceiro Milênio, os impérios alimentares se concretizam literalmente em uma expansão continuada. Essa expansão se processa como a *conquista* da natureza, da vida, dos alimentos e da agricultura. Ela afeta igualmente padrões de consumo, a saúde e a identidade dos consumidores. A conquista dá aspartame (um substituto do açúcar que provoca facilmente a diabetes) a pessoas que apenas querem tomar refrigerantes. Dá demasiadas gorduras digestíveis (através da homogeneização do leite) àqueles que querem simplesmente algo saudável. A natureza, os alimentos e a agricultura, mas também a saúde, o frescor, etc, são redefinidos, reordenados e reformulados materialmente e, conseqüentemente, sujeitos à lógica específica de diferentes impérios alimentares. Dentro dos impérios alimentares, a expansão é de fato entendida e, conseqüentemente, organizada como uma “conquista” (PLOEG, 2008, p. 259-260).

crescentes em relação à saúde, à segurança alimentar, às consequências ambientais da agricultura industrializada e ao bem-estar animal.

Goodman (2003), no editorial do *Journal of Rural Studies*, aponta que esta *quality turn* tem se dado de forma associada à proliferação de redes alimentares alternativas, que operam nas margens dos circuitos alimentares industriais hegemônicos. Deste modo, ocorre um movimento em direção à produção doméstica, onde a qualidade baseia-se na confiança, na tradição e no local, sustentando produtos e formas de organização econômica diferenciadas, localizadas e ecológicas. Para o autor, há uma mudança gradual nas políticas rurais da Europa em direção ao modelo de desenvolvimento endógeno territorial. Assim, as redes agroalimentares alternativas apresentariam renovado interesse no local, nas práticas alimentares alternativas e enraizadas socialmente. Neste nível, enraizamento, confiança e local estariam entre os conceitos chaves empregados para entender a virada da qualidade nas práticas alimentares.

Desta maneira, preocupados com as questões de segurança alimentar, as corporações de varejo de alimentos vêm desenvolvendo, segundo Goodman (2003), inúmeras formas de garantir a qualidade de seus produtos. Alguns exemplos são a padronização da produção assegurando a higiene do processo utilizando o método HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*¹⁹), a etiquetagem do local de origem da produção de alimentos, e a introdução da marca do próprio local/território identificando o produto. Assim, ocorre também o aumento de atividades pelas autoridades públicas e iniciativas privadas no setor de distribuição, que ofereçam garantias de que são confiáveis.

Porém, uma vez que o consumidor está exposto a uma enorme variedade de alimentos – além da influência tanto da mídia, quanto da interferência de pessoas próximas, fica difícil para ele fazer suas escolhas, e saber qual alimento tem uma melhor qualidade. Deste modo, Portilho e Castañeda de Araujo (2008) relatam que as ansiedades contemporâneas com relação à alimentação têm levado à adesão, por parte de alguns consumidores, a diversas ideologias alimentares, tais como o consumo de alimentos orgânicos.

A explosão deste tipo de alimento, segundo Wilkinson (2003), é uma parte significativa de mudanças nos sistemas agro-alimentares industrializados, visto que

¹⁹ Sistema de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle

abandonam a estratégia de substituição de tecnologias adotadas pelas indústrias alimentares.

As primeiras iniciativas orgânicas estavam envoltas de valores cívicos domésticos de confiança, conhecimento local, diversidade ecológica e justiça social através de redes de agricultores em pequena escala, trocas face-a-face e consumidores politicamente engajados. Tais valores, instituições e tipos de trocas foram, em grande parte, suplantados pelas convenções comerciais da competição econômica por meio da certificação e adoção de normas industriais burocráticas envolvendo padrões, auditoria e rotulagem.

No Brasil, o surgimento da agricultura alternativa incidiu com o ressurgimento dos movimentos alternativos nos Estados Unidos e Europa – no entanto, apresentam algumas diferenças, segundo afirma Castañeda de Araujo (2010): nos Estados Unidos, tratava-se de uma agricultura adaptada em um sentido de revalorização da propriedade familiar; já na Europa, havia um modelo defendido pelos movimentos de contra-cultura e contestação à sociedade capitalista e de consumo. Aqui no Brasil, este tipo de agricultura surgiu no contexto de política agrária excludente, incentivada por organizações politicamente engajadas na construção de uma sociedade democrática, objetivando uma transformação social.

Ainda em nosso país, o mesmo autor, citando Brandenburg (2003), destaca três momentos distintos no desenvolvimento de uma agricultura alternativa: a) sua gênese, como contra-movimento à modernização verde da década de 1960; b) seu reconhecimento, através da construção de uma identidade em volta de um projeto social; e c) sua institucionalização, pelo acréscimo da demanda dos consumidores, bem como uma maior sensibilização da sociedade no que se refere às questões socioambientais.

Este aumento no consumo de alimentos orgânicos nos leva a um questionamento: quem é o público que consome este tipo de produto? O diferencial de preço que acompanha este alimento contribui para a noção generalizada de que seu consumo é uma prática de elite. Outras motivações seriam consumidores em busca de uma alimentação saudável, ou talvez um engajamento político, entre tantas outras razões. Desta forma, a próxima seção irá descrever algumas pesquisas realizadas sobre o perfil dos consumidores de orgânicos.

2.3.1 Consumidores de alimentos orgânicos: afinal, quem são eles?

Para Guthman (2002), os adeptos de uma alimentação orgânica são caracterizados por uma elevada subjetividade e reflexividade. Eles demonstram as necessidades de superar a ansiedade social, optando pela saúde em detrimento da indulgência, o cuidado ao invés da conveniência, a extravagância sobre a economia, e a novidade ao invés da tradição.

Também, considerando as incertezas e expectativas dos consumidores, Murdoch e Miele (2004) destacam a importância de movimentos sociais como o *Slow Food*²⁰, que responde à crise de confiança no setor dos alimentos, destacando o prazer resultante de uma imersão na gastronomia local e regional; a *Soil Association*²¹, que destaca os problemas ambientais através da promoção de boas práticas orgânicas; e o Comércio Justo²², que visa reaproximar os produtores e consumidores, desenvolvendo o aumento do valor do local nas cadeias de abastecimento.

O Hartman Group²³, empresa de consultoria dos Estados Unidos, realizou um estudo em 2000, e constatou que os alimentos orgânicos passaram a ser centrais neste país, não se reduzindo apenas a nichos de mercado, considerando o crescimento das vendas destes produtos entre 15 a 20% por ano. Esta empresa, que realiza várias pesquisas nesta área, contextualiza os consumidores orgânicos como pertencentes de profundas transformações culturais na valorização de uma melhor qualidade de vida e preocupação com a saúde. Também, estimam que a população americana gasta em torno de 6 bilhões de dólares por ano em produtos

²⁰ O movimento internacional *Slow Food* teve início em 1986, como um protesto contra a abertura de um McDonald's perto das escadarias da Praça da Espanha, em Roma. Desde então, o movimento converteu-se em uma organização global com seções, ou convívios, em 132 países, contando com mais de 100.000 membros. Eles atuam para promover o "alimento bom, limpo e justo", transformando culturas com o alimento. O *Slow Food* tem por objetivo reaproximar produtores e consumidores, além de divulgar a diversidade culinária e o alimento local saudável e saboroso, estimulando a biodiversidade e uma rede de relações internacionais entre produtores artesanais, valorizando a produção tradicional para torná-la viável economicamente. Para mais informações, www.slowfoodbrasil.com.

²¹ A *Soil Association*, fundada em 1945, incide sobre as relações da saúde do solo com a saúde das plantas, animais e pessoas.

²² A prática do chamado Comércio Justo (*Fair Trade*) tem origem nos anos 1960 na Europa e nos Estados Unidos, quando os consumidores mais conscientes, motivados pelo clima de mudanças sociais e políticas daquele período, começaram a exigir produtos que não fossem fabricados com exploração de mão-de-obra em países do Terceiro Mundo e que tivessem um preço justo.

²³ Disponível em: <www.hartman-group.com>. Acesso em: 07 jan. 2011.

saudáveis, e que a preocupação com a saúde e a qualidade nutricional dos alimentos foi citada por 66% dos consumidores orgânicos entrevistados; 38% citou o conhecimento dos riscos dos pesticidas; 30% a segurança alimentar e apenas 26% argumentaram razões ambientais.

Esta pesquisa vai de encontro ao estudo realizado no Brasil por Guivant (2003), que analisou o perfil dos consumidores de frutas, legumes e verduras orgânicas, identificando dois grupos. Um deles constitui-se dos consumidores ocasionais de orgânicos, e fazem parte de um grupo que adota um estilo de vida mais saudável, preocupados com a beleza, saúde, forma e bem-estar individual, os quais a autora denomina como *ego-trip*. Já o outro grupo, denominado como *ecológico-trip*, consome alimentos orgânicos motivados por preocupações ambientais e sociais, e não apenas por razões individuais. Este tipo de consumidor adquire os alimentos orgânicos em feiras e prioriza a relação direta com os produtos – o que vai em direção oposta aos *ego-trips*, que adquirem estes alimentos nos supermercados.

Ainda no Brasil, Silva et al. (2008) analisaram o perfil dos consumidores de produtos orgânicos comercializados na feira agro-ecológica Chico Mendes, em Recife (PE). Os autores chegaram à conclusão de que o consumidor de produtos orgânicos é, geralmente, profissional proveniente de empresa privada, em sua grande maioria do sexo feminino, tendo uma renda variando entre R\$ 1.000,00 e R\$ 4.000,00, com alto nível educacional e residindo na zona urbana mais precisamente nas proximidades da feira-agroecológica.

De uma maneira geral, são pessoas que confiam nas informações obtidas na feira, sendo que a maioria dos entrevistados afirmou que as informações a respeito dos produtos orgânicos são colhidas na própria feira, mas também utilizam-se de outros meios de comunicação, como revistas e televisão. Também, relatou-se a existência de uma forte relação de confiança dos consumidores nos processos de produção realizados pelos agricultores.

Diferentemente dos Estados Unidos e do Brasil, Sonnino e Marsden (2006) demonstram que em alguns países europeus, como o Reino Unido, Holanda e Alemanha, têm seus consumidores com interesses voltados aos alimentos modernos, ligados à sustentabilidade ambiental, ao bem-estar animal e inovadoras formas de comercialização. Nestes países, a qualidade dos alimentos é determinada

por questões de saúde pública e higiene, ao invés de características organolépticas ou culturais.

Destas pesquisas, percebe-se os consumidores de produtos orgânicos como cidadãos preocupados com a saúde e o bem-estar individual. No Brasil, ainda que existam consumidores com preocupações ambientais e sociais, o que prevalece é o cuidado com o corpo, a beleza e a saúde, não podendo defini-los como consumidores conscientes – que seriam consumidores com consciência do impacto deste ato, e voltados à sustentabilidade.

Mudar hábitos alimentares de pessoas na vida adulta não é uma tarefa fácil, visto que elas já possuem seus gostos bem definidos. Agora, a prática de hábitos alimentares saudáveis desde a infância reduz os problemas ocasionados pelas deficiências nutricionais, evitando o sobrepeso e obesidade, além de outros distúrbios alimentares.

Daí a importância de se oferecer às crianças alimentos de qualidade, não só em casa, mas também nas escolas – local onde, além de elas passarem a maior parte do tempo, para uma grande parcela da população também é onde realizam a principal – se não única – refeição do dia.

Com esse panorama, o próximo capítulo discutirá as reações no nível do Estado em promover políticas públicas voltadas para a segurança alimentar, tendo como foco o conceito de Green State – Estado Verde – na qual o Estado é a instituição mais poderosa para assumir o papel de administrador ecológico público, uma vez que seria capaz de atenuar os debates acerca da influência dos sistemas alimentares locais sobre o desenvolvimento sustentável – fazendo-se referência, especificamente, ao Programa de Alimentação Escolar como uma forma de reconectar a produção e o consumo.

3 AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando a crescente crise do sistema alimentar atual¹, associado à questão agrícola e às de saúde e nutrição, o setor público se torna um poderoso ator na definição dos modelos de desenvolvimento e qualidade a serem seguidos. Assim, sendo o papel do Estado o de promover bens públicos que considerem as necessidades da população e, com o poder de controlar os mercados das aquisições públicas, constitui-se como um ator com capacidade de desenhar sistemas socioeconômicos que incorporam preocupações e viabilizam determinados modelos. O Estado também se configura como a instituição mais legítima e poderosa para transpor iniciativas locais para o nível mais amplo, considerando sua grande capacidade de disciplinar investidores, produtores e consumidores, facilitar mudanças culturais, dispor de recursos e condições de lidar com os problemas ambientais e, também, de oferecer resistência sistemática aos efeitos da globalização e do capitalismo à sociedade.

Para Marsden (2003), as cadeias alimentares localizadas devem ser fomentadas pelas instituições a fim de se legitimarem como um modelo dominante. Desta maneira, alguns estudos da academia britânica têm desenvolvido abordagens teóricas mais integradas e holísticas para a produção e consumo – como é o caso do trabalho realizado na Universidade de Cardiff, o qual utiliza a merenda escolar para explorar as relações entre estratégias de produção baseadas na qualidade e as formas de discernimento dos consumidores que buscam por alimentos mais seguros. Central à esta temática está o conceito de aquisições públicas sustentáveis, conforme afirma Morgan (2007), que aponta para o poder de regulação do Estado na criação de mercados para agricultores locais, bem como para a promoção de saúde e bem-estar, referenciando-o como política de saúde pública.

¹ O CONSEA analisou a atual crise do sistema alimentar global e suas consequências para a segurança alimentar e nutricional no Brasil e no mundo. Entre os diversos motivos apontados para justificar a atual crise de alimentos mundial, o CONSEA indica: “Entre os fatores determinantes da alta dos preços encontra-se a contínua elevação da demanda por alimentos, resultante do crescimento da renda em grandes países emergentes (China, Índia e Brasil, entre outros). Soma-se a isso a ocorrência de quebras de safra por mudanças climáticas em países que contam para a oferta internacional. Esse quadro tem sido agravado com a destinação de grãos básicos como o milho, a soja e outros bens alimentares, para a produção de etanol. No Brasil, a disponibilidade de áreas agricultáveis ociosas ou degradadas tem sido usada para justificar a reprodução do modelo da monocultura (cana de açúcar), além de ocultar que em várias regiões a produção de alimentos já perde terreno para a de agrocombustíveis” (MAFUD; NEVES, 2008).

Desta forma, os mercados institucionais – como as compras para a alimentação escolar – caracterizam-se como possíveis novos nichos de comercialização de produtos da agricultura local. Porém, têm-se encontrado barreiras para a sua efetivação. Os esforços para realocar a cadeia alimentar tem como um de seus principais problemas o fato de que as legislações dos programas públicos ditam como ilegais as compras que especifiquem o adjetivo local, por ferir os princípios da livre concorrência, como afirma Morgan (2007). Para o autor, deve-se entender o desenvolvimento sustentável como um senso público que inclui as dimensões sociais, econômicas e ambientais. Assim, o Estado tem o poder de regular, arrecadar impostos e decidir sobre os orçamentos de seus programas, podendo deliberar a favor de determinadas atividades em relação a outras.

No que tange à questão dos gastos públicos, Morgan e Sonnino (2008) relatam que um dos princípios do desenvolvimento sustentável é a necessidade de mostrar os custos negligenciados pelas convencionais análises de custo/benefício. Já para despertar a demanda para alimentos produzidos localmente, seria preciso um esforço a longo prazo, assim como um amplo processo de educação do consumidor. Em última análise, o discernimento e a demanda dos consumidores seria o fator mais importante no processo de criar cadeias alimentares saudáveis.

Finalizando, este capítulo comentará, muito brevemente, sobre a alimentação escolar no mundo, em especial nos países pobres. Para tal, será utilizada a publicação *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development and the Education Sector* (2009), do Banco Mundial, juntamente com o Programa Mundial de Alimentos. O objetivo desta publicação é oferecer orientação sobre como desenvolver e implementar programas eficazes de alimentação escolar, no contexto tanto de uma rede de segurança produtiva, como parte da resposta aos choques sociais da atual crise global, quanto um investimento fiscalmente sustentável em capital humano, como parte de esforços globais de longo prazo, para conseguir uma educação para todos, além de proporcionar proteção social para os pobres.

3.1 A QUESTÃO ALIMENTAR COMO UMA QUESTÃO SOCIAL E DE SAÚDE PÚBLICA

O século XXI será marcado por um forte embate entre as demandas políticas da sociedade civil pelo direito de alimentar mais pessoas, de forma mais saudável; e as diretrizes das grandes companhias produtoras de alimento com ênfase no lucro. Isto é o que afirma Tim Lang (LANG; HEASMAN, 2004), professor de saúde pública da *Thames Valley University*, em Londres. Na visão de Lang, as pessoas estão começando a perceber a importância de se alimentar melhor. Ele afirma que, durante o século XX, as indústrias fizeram inúmeras experiências com plantas e animais para aumentar a produção, que cresceu e aumentou seus lucros. Só que isto resultou em uma piora da qualidade da comida, surgindo doenças ligadas aos hábitos alimentares, bem como a degradação do meio ambiente e agressão aos animais. Assim, a sociedade começa a perceber que este sistema alimentar está errado e começa a cobrar dos governos uma mudança.

Em decorrência disto, surge um movimento no sentido de colocar a nutrição pública na ótica da cidadania. Um dos objetivos da Agenda 21, estabelecida por ocasião da Conferência das nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, foi promover padrões de consumo e produção que reduzam as pressões ambientais e atendam às necessidades básicas da humanidade.

Os movimentos relacionados à questão da segurança alimentar passaram a incorporar, na última década, a dimensão nutricional em fóruns e conselhos de SAN, indicando que o direito humano à alimentação só se concretiza realmente quando proporciona o desenvolvimento pleno e saudável de cada cidadão.

A transformação do atual quadro de insegurança alimentar – onde as leis de mercado é que determinam o acesso ao alimento – aponta para a aquisição de um novo paradigma que concebe a nutrição como um direito humano. A garantia de qualidade de vida nutricional como direito e objetivo central de políticas públicas guarda estreita relação com significativas modificações nos métodos de produção, distribuição e consumo de alimentos orientados por critérios de produtividade e lucro.

Le Bihan, Delpeuch e Maire (2002), três especialistas em nutrição pública, publicaram o *Caderno Alimentação, Nutrição e Políticas Públicas*, no qual apontam que os avanços em direção a um desenvolvimento mais justo e sustentável dependerão da forma em que as famílias, os governos e a comunidade internacional irão tratar as questões de nutrição e alimentação nas próximas décadas. Mesmo que se observe progressos na tomada de consciência sobre o problema, muitos agentes políticos e econômicos argumentam que são progressos ainda muito pequenos, bem como o nível de informação e mobilização dos cidadãos – pouco expressivo. Também, afirmam os autores que o setor da saúde acaba tendo que assumir parte dos gastos decorrentes das patologias causadas pela má alimentação.

A definição de políticas nutricionais, segundo Le Bihan, Delpeuch e Maire (2002), não se baseia necessariamente em evidências científicas ou técnicas: depende do contexto histórico ou das pressões de *lobbies*. Para os autores, políticas nutricionais inovadoras são aquelas que acarretam mudanças consideráveis em todos os elos da cadeia alimentar. Estas políticas, para serem efetivas, terão de enfrentar diversos interesses, sendo necessária uma ampla adesão dos diversos setores envolvidos.

Já para Lang, Barling e Caraher (2009), evidências sugerem que a política alimentar terá que integrar um sistema de alimentação de baixo impacto, a fim de atender às necessidades sociais e culturais, a promoção da biodiversidade, ser socialmente justo, conter e reduzir doenças relacionadas a dietas, etc.

Segundo os mesmos autores, a política alimentar começou a emergir na literatura acadêmica e política, de uma forma séria e consistente, no início dos anos 1970. Em uma edição sobre política alimentar da revista *Development Policy Review*, Simon Maxwell e Rachel Slater (2003) argumentaram que as décadas de 1970 e 1980 viram o nascimento de um discurso característico da política alimentar. Os autores mostraram que esta política mudou seu foco da agricultura para os alimentos processados, os alimentos de casa para fora, de áreas rurais para urbanas, de deficiências de micronutrientes para gorduras e açúcares, dos camponeses para os pobres urbanos e dos regimes de ajuda alimentar baseado no bem-estar para as transferências de renda. Nesta mudança, trocou-se o foco da política alimentar – passou de ministério da agricultura e saúde para o ministério do comércio, do desenvolvimento à defesa do consumidor, da propriedade agrícola à perspectiva macroeconômica.

Desta forma, os autores argumentam que, no século XXI, uma nova fase da política está se desenrolando. Algumas mudanças no hábito alimentar da população podem ter efeitos positivos não apenas sobre a saúde, mas também sobre o meio ambiente, a justiça social e a economia.

Lang, Barling e Caraher (2009) comentam que esta nova fase nos levará ao desenvolvimento sustentável, a um realinhamento da política econômica, social e ambiental – muito anunciada pelo Relatório Brundtland², em 1987, pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, em 1992, e pela Cúpula Mundial da Alimentação em 1996. Esta nova política aborda três pontos:

Saúde Pública: com a porcentagem de produtos industrializados no consumo alimentar crescendo cada vez mais, o papel da indústria agroalimentar é cada vez maior. Esses alimentos, produzidos com alto teor de açúcar, sal e gorduras, contém um valor de fibras e micronutrientes muito baixos – ou seja, fornece muitas calorias, porém pouco ou nenhum nutriente essencial à nossa saúde. Seu consumo excessivo implica o risco de desenvolvimento de doenças, como a obesidade, que já é considerada uma epidemia. Para Lang, a busca pelo lucro faz com que os alimentos passem a se deslocar mais, e de forma muito rápida. Para ele, o mercado global acabou com a produção local de alimentos – o que, para a saúde pública, é péssimo. O ideal, então, é que a comida seja plantada, processada e consumida localmente. Deste modo, se algo der errado, sua doença será local também.

Neste sentido, a ANVISA tornou obrigatória a declaração da informação nutricional em alimentos ao publicar, em 26 de dezembro de 2003, as Resoluções n° 359 (Regulamento Técnico de Porções de Alimentos Embalados Para Fins de Rotulagem Nutricional) e n° 360 (Regulamento Técnico Sobre Rotulagem Nutricional de Alimentos Embalados), incorporando as normas harmonizadas no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul) ao ordenamento jurídico nacional.

A informação nutricional deve incluir a declaração das quantidades de energia, carboidratos, proteínas, gordura total, gordura saturada, gordura trans, fibras alimentares e sódio, contidos na porção do alimento e informando a medida

² Relatório Brundtland é o documento intitulado *Nosso Futuro Comum*, publicado em 1987, no qual desenvolvimento sustentável é concebido como o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. RELATÓRIO Brundtland. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Relat%C3%B3rio_Brundtland>. Acesso em: 05 fev. 2011.

caseira, bem como os percentuais do valor energético das quantidades destes nutrientes em relação a uma dieta de 2.000 calorias.

Outro fato é que, em 25 de novembro de 2010, o então Ministro da Saúde, José Gomes Temporão, assinou um acordo com a Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA), prorrogando por mais três anos o Fórum da Alimentação Saudável³. Tal ação se deu para dar continuidade aos esforços em atingir 100% das metas de redução de gorduras trans em todos os produtos industrializados – principalmente nas categorias que obtiveram resultados menos expressivos quanto à redução deste tipo de gordura, como margarinas, cremes vegetais e biscoitos.

Questão ambiental: Lang afirma que 50% do aquecimento global está na cozinha e nas nossas escolhas alimentares do dia a dia. Uma boa alternativa seria a redução do consumo de carne e derivados do leite, considerando que várias pesquisas apontam que a alimentação baseada em proteína animal colabora para o aquecimento global. A Revolução verde⁴, que concentrou seus esforços em aumentar o rendimento dos cereais para garantir um fornecimento calórico suficiente aos habitantes do planeta, levou à destruição e à contaminação da água, do solo, da biodiversidade e das comunidades humanas. Um dos impactos mais graves da agricultura industrial é a mudança climática. Também há que se pensar nas enormes distâncias percorridas pelos alimentos até chegar ao nosso prato. Um consumo focado em alimentos locais, além de satisfazer a necessidade natural das populações de se alimentarem, não causaria danos irreversíveis ao planeta, uma vez que os produtos locais reduzem a “pegada carbônica”, que diz respeito ao modo como os alimentos são transportados (relativamente a distância, mas também ao meio de transporte utilizado) e produzido (as estufas e o uso de fertilizantes despendem muita energia, libertando para a atmosfera elevadas quantidades de dióxido de carbono).

³ Desde a sua criação, o Fórum – estabelecido com o objetivo principal de encontrar alternativas viáveis para a substituição e a consequente redução de alimentos prejudiciais à saúde dos brasileiros – desenvolveu importantes ações conjuntas entre órgãos parceiros. Outras medidas previstas no Fórum são a gradual redução do teor de sódio/sal e açúcar nos alimentos processados. A expectativa é que, até 2020, o consumo de sal pela população brasileira seja reduzido em 50% (AGÊNCIA BRASIL, 2011).

⁴ Revolução verde refere-se à invenção e disseminação de novas sementes e práticas agrícolas que permitiram um vasto aumento na produção agrícola em países menos desenvolvidos durante as décadas de 1960 e 1970. É um amplo programa idealizado para aumentar a produção agrícola no mundo por meio do “melhoramento genético” de sementes, uso intensivo de insumos industriais, mecanização e redução do custo de manejo.

Sobre a questão do consumo de carne, se a ideia é a diminuição do seu consumo, o Brasil está indo em direção oposta. Dados da consultoria Cogo⁵ indicam que o consumo de carne pelos brasileiros em 2010 foi, em média, de cerca de 98 quilos. Este número é referente às carnes de boi, frango e porco – representando alta de quase 11% na comparação com o ano anterior. Para 2011, a previsão é que o seu consumo cresça, no mínimo, um quilo.

Questão social: durante décadas, analistas e organismos internacionais têm documentado a enorme desigualdade dentro – bem como entre – estados (em sua riqueza, a renda disponível para a produção de alimentos, a diferença entre as suas necessidades e seu consumo). Segundo Lang, Barling e Caraher (2009), as desigualdades ainda sustentam a mudança climática, com os povos mais pobres e economias em maior risco de mudanças de temperatura, perda de solo, água e escassez de alimentos. O desafio para a política alimentar do século XXI é como combater as desigualdades, tanto no interior quanto entre países.

Segundo dados publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a distribuição de renda no Brasil é a pior do mundo, em que os 10% mais ricos ganham 28 vezes a renda dos 40% mais pobres. Outros elementos indicam que esses 10% mais ricos se apropriam de cerca de 50% da renda total do país, e os 50% mais pobres detêm somente 10% da renda do país – e, pelos dados do IPEA, esta situação não sofre mudanças há exatamente 25 anos.

O que permite a redução da desigualdade é o acesso à educação de qualidade. No nosso país, em cada grupo de 100 habitantes, apenas 9 possuem diploma universitário, e a média de escolaridade do trabalhador brasileiro é de 6,3 anos de estudo.

Neste sentido, a seção a seguir irá discorrer sobre o papel do Estado na promoção de um modo de vida mais saudável, bem como promover o desenvolvimento sustentável.

⁵ Disponível em: <<http://www.unimidianet.com/html/modules/news/article.php?storyid=32008>>. Acesso em: 07 jan. 2011.

3.2 O PAPEL DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA REORGANIZAÇÃO DO SISTEMA AGROALIMENTAR

Durante o processo de modernização social, o Estado foi um importante ator público na moldagem agroalimentar. Apoiou a produção em grande escala, e produtos que não consideram as características nutricionais dos alimentos, além de proporcionar um sistema de produção intensivo a fim de garantir auto-suficiência alimentar, mas que consome inúmeros recursos fósseis não renováveis. Como já visto anteriormente, este modelo difundido pelo Estado tem sido questionado, considerando seus riscos sobre a saúde humana.

Segundo Froehlich (2010), com a emergência do Estado moderno – iniciado a partir da Revolução Industrial na Inglaterra, e no século XVIII na Escócia – o capitalismo, bem como a conseqüente expansão da economia de mercado se difundem pela Europa Ocidental, chegando à América por volta do século XIX. No Brasil visualizam-se contornos de Estado após a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1989, baseado em princípios de igualdade, liberdade e construção de políticas públicas.

Atualmente, a expansão econômica e a introdução de uma nova forma de produção dá margem a uma grande discussão sobre o papel do Estado e sua participação na economia. Como afirma Froehlich (2010), o surgimento do liberalismo – que pregava que a liberdade do mercado melhoraria a vida de toda a sociedade – foi inspirado na intervenção mínima do Estado. Entretanto, estes pensamentos foram fortemente criticados, uma vez que se entendia que a liberação dos mercados era excludente, devendo o Estado intervir, procurando controlar e/ou acabar com o poder do capital. Com o crescimento da economia de mercado, assim como as sucessivas crises na economia mundial, há um incentivo à iniciativa privada, com o intuito de minimizar conjunturas hostis, mas com a intervenção do Estado.

O padrão de desenvolvimento adotado pela sociedade brasileira, implementado pós Revolução Verde, desencadeia um modelo de produção de riquezas baseado no trabalho e nos meios de produção, em que é possível observar a supremacia do capital frente ao trabalho. Desta forma, segundo Froehlich (2010), pode-se observar um entranhamento entre a trajetória do capitalismo e do próprio

liberalismo que implantou a total liberdade de regulação econômica, vide a regra da mão invisível⁶, atribuindo ao Estado a tarefa de manter uma organização interna ofertando segurança externa e, desta forma, garantir a ação dos capitalistas. Passados alguns anos, os cidadãos começam a perceber que esta forma de agir do Estado acarreta em inúmeras desigualdades, e passam a reivindicar ações que possam reestruturar o sistema baseado na lógica da inclusão social e sustentabilidade, ativo nas decisões econômicas, visando uma atuação cada vez maior do mercado, em busca do bem-estar social através da estabilidade dos preços e da garantia de emprego e renda para a população.

Já no meio rural as consequências da especialização da agricultura são o desgaste do solo – em virtude da mecanização e intensificação da agricultura pelo uso de maquinário pesado, pesticidas e fertilizantes – poluição da água e ar, bem como a perda da biodiversidade com o declínio e perda de uma variedade de grãos utilizados na alimentação humana.

McMichael (2000) chama a atenção para a questão de que o alimento na sua versão mais industrializada tem contribuído para a crise ambiental global em todos os níveis de fornecimento, assim como também destaca o uso de combustível utilizado para processar alimentos no estágio da manufatura. Para o autor, o fim do consumo na cadeia do alimento – associado com a industrialização – tem levantado sérias discussões em torno de questões pertinentes à segurança alimentar e saúde pública.

As desigualdades sociais causadas pela concentração de bens, ligadas à supremacia do capital sobre o trabalho, as crises ambientais em decorrência dos processos de industrialização e da especialização e intensificação da agricultura estão trazendo à tona novos debates sobre a atuação do Estado no sentido de promover o desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, Morgan e Sonnino (2008) apontam para um novo tipo de Estado, denominado *Green State* (Estado Verde), como um tipo ideal, em que este realizaria esforços com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável, atuando em um sistema de governança de múltiplos espaços, em conjunto a níveis locais e regionais de governo.

⁶ Termo introduzido por Adam Smith em “A riqueza das nações” para descrever como numa economia de mercado, apesar da inexistência de uma entidade coordenadora do interesse comunal, a interação dos indivíduos parece resultar numa determinada ordem, como se houvesse uma “mão invisível” que os orientasse (FROEHLICH, 2010, p. 58).

Desta forma, o Estado teria o poder de regular, arrecadar impostos e decidir sobre os orçamentos de seus programas. Tal poder seria suficiente para, através de incentivos e sanções, modificar comportamentos do setor público, privado e do terceiro setor, assim como de indivíduos e famílias a fim de favorecer certos tipos de desenvolvimento.

No que se refere às aquisições públicas, Morgan (2007) salienta que muitos recursos são investidos em determinados programas, mas não utilizados para práticas sustentáveis por meio da economia nacional. Desta maneira, os programas alimentares podem ser utilizados para a promoção da justiça social, saúde, desenvolvimento econômico e metas ambientais – os principais elementos do desenvolvimento sustentável.

Neste cenário, o Programa Nacional de Alimentação Escolar pode ser um exemplo potencial para realizar a conexão entre as questões locais e globais, considerando que houve uma reformulação do Programa, através da criação de uma lei que obriga os municípios a comprar produtos da agricultura familiar local. Vale destacar que alguns países, como Itália e Estados Unidos, já estão adotando as práticas do Estado Verde, fazendo uso de iniciativas que remetem ao desenvolvimento sustentável na educação civil, transferindo múltiplos sentidos de qualidade do alimento às crianças nas escolas.

Neste sentido, para Morgan e Sonnino (2008) o Estado deve incorporar à noção de qualidade dos alimentos questões que proponham uma mudança na sociedade consumidora para um estilo de vida mais saudável, promovendo uma conscientização dos cidadãos, para que eles reflitam sobre os reflexos de seu consumo na sociedade.

Esta discussão aponta que a aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar local para a alimentação escolar pode ser um bom exemplo, ao considerar que o alimento é um elemento importante na busca pelo desenvolvimento sustentável. Na próxima seção, serão abordadas as motivações que levaram o Estado a reorientar a sua forma de intervenção.

3.3 ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA

A partir das mudanças ocorridas, no decorrer dos anos, na maneira como o Estado se relaciona com a sociedade, pode-se considerar que as recentes transformações da agricultura e das políticas públicas – em especial as que envolvem a agricultura familiar – estão ligadas a processos de ação coletiva e de inovação institucional, levando a uma análise mais aprofundada do papel desempenhado pelos atores e estruturas locais no processo de implementação de políticas públicas, bem como as modificações nas práticas de governança.

Conforme afirma Santos (2001), governança define-se pela capacidade gerencial dos governos, a eficácia de suas políticas e o processo decisório envolvido na promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contextos democráticos. Para Azevedo e Abranches (2004), o conceito pode ser entendido como a forma de participação da sociedade civil nos processos de decisão, acompanhamento e implementação de políticas públicas.

As agências internacionais de financiamento, a partir dos anos 1990, passaram a usar o termo governança associado à noção de bom governo. Tal conceito pressupõe a intensificação das relações entre governos e sociedade civil – assim, pode-se referir a formatos de gestão pública baseados na interação público/privado ou a formas de participação da sociedade civil nos processos de decisão, acompanhamentos e implementação de políticas públicas. Deste modo, governança supõe a ênfase sobre o modo como se realizam as articulações de interesses sociais junto a governos, em contextos democráticos, na maioria das vezes, como é o caso do Brasil. Segundo Bianco (2008), seu produto é o regulamento – um instrumento normativo criado pela comunidade política, a fim de reger as ações sociais, procurando reduzir ao máximo os riscos possíveis.

Há inúmeras tendências relativas à governança por meio de redes, contribuindo ao propor a existência de estruturas de médio alcance, constituídas por redes entre atores no interior de instituições específicas, formando um complexo tecido relacional interno ao Estado emoldurando a dinâmica política e influenciando fortemente tanto a formulação quanto a implementação de políticas públicas, como afirma Marques (2006). Para Bianco (2008), estas relações em rede reduzem o risco de oportunismo, uma vez que se tem uma maior visibilidade das transações. Deste

modo, as redes como disposições institucionais informais podem ajudar a superar problemas de ação coletiva.

Apesar das mudanças das últimas décadas, o Estado brasileiro, segundo Marques (2000), ainda teria uma forte ligação com o setor privado, sendo a origem deste fenômeno nas próprias relações do Estado com a classe dominante, mantendo o personalismo, clientelismo e corrupção.

O mesmo autor (2006) aponta que o que importa na análise das políticas públicas é entender como os fatores se sucedem durante o processo de implementação, responsável por conferir legitimidade aos estudos empreendidos acerca dos argumentos em questão no debate público, do que o resultado em si. Os grupos reivindicatórios, a mídia, a criação de novas leis e políticas públicas são, para o autor, atividades centrais das articulações, definidos de acordo com o poder de argumentação apresentado e dos recursos disponíveis.

Conforme o apresentado nesta seção, entende-se que as análises abordadas inserem-se na temática desta dissertação, uma vez que analisa o processo de aquisição de gêneros da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, expondo as estratégias adotadas por alguns municípios para a realização dessas compras.

3.4 OPORTUNIDADES PARA A AGRICULTURA FAMILIAR A PARTIR DE NOVOS MERCADOS

Para Maluf (2007), a agricultura realizada em bases familiares possui duas peculiaridades: possibilidade da ocupação socialmente equitativa do espaço agrário e favorecimento da valorização das dimensões sociais, ambiental e cultural da produção alimentar. As atividades agroalimentares de pequena escala são grandes geradoras de ocupação e renda, também ofertantes de alimentos diversificados e de qualidade, tornando-as componentes centrais de estratégias de desenvolvimento com equidade social e SAN.

Neste ponto, Maluf (1999) faz referência ao desafio da construção de mercados para os agricultores de pequeno e médio portes e também para a pequena indústria agroalimentar e o varejo tradicional. Segundo o autor, a

construção de mercados engloba relações sociais e elementos institucionais que conformam a atividade mercantil. Essas relações e elementos são mais visíveis no âmbito dos espaços locais e regionais. Ações públicas, desde a ótica do abastecimento, são um dos principais mecanismos de colagem da construção de mercados com a questão do acesso aos alimentos.

Em segundo lugar, o autor ressalta que é preciso considerar como as relações de abastecimento podem contribuir para o acesso aos alimentos por toda a população, em condições apropriadas em termos da quantidade, preço e qualidade dos alimentos. À parte as iniciativas voltadas ao enfrentamento da insuficiência de renda, enquadram-se as ações nas esferas da intermediação mercantil e do comércio de varejo, no consumo de alimentos preparados, na organização de compras comunitárias, bem como na implementação de programas de distribuição de alimentos.

Para se ter uma idéia do potencial da agricultura familiar, segundo o Censo Agropecuário 2006 o país tinha, nesse mesmo ano, 5,17 milhões de estabelecimentos agropecuários. Deste total, 84,4% (ou 4,36 milhões) eram estabelecimentos de agricultura familiar⁷ e 15,6% (ou 807 mil) eram estabelecimentos de agricultura não familiar, ou seja, patronais, cuja área excedia a quatro módulos fiscais. No entanto, os estabelecimentos de agricultura familiar ocupavam apenas $\frac{1}{4}$ da área total dos estabelecimentos agropecuários do país (aproximadamente 330 milhões de ha), enquanto que os estabelecimentos patronais dominavam $\frac{3}{4}$ dela. Este predomínio fundiário da agricultura patronal contrasta com o predomínio demográfico da agricultura familiar (CONSEA, 2010).

Em todas as regiões, a agricultura familiar responde pela maioria das ocupações em atividade agropecuária. Segundo o Censo 2006, os estabelecimentos de agricultura familiar absorvem 75% de toda a população ocupada em estabelecimentos agropecuários no país, estimada em 16,5 milhões de pessoas. Nas regiões norte, nordeste e sul, a proporção do pessoal ocupado em estabelecimentos agrícolas familiares está acima da média nacional, variando de 76,7% no sul, a aproximadamente 83% no norte e nordeste. No sudeste e centro-

⁷ A Lei 11.326/2006, em seu artigo 3º, reconhece como agricultor familiar o produtor rural que não possua área superior a quatro módulos fiscais de extensão, e que utilize mão-de-obra predominantemente familiar nas atividades econômicas do estabelecimento, retirando delas a sua renda principal e dirigindo-as com sua família. Os assentados da reforma agrária constituem um grupo dentro do universo mais amplo da agricultura familiar (CONSEA, 2010).

oeste a agricultura familiar representa, respectivamente, 54,8% e 52,6% das ocupações.

A produção agrícola familiar aporta uma significativa contribuição à oferta de alimentos. Isto significa que ela concorre também em favor do superávit comercial da balança de produtos agropecuários, na medida em que reduz a pressão por importação desses produtos. Os dados do Ministério da Agricultura e Agropecuária relativos à importação de feijão, milho e arroz ajudam a ilustrar esse efeito: em 1997/08, para recompor seu suprimento, o país importou 2 milhões de toneladas de arroz em casca, 1,7 milhão de toneladas de milho e 211 mil toneladas de feijão; em 2006/07, a importação de arroz reduziu-se a 1,2 milhões de toneladas, a de milho a 100 mil toneladas, e a de feijão a 69 mil toneladas.

Um fato inédito foi o Censo Agropecuário de 2006 incluir a categoria “agricultura orgânica” entre as suas variáveis. A pesquisa reconheceu como agricultor orgânico o produtor que, além de não utilizar agroquímicos na produção, identificava esta prática como agricultura orgânica e se interessava pelas normas de certificação. Aproximadamente 90 mil estabelecimentos agropecuários – apenas 1,8% do total – empregavam sistemas de produção orgânica: a pecuária e a criação de animais era a atividade predominante em 41,7% deles; 33,5% dedicavam-se a culturas temporárias, 10,4% a plantios de lavoura permanente, 9,9% à horticultura/floricultura, e 3,8% à produção florestal.

Quanto aos problemas mais relevantes que o levantamento do Censo Agropecuário permite identificar, destaca-se o acesso do produtor orgânico à assistência técnica e ao processo de certificação de sua produção. Cerca de $\frac{3}{4}$ dos produtores orgânicos declararam não ter recebido orientação técnica no ano de 2006. Tal índice é tanto mais preocupante quando se considera que os métodos orgânicos e agroecológicos de cultivo são mais intensivos em trabalho e demandam maior conhecimento técnico e biológico. Sobre a certificação, o Censo aponta que 95% dos produtores orgânicos não eram certificados em 2006 – mas, considerando-se que os avanços dos instrumentos de certificação, como os sistemas participativos de garantia e as certificações em grupo de pequenos produtores, este índice seja menor atualmente.

Porém, ainda que os agricultores familiares tenham uma marcante participação na produção agropecuária brasileira, percebe-se que a pequena produção ainda tem sido marginalizada, uma vez que os alimentos processados

tornaram-se primordiais nas estratégias de crescimento de exportações. Tal deslocação da produção agrícola para médios e grandes produtores tem a ver com as exigências maiores de logística e qualidade, como afirma Wilkinson (2003).

Deste modo, deve-se dar um destaque especial ao chamado mercado institucional, o qual engloba as compras governamentais de alimentos para serem utilizados em programas e organismos públicos, tais como a alimentação escolar, hospitais, presídios, entre outros. As prefeituras municipais passaram a gerenciar uma importante parcela desses programas e das compras correspondentes. Alguns deles, como a alimentação escolar, têm papel central no acesso aos alimentos por uma parcela vulnerável e numericamente expressiva da população.

3.5 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – DESTAQUE PARA OS MERCADOS INSTITUCIONAIS

O mercado institucional, conforme afirma Maluf (1999), constitui-se das compras de alimentos realizadas pelas diversas esferas de governo, com o intuito de atender às necessidades dos programas especiais e dos serviços públicos regulares. As compras públicas – importante mecanismo de acesso aos alimentos no caso da população infantil com acesso à escola, constituem parcela significativa da demanda de produtos alimentares e têm sido geridas de modo a favorecer a participação de médios e grandes fornecedores, capazes de preencher as condições requeridas nos processos licitatórios e de concorrência. A descentralização em vários programas públicos criou a possibilidade de redirecionar tais compras de maneira que facilite a participação de pequenos e médios fornecedores, assim como introduza elementos de diversidade regional em cardápios com importância não desprezível na formação dos hábitos alimentares.

Desta maneira, a reformulação do PNAE, estimulando as compras de gêneros alimentícios de agricultores familiares, contribui para que esses produtores se organizem cada vez mais e qualifiquem suas ações comerciais. Há benefícios para quem adquire esses produtos também, tendo uma mercadoria de qualidade, além de um desenvolvimento local de forma sustentável.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a agricultura familiar é responsável pela produção de quase 70% dos alimentos consumidos pelos brasileiros diariamente, sendo: 70% do feijão; 87% da mandioca; 59% da produção de suínos; 59% da bovinocultura de leite; 46% do milho; 50% de aves e ovos; e 34% do arroz.

Esta articulação das compras de alimentos do PNAE com os produtos advindos da agricultura familiar traz inúmeras vantagens para a promoção do desenvolvimento rural e da educação: transferência de renda diretamente aos produtores do entorno com as compras locais; a aproximação entre os produtores de alimentos com os consumidores – no caso, os alunos das escolas adquirentes, possibilidade de vitalização de circuitos locais de produção, propiciando o aquecimento da economia local e regional. No que tange à produção, diversifica a pauta de produtos, há um aumento da produção de alimentos para o consumo, preservando recursos naturais.

Percebe-se uma forte mobilização de organizações, redes, movimentos sociais e também o CONSEA, para que esta política pública garanta, de fato, a soberania e segurança alimentar e nutricional, bem como promova o direito humano à alimentação dos escolares. Deve ser um programa desenvolvido a fim de cumprir uma finalidade social, ou seja, alimentar os escolares durante sua permanência na escola, promovendo o desenvolvimento local.

Ao contrário do sistema agroalimentar convencional e seus problemas sobre a saúde das pessoas, bem como ao ambiente, já exposto anteriormente, estes novos sistemas de alimentação, segundo Morgan e Sonnino (2008), são baseados em um conceito de qualidade que abrange muito mais do que apenas a procedência dos alimentos – conceito este que foge das teorizações propostas na literatura agroalimentar, uma vez que concebem noções de qualidade que incluem os atributos do sistema convencional de alimentos, tais como redução de custo, conveniência, consistência e previsibilidade.

Em outros países, segundo Morgan e Sonnino (2008), nos processos de reforma da alimentação escolar analisados por eles, o conceito de Estado Verde visa restabelecer os produtores de alimentos e consumidores através da integração de suas diferentes necessidades, objetivos e prioridades. Os autores ressaltam que a reforma da alimentação escolar não é apenas sobre o alimento; é também sobre novas maneiras de pensar e sentir sobre ele.

Os mesmos autores realizaram estudos utilizando a alimentação escolar para explorar as relações entre estratégias de produção baseadas na qualidade e as formas de discernimento dos consumidores que procuram por alimentos mais confiáveis, em países como a Itália e os Estados Unidos.

Já nos países em desenvolvimento, há uma publicação do Banco Mundial, juntamente com o Programa Mundial de Alimentos, chamado *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector*. O objetivo do estudo é oferecer orientações sobre como desenvolver e implementar programas eficazes de alimentação escolar, no contexto tanto de uma rede de segurança produtiva, como parte da resposta aos choques sociais da atual crise global, quanto um investimento fiscalmente sustentável em capital humano, como parte de esforços globais de longo prazo, para conseguir uma educação para todos, além de proporcionar proteção social para os pobres. O aprofundamento dos estudos citados será dado no capítulo a seguir.

4 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA ESFERA INTERNACIONAL

Em muitos países industrializados, a alimentação escolar é algo sem muita importância – não tendo muita relevância o tipo de alimento servido às crianças. Um exemplo disto é o rápido crescimento de doenças relacionadas aos maus hábitos alimentares. Mas, ainda pior do que esta situação, é o que ocorre com milhões de crianças de países em desenvolvimento, em que a ausência da alimentação escolar ainda persiste em muitos casos.

Mas, atualmente, a situação parece estar mudando. Segundo Morgan e Sonnino (2008), muitos países – como parte da Europa, América do Norte e África –, preocupados com o padrão atual das merendas servidas nas escolas, estão usando a reforma da alimentação escolar como ferramenta para desenvolver novas cadeias de suprimentos que valorizam os alimentos de qualidade – frescos, produzidos localmente. Vale lembrar que a alimentação saudável na escola está associada à melhora do comportamento, principalmente sobre a concentração e capacidade de aprendizagem das crianças.

Porém, introduzir uma alimentação saudável nas escolas não é tarefa fácil, uma vez que a preferência das crianças está nos *junk foods*¹. Considerando que nossos hábitos alimentares são influenciados por nossa família e amigos, o conceito de escola integral – que através da mensagem de alimentação saudável, reforça as ligações positivas entre alimentos, boa forma, saúde e bem-estar físico e mental – pode ser de grande valia sobre o que as crianças comem na escola e fora dela – nesse caso, havendo um estímulo por uma alimentação mais saudável nas escolas.

Para Morgan e Sonnino (2008) a alimentação escolar, vista por muitos como um serviço simples, é na verdade parte de uma ecologia muito complexa, exigindo sincronismo de diversas variáveis. Para ser eficaz, é preciso que a filosofia de uma alimentação saudável permeie todos os aspectos do ambiente escolar, não ficando apenas no refeitório. Diante disto, a concepção de escola integral pode exercer influência positiva sobre o que as crianças comem não apenas na escola, mas também fora dela.

¹ “Comida lixo”, em uma tradução literal do inglês. São alimentos com alto teor calórico, mas com níveis reduzidos de nutrientes.

Uma vez que muitos países possuem problemas parecidos com o Brasil – com o aumento de índice de sobrepeso e obesidade nas crianças, e uma tendência a consumir alimentos com alta densidade energética e pouco valor nutritivo, é que este capítulo tratará da alimentação escolar em países desenvolvidos, demonstrando quais as alternativas escolhidas por estes para poder proporcionar alimentos de qualidade para seus estudantes, através da compra de produtos da agricultura local. Para tanto, será utilizada a publicação de Morgan e Sonnino, *The School Food Revolution* (2008), em especial a reforma da alimentação escolar em Nova Iorque e Roma.

Garantir que os alimentos venham de fornecedores locais é, nos Estados Unidos, um dos selos de qualidade do movimento *Farm-to-School*², que tem contribuído para que as escolas restabeleçam ligações com produtores locais de alimentos. Até o momento, mais de mil escolas, em 38 estados, compram produtos *in natura* de propriedades rurais locais.

O exemplo mais bem sucedido de reforma da alimentação escolar é o da cidade de Roma, que iniciou em 2001. Proibiram-se os alimentos geneticamente modificados, bem como produtos hortícolas congelados, substituindo-os por refeições equilibradas nutricionalmente, com frutas e vegetais sazonais frescos e orgânicos. Roma também é a primeira cidade no mundo a se preocupar com as milhas dos alimentos – mas especificamente, o número de milhas e as horas que separam a colheita e consumo.

Nos países em desenvolvimento, os Programas de Alimentação Escolar estão surgindo como uma resposta das redes de segurança para proteger os mais necessitados. O Programa Mundial de Alimentos da ONU assistiu a cerca de 22 milhões de crianças na alimentação escolar, e o Banco Mundial lançou o Mecanismo de Resposta Global à Crise de Alimentos que mobilizou US\$ 1,2 bilhão para ajudar os países a responder à crise de alimentos e combustível, ampliando os Programas de Alimentação Escolar.

Esses novos programas oferecem uma nova e importante oportunidade para ajudar as famílias de baixa renda e alimentar as crianças. Também, têm o potencial de combater a fome e apoiar a nutrição por meio de alimentos fortificados.

² Da horta para a escola.

Desta forma, a publicação *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector* (2009) destaca a importância tanto de formular programas com sustentabilidade de longo prazo desde o seu início, como o de analisá-los à medida em que eles evoluem. Serão apresentados os casos do Quênia e Índia.

4.1 A REFORMA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS ESTADOS UNIDOS E ITÁLIA

Morgan e Sonnino (2008) pesquisaram a restauração da alimentação escolar, tanto em grandes cidades – Roma, Londres e Nova Iorque – como em ambientes rurais, a fim de entender a diversidade da concepção e execução do serviço. Nova Iorque foi escolhida por reformar seu serviço de alimentação escolar em um contexto de grande diversidade cultural e em grande escala espacial. Já Roma foi eleita em virtude de sua fama de ter um dos melhores serviços de alimentação escolar na Europa.

4.1.1 Combatendo o *fast-food* através das compras locais: o caso de Nova Iorque

Os programas de alimentação escolar nos Estados Unidos remontam ao século XIX, quando servir refeições aos alunos foi uma estratégia usada por grupos voluntários, ou pelas próprias escolas, a fim de combater a fome e a desnutrição. Em Nova Iorque, a *Children's Aid Society* realizou um dos primeiros programas de alimentação escolar, registrado em 1883.

Em 1900, com a introdução da escolarização obrigatória, houve um movimento mais amplo da alimentação escolar – que se deu, principalmente, através da publicação do livro *Poverty*, de Robert Hunter, em 1904, que evidenciou os problemas e dilemas associados a educar crianças com fome.

Dois anos mais tarde, *The Bitter Cry of the Children*, de John Spargo, juntamente com a obra de Hunter, trouxe a atenção nacional aos esforços locais, até

então amplamente dispersos, para fornecer refeições para crianças carentes nas escolas.

Mesmo que os esforços, após décadas, para fornecer merenda escolar tivessem se multiplicado, o Governo Federal não entrou no sistema até a época da Grande Depressão³, quando a seção 32 do Ato de Ajustamento Agrícola autorizou o uso de fundos federais para a doação de alimentos para as escolas. Em 1935, com a criação do *Works Progress Administration (WPA)*, as mulheres residentes em áreas carentes foram designadas a trabalhar em cantinas escolares – iniciativa que melhorou a organização da merenda escolar, promovendo a padronização dos menus e receitas. Em 1941, havia cerca de 23.000 escolas atendendo uma média de quase 2 milhões de almoços e empregando mais de 64.000 pessoas.

A principal preocupação do governo no início dos programas de nutrição escolar tinha a ver com os produtores de alimentos – a era da Depressão foi de muita dificuldade para os agricultores americanos. Para remover os alimentos excedentes da depreciação dos preços do mercado, a Lei 320, aprovada em 1936, colocou à disposição da Secretaria da Agricultura uma quantia em dinheiro a ser usada para estimular o consumo doméstico de certos produtos agrícolas, desviando-os dos canais normais de comércio. Deste modo, as famílias carentes e o programa de merenda escolar tornaram-se saídas construtivas para essas mercadorias. Segundo Gunderson (2007 apud MORGAN; SONNINO, 2008), o número de escolas que recebiam estes produtos, em 1939, era de 14.075, alimentando um total de 829.259 crianças.

Acontece que, durante a II Guerra Mundial, o programa de merenda escolar dos Estados Unidos entrou em crise. A assistência federal foi cortada, as mercadorias não estavam mais disponíveis nem mesmo onde estavam os trabalhadores da WPA – muitos dos quais foram empregados para produzir insumos necessários para a guerra. Consequentemente, o número de escolas com programas de alimentação diminuiu. Como resposta à crise, em 1946 o governo decidiu formalizar o serviço de alimentação escolar, com a aprovação da *National School Lunch Act*⁴ (NSLA), que autorizou o Serviço do Consumidor e Mercado para

³ A Grande Depressão, também conhecida por Crise de 1929, foi uma grande depressão econômica que teve início em 1929, e persistiu ao longo da década de 1930, terminando apenas com a Segunda Guerra Mundial (FONTE: Wikipédia).

⁴ Lei Nacional de Merenda Escolar

iniciar o *National School Lunch Program*⁵ (NSLP), cujos objetivos são preservar a saúde e o bem-estar das crianças, incentivar o consumo interno de mercados agrícolas nutritivos, bem como uma oferta adequada de alimentos (VAN EGMOND-PANNELL, 1985 apud MORGAN; SONNINO, 2008).

No entanto, se a preocupação original da NSLA era de que as crianças não estavam recebendo comida suficiente, atualmente a preocupação é de que elas recebem comida demais, e de má qualidade. Em Nova Iorque, observa-se que quase um quarto das crianças, com idade entre 6 e 11 anos, são obesas, contra uma média nacional de 15%.

Os quatro alimentos mais utilizados na refeição escolar são carne moída, frango (muito utilizado para a produção de *nuggets*), queijo e os produtos de batata – onde a maior parte acaba em frituras. Além disto, algumas das refeições escolares têm mais sódio do que uma criança deveria consumir em um dia inteiro.

Ainda que o modelo alimentar seja voltado aos alimentos calóricos e sem nutrientes, pode-se perceber o início de uma mudança na alimentação escolar. Há um aumento do acesso a frutas e legumes frescos, dado através de um programa piloto realizado em algumas escolas primárias e secundárias, que fornece subsídios e assistência técnica para melhorar o acesso aos alimentos locais nas escolas através de atividades do movimento *Farm-to-School*, o qual tem ajudado as escolas a restabelecer ligações com produtores locais de alimentos – mais de mil escolas, em 38 estados, compram produtos *in natura* de propriedades rurais locais. Também estabeleceu-se que todos os distritos escolares que participam de programas de alimentação escolar desenvolvam políticas de bem-estar, promovam programas de educação alimentar e definam orientações nutricionais dos alimentos disponíveis nas escolas (FOOD AND RESEARCH ACTION CENTER, 2007 apud MORGAN; SONNINO, 2008).

Empresas de refrigerantes e salgadinhos também parecem estar adotando um pouco da retórica emergente da alimentação saudável nas escolas. Em maio de 2006, três das principais empresas de refrigerantes dos Estados Unidos anunciaram sua intenção de retirar as bebidas açucaradas dos refeitórios escolares, bem como das máquinas de venda automática, a partir do verão de 2008. Alguns meses mais tarde, cinco grandes produtores de salgadinhos passaram a substituir os produtos

⁵ Programa Nacional de Merenda Escolar

não saudáveis por alimentos mais nutritivos, conforme afirma Kanemasu (2007 apud MORGAN; SONNINO, 2008).

Muito provavelmente estas empresas “abraçaram a causa” da alimentação escolar saudável em virtude das dificuldades enfrentadas. Mas o que realmente importa neste fato é que quem sai ganhando são os estudantes, uma vez que não se tem mais a opção de compra de alimentos altamente calóricos, com pouco aporte nutritivo.

O serviço de alimentação escolar nos Estados Unidos, segundo Morgan e Sonnino (2008), é parte de um sistema de governos de multi-níveis, com a regulamentação e responsabilidades subdivididas em uma série de diferentes autoridades federais, estaduais e locais. A nível federal, os programas de nutrição escolar são administrados pelas *United States Department of Agriculture*⁶ (USDAs), *Food and Nutrition Services*⁷ (FNS), a qual se responsabiliza por estabelecer as políticas, a aplicação da legislação e o aumento dos fundos para os estados. Cada estado recebe subsídios em dinheiro do FNS (US\$ 0,23), com base no número de alunos participantes nos programas de nutrição. O Estado de Nova Iorque também proporciona um reembolso (US\$ 0,65) para compensar o custo da alimentação dos alunos. Para o recebimento destes fundos, anualmente o Departamento de Educação do Estado prepara um plano de fornecimento de informações sobre a participação no programa e propõe o uso dos fundos para tal.

Além do reembolso em dinheiro, as escolas também recebem alimentos da USDA. A FNS's *Food Distribution Division*⁸ é responsável por determinar a quantidade que será destinada para cada escola, por ano. Cada estado recebe uma quantidade de mercadorias no valor de uma quantia específica de dinheiro por refeição servida no âmbito da alimentação escolar. Esses alimentos ofertados pela USDA dependem da disponibilidade, e nem todos os alimentos da lista conseguem atender a todas as escolas. Também, as escolas têm acesso a excedentes de estoques agrícolas, conhecidos como “bônus”. O Governo Federal paga pelos custos de transporte para armazéns designados, onde ficam os produtos

⁶ Departamento de Agricultura dos Estados Unidos

⁷ Serviços de Alimentação e Nutrição

⁸ Divisão de Distribuição de Alimentos

armazenados até que sejam selecionados pela *School Food Authorities*⁹ (SFA) – que pode recusar os produtos oferecidos.

Frutas frescas e legumes são acessíveis por meio de fundos de *commodities*. O programa, chamado *DoD Fresh*, teve início em 1994, quando a USDA iniciou uma colaboração com o *Department of Defense's Produce Business Unit*¹⁰, para um piloto de contratação de frutas e legumes para escolas em oito estados usando uma parte dos fundos de direitos de *commodities* do estado, como explicam Morgan e Sonnino (2008).

Por fim, ao nível do distrito escolar, a SFA administra os programas de alimentação escolar, e também é responsável pela aquisição de alimentos e serviços. A escolha dos alimentos é feita a partir da lista de produtos disponíveis nos distribuidores nacionais. Grandes compradores, como Nova Iorque, podem usar seu poder de compra para convencer os distribuidores pela oferta de novos produtos, opção esta que não é possível para autoridades menores.

Com 860.000 refeições servidas todos os dias, e um orçamento anual de 450 milhões de dólares, a *New York City Board of Education*¹¹ não é somente a maior fornecedora de merenda escolar nos Estados Unidos, como é também a maior compradora de alimentos institucionais no país – fato que coloca a cidade de Nova Iorque em condições de ditar as regras do jogo mais do que qualquer outra cidade americana. Neste contexto, a reforma da alimentação escolar em Nova Iorque teve como prioridade a nutrição.

Segundo Morgan e Sonnino (2008), no início da reforma da merenda escolar, tentou-se entregar o serviço a um único distribuidor. No entanto, uma vez que se percebeu que a quantidade de alimentos utilizadas pelas escolas era demais para apenas um distribuidor manusear, a cidade decidiu contratar quatro distribuidores para o abastecimento. Estes são escolhidos com base do menor preço proposto, sendo premiado com um contrato de cinco anos, com a opção de renovar por mais dois anos.

Com o intuito de criar itens nutritivos, mas também fáceis de preparar, estabeleceu-se uma estreita relação entre o chefe de cozinha contratado e os fabricantes e distribuidores de alimentos. Como parte de seu trabalho, o chefe

⁹ Autoridades da Alimentação Escolar

¹⁰ Departamento de Defesa da Unidade de Negócios de Produção

¹¹ Conselho de Educação da Cidade de Nova Iorque

passou algum tempo trabalhando com os fabricantes para ajudá-los na elaboração de alimentos mais nutritivos nos produtos pré-cozidos, que possam ser colocados no forno, mas tenham aparência de recém feito, conforme apontam Morgan e Sonnino (2008).

Os mesmos autores relatam que outro aspecto importante foi o envolvimento dos pais, através do programa *Alimentação Escolar de Parceria*, que promoveu uma arena para os pais, estudantes, administradores e várias organizações sem fins lucrativos para discutir dúvidas e preocupações sobre alimentação escolar e educar a comunidade em geral sobre a nutrição. São promovidas reuniões mensais, com distribuição de folhetos e receitas.

Mas a maior batalha do serviço de alimentação escolar é com o *fast food* e *junk food*. Para lidar com o problema, a estratégia adotada foi servir refeições saudáveis disfarçadas de *fast food*. Criaram-se cantinas escolares com um visual semelhante às lanchonetes que oferecem esse tipo de alimentos. Os pratos são preparados, nomeados e apresentados pensando-se no que a criança iria procurar nas lanchonetes de lanches rápidos. Para isto, contou-se com sugestões dos alunos (MORGAN; SONNINO, 2008).

Fora das escolas, a mensagem foi reforçada por estrelas do esporte, que pediam para os estudantes vestirem suas camisas de time favorito para o almoço e comer como uma equipe, no intuito de mostrar para os alunos que os esportes, assim como a alimentação escolar, são importantes.

Graças a todos estes esforços, a qualidade da alimentação escolar tem melhorado muito nos últimos anos. São oferecidas, todos os dias, duas refeições principais, além de uma opção vegetariana. Incluíram-se mais peixes e alimentos com proteína vegetal, e frutas e verduras frescas são oferecidas todos os dias. Corantes e adoçantes artificiais, bem como hormônios, foram eliminados dos menus. Além disso, comidas étnicas são amplamente oferecidas nas escolas e, num esforço para diminuir a obesidade infantil, leite integral e aromatizado foram substituídos por leite desnatado com chocolate em pó.

Em 2005, a Alimentação Escolar firmou uma parceria com a *SchoolFood Plus*, uma iniciativa com a colaboração de 3 milhões de dólares, financiada pela Fundação *W. K. Kellogg*, que visa melhorar os hábitos alimentares, a saúde e o desempenho acadêmico dos estudantes de escolas públicas de Nova Iorque, reforçando simultaneamente a economia agrícola através da aquisição de produtos locais e

regionais. Além da concepção, implementação e promoção de novas receitas e organização de atividades, como aulas de culinária para crianças, a *SchoolFood Plus* tem uma agenda de concursos públicos locais. Um de seus membros assumiu o papel de corretor de interesse público para atuar como facilitador entre produtores locais e embaladores, e os quatro distribuidores contratados pela Alimentação Escolar. Após esforços consideráveis a fim de ganhar a confiança e a participação de todos, foi dada a oportunidade de oferecer ameixas, pêssegos, nectarinas e pêras locais para as refeições durante o verão, num valor de aproximadamente 50 mil dólares. No mesmo ano, contratou-se um produtor de iogurte que usa leite local para abastecer as escolas.

É claro que algumas barreiras foram encontradas durante este processo de reformulação da alimentação escolar. Morgan e Sonnino (2008) explicam que não só em Nova Iorque, mas nos Estados Unidos em geral, o maior empecilho às compras sustentáveis tem sido uma tendência sistêmica em que o baixo custo vem disfarçado como melhor benefício. As normas de compras também são vistas como uma dificuldade, o que muitas vezes impede as diretorias regionais de ensino de comprar alimentos produzidos localmente para o Programa de Alimentação Escolar.

O Departamento de Agricultura dos Estados Unidos interpreta as normas de maneira muito conservadora, alegando que as regionais de ensino não têm poder para especificar preferências geográficas locais quando elaboram seus editais – o que é veementemente contestado por outros especialistas da área jurídica. Desta forma, conforme afirmam Morgan e Sonnino (2008), nada seria mais eficaz para promover a compra das compras locais de gêneros alimentícios do que um esclarecimento das normas, para que o fornecimento local seja incentivado de forma positiva e explícita tanto pela legislação estadual, quanto a federal.

Em suma, Nova Iorque tem-se esforçado na tentativa de combater os *fast food* através da inclusão social. Também, adotou uma abordagem de contratos inclusiva, que permite construir novas relações de confiança e troca de conhecimentos dentro e fora do sistema de alimentação escolar. Os pais, distribuidores, produtores, cozinheiros e funcionários das escolas também participaram ativamente no processo de reforma que permitiu elevar o valor nutricional da merenda, além de reduzir os déficits orçamentais e criar oportunidades para fornecedores locais. Para Morgan e Sonnino (2008), esta visão compartilhada

da equidade e democracia em torno da comida escolar talvez possa levar a América rumo ao caminho da sustentabilidade.

4.1.2 Roma: a reforma da alimentação escolar com o foco na qualidade

Pode-se dizer que a Itália é um país de cidadãos com gostos alimentares bem variados. Segundo Morgan e Sonnino (2008), há uma estimativa de que 600.000 italianos comem no McDonald's todos os dias, e os alimentos processados – ricos em gordura, sal e açúcar – são extremamente populares entre as crianças. Em 2000, 20% dos italianos entre 6 e 17 anos estavam com sobrepeso, e 4% eram obesos. Já no ano de 2005, os níveis de sobrepeso e obesidade entre crianças de 7 a 11 anos ultrapassou os 30%.

Por outro lado, preocupações éticas, hábitos de consumo consciente e sustentável aumentam constantemente neste país. De acordo com um relatório de 2005, mencionado pelos autores supracitados, as escolhas alimentares de 41% dos consumidores italianos são impulsionadas pelo desejo de se evitar alimentos geneticamente modificados ou contaminados. Também em constante crescimento é o número de consumidores reflexivos italianos – 33% da população amostrada compra de produtos de Comércio Justo e 15% boicotam marcas e produtos específicos por razões éticas.

Na atualidade, dados recentes mostram que a alimentação escolar:

[...] contribuiu significativamente para a boa saúde e desenvolvimento constante entre as crianças, tanto que muitos estudos concluíram que os programas de alimentação pós-guerra reverteram os efeitos da desnutrição entre as crianças durante a guerra (HELSTOSKY¹², 2006 apud MORGAN; SONNINO, 2008, p. 66).

Foi a partir daí que criaram-se muitas das cantinas escolares na Itália, em um esforço conjunto da *Administration for the Italian and International Welfare Activities, Food and Agriculture Organization* (FAO) e Instituto Nacional de Nutrição. Nas décadas seguintes, o serviço de merenda escolar foi sendo cada vez mais utilizado

¹² HELSTOSKY, C. *Garlic and oil: food and politics in Italy*. Oxford: Berg, 2006.

pelas autoridades públicas italianas, como uma importante ferramenta para reforçar hábitos alimentares saudáveis, assim como criar novas gerações de consumidores conscientes e informados.

Morgan e Sonnino (2008) relatam que a concepção de escola integral já faz parte do serviço de refeições escolares por tradição – consideradas parte integrante do direito à educação e saúde dos cidadãos. Neste país, o melhor benefício não é, de forma alguma, sinônimo de baixo custo: as características qualitativas do serviço, bem como sua compatibilidade com o currículo (especificamente, as tradições locais) são sempre levadas em conta no processo de licitação. Desta maneira é que, há décadas, as escolas italianas já compram de fornecedores locais, complementando sua ênfase em produtos locais com uma ampla gama de iniciativas educacionais para as crianças e seus pais, enfatizando os benefícios da sazonalidade e territorialidade. Ao contrário do que acontece em outros países, estas estratégias contam com o apoio do governo federal que, em 1999, promulgou uma lei promovendo o uso de produtos orgânicos, típicos e tradicionais nas cantinas de escolas e hospitais.

Segundo os mesmos autores, esta lei foi aprovada na cidade de Roma na época em que ela era governada por um Partido Verde, que estava interessado no potencial do serviço de alimento orgânico nas escolas. Mas o que torna Roma diferenciada das outras cidades é o seu volume de alimentos. Cerca de 150 mil crianças que se alimentam nas escolas consomem, aproximadamente, 150 toneladas de alimentos por dia. Com este fato, a prefeitura optou por um programa de compras progressivas, a fim de evitar o choque que esta enorme demanda teria sobre o mercado de alimentos orgânicos.

Inicialmente, as empresas que forneciam refeições apenas podiam oferecer frutas e verduras orgânicas, e então criou-se um sistema de incentivos para aumentar a gama destes produtos para as escolas. Concomitantemente, criaram-se critérios de licitação para estimular os participantes a melhorar a qualidade socioambiental dos produtos e serviços oferecidos – em que incluíram, por exemplo, critérios que premiavam iniciativas para melhorar o ambiente de alimentação dos alunos, ou fornecer produtos certificados como Comércio Justo, usados como ferramenta para ensinar às crianças o valor da solidariedade para com os países em desenvolvimento.

Os fornecedores contratados têm a garantia de um diálogo constante com a prefeitura, expresso na forma de uma mesa-redonda permanente. Também, pediu-se às empresas que introduzissem iniciativas de educação alimentar para os usuários do serviço, os quais tiveram a oportunidade de participar da reforma através das Comissões de Cantinas. Tais comissões são formadas por dois pais que podem inspecionar as instalações da escola e apresentar comentários sobre a reação das crianças frente às mudanças que estão sendo introduzidas (MORGAN; SONNINO, 2008).

Segundo os mesmos autores, atualmente, 67,5% dos alimentos servidos nas escolas de Roma são orgânicos, 44% vêm de cadeias de alimentos “biodecorados” – que priorizam exclusivamente produtos orgânicos, 26% são produzidos localmente, 14% dos alimentos têm o selo de Comércio Justo, e 2% vêm de cooperativas sociais que empregam ex-detentos ou que cultivam terras confiscadas da Máfia. À medida que o processo de reforma processe, começa a surgir um novo tipo de sistema de alimentação baseado na qualidade e, assim, novos valores culturais que educam a sociedade civil para os valores e significados da sustentabilidade.

Vale mencionar que, em Roma, pretende-se estender a qualidade para além das escolas. Em 2007, as autoridades municipais investiram € 84.000 em um projeto piloto para a introdução de máquinas automáticas de venda de lanches saudáveis em 20 escolas, repartições públicas e agências dos correios localizadas na cidade.

Este estudo de caso evidencia o poder do setor público na mobilização de apoio para o desenvolvimento sustentável em todo o sistema alimentar. Como apontam Morgan e Sonnino (2008), através de intervenções no mercado, complementando com a educação alimentar e o diálogo contínuo com os atores em todas as extremidades da cadeia alimentar, o emergente *Green State* está criando uma visão compartilhada para um futuro sustentável de desenvolvimento econômico, democracia e integridade ambiental.

4.2 O RELATÓRIO DO BANCO MUNDIAL E DO PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS SOBRE OS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

O novo relatório do Banco Mundial (BM) e do Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2009) aponta que, ainda que muitos países ofereçam refeições aos seus alunos, as nações mais pobres enfrentam o duplo obstáculo de aumentar programas alimentares subfinanciados, ao mesmo tempo em que combatem os efeitos da crise financeira, alimentar e energética, com pouco apoio da comunidade internacional.

A análise foi iniciada em resposta a uma maior demanda de programas de alimentação escolar por parte de países de baixa renda afetados pelos choques sociais da atual crise global e enfoca o papel da alimentação escolar na rede de segurança social. Isso demonstrou ser um contexto demasiadamente estreito, e a análise evoluiu para abordar as implicações de longo prazo para a proteção social e o desenvolvimento de capital humano como parte da política nacional.

Comprovou-se que os programas de alimentação escolar aumentaram a assistência às aulas, os conhecimentos e o desempenho educacional, especialmente se apoiados por ações complementares, tais como alimentos fortificados ou suplementados com micronutrientes. Em muitos casos, os programas têm uma dimensão de gênero mais forte, especialmente no sentido de se direcionarem à educação das meninas, assim como também podem ser usados para beneficiar as crianças mais pobres e vulneráveis.

Os benefícios à educação oferecidos pelo programa são uma forte justificativa para o setor educacional formular e implementar os programas, consciente de que os mesmos resultados da análise de política também mostra que a eficácia e a sustentabilidade do programa de alimentação escolar dependem da integração dos programas na política do setor educacional. Portanto, o valor da alimentação escolar como rede de segurança, e a motivação do setor educacional para implementar os programas são ambos melhorados, na medida em que houver benefícios educacionais.

No Quênia, nos últimos 28 anos, a merenda escolar para as crianças foi oferecida pelo PMA. Em 2008, a merenda escolar foi fornecida para cerca de 1.210.000 crianças em mais de 3.800 escolas em áreas vulneráveis dentro de 63

bairros e seis favelas de Nairóbi¹³. O principal objetivo do programa é aumentar a matrícula e frequência escolar. Os distritos alvejados têm a mais baixa taxa de matrícula e de frequência escolar, bem como relações de gênero no país comparado com as médias nacionais, principalmente como resultado dos valores culturais, o mau estado das instalações escolares, a pobreza e a fome.

Nos últimos anos o governo do Quênia começou a alocação de recursos para o Programa através de transferências em espécie de alimentos produzidos localmente. Responsabilidades de gestão também estão sendo gradualmente transferidos. O governo recebe ajuda externa para a aquisição e fornecimento dos alimentos para o Programa, enquanto o próprio governo é responsável pela distribuição de alimentos dos depósitos para as escolas assistidas. O custo total da execução do Programa de Alimentação Escolar no Quênia, incluindo as contribuições da comunidade, foi estimada em US\$ 28 por criança por ano.

Uma série de contribuições também são feitas pelos pais e outros membros da comunidade em cada escola assistida. A comissão de gestão da escola geralmente administra o programa e concorda com as taxas que serão cobradas a cada criança na escola para apoiar a alimentação escolar. Os pais que não podem pagar em dinheiro, fornecem contribuições em espécie ou serviços. As taxas cobradas por cada filho no Quênia estão na faixa de 100 a 300 *shillings* quenianos (US\$ 1,38 a US\$ 4,17) por criança por ano para as escolas rurais e urbanas, respectivamente.

Recentemente, o governo do Quênia lançou um Programa de Alimentação Escolar Caseiro [*Home-Grown School Feeding Programme*], destinadas a alimentar alguns dos 550.000 escolares previamente alimentados pelo PMA, a partir do primeiro mandato de 2009. Um inicial de 6 milhões de dólares foi alocado pelo governo para o ano fiscal de 2008/09 para o programa. Um exercício de segmentação identificou 28 distritos agrícolas marginais, com acesso aos mercados para o novo programa. O dinheiro é transferido diretamente às escolas para a compra local de cereais, leguminosas e óleo.

A Índia tem uma longa tradição de programas de alimentação escolar (alguns desde 1920), em grande parte financiados pelos governos estaduais com alguma ajuda externa. Em 2001, a Suprema Corte da Índia dirigiu-se aos governos

¹³ Nairóbi é a capital do Quênia. Possui cerca de 3.1 milhões de habitantes e é centro de uma rica região agrícola (café, chá e criação de gado) e industrial.

estaduais para apresentar Programas de Alimentação Escolar. Este foi o resultado de uma petição da União Popular pelas Liberdades Civas, uma ampla coligação de organizações e indivíduos que levaram à Campanha do Direito à Alimentação.

O Programa de Alimentação *Mid-Day* funciona através da *Food Corporation of India*¹⁴ (FCI), que compra alimentos no mercado interno e, em seguida, distribui para uma rede de lojas FCI, onde é então transportado para as escolas e vilas. O programa é largamente descentralizado pelo Estado, com diferentes operações em todo o país. O governo central apoia os estados através de grãos de alimentos gratuitos (por exemplo, arroz ou trigo) para as agências estaduais de execução e reembolso das despesas de transporte para as autoridades distritais. Os Estados pagam por todos os alimentos complementares necessários e para a preparação destes, podendo escolher por fornecer refeições cozidas ou rações secas. Esforços têm sido feitos desde 2001 para melhorar a infra-estrutura escolar para o programa, especialmente com a construção de cozinhas, e para enfrentar os desafios relacionados à água potável, utensílios apropriados e refeitórios. Ainda assim, os desafios permanecem para garantir a qualidade e estabilidade do programa em todos os estados do país sob um sistema descentralizado. Atualmente, o programa tem cobertura quase universal, chegando a 130 mil estudantes em toda a Índia.

No próximo capítulo, será abordado o Programa de Alimentação Escolar no Brasil, bem como sua revisão e suas formas de aquisição pública, incentivando as Entidades Executoras a adquirir produtos da agricultura familiar. Mesmo com a aprovação da Lei 11.947/09, que estabelece que, no mínimo, 30% do total de recursos repassados ao Programa devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, ainda há muitos municípios que não estão conseguindo fazer essa compra. Considerando este fato, serão apresentadas as estratégias de três municípios para adquirir produtos de pequenos produtores locais para a alimentação escolar: Rolante (RS), Belo Horizonte (MG) e Fernandes Pinheiro (PR).

¹⁴ Corporação de Alimentos da Índia.

5 O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL E SUAS INTERFACES COM A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Como já exposto nos capítulos anteriores, tem-se observado, no Brasil, a disseminação de um modelo de produção pautado em uma agricultura intensiva, mecanizada, com elevada utilização de produtos químicos – o que, além de levar a graves consequências sociais e ambientais, também aumenta a pobreza no campo, marginalizando um grande número de agricultores, forçando-os a procurar outras alternativas de renda para a sua sobrevivência. Estas mudanças na forma de produção, com forte influência do comércio internacional, não acarretam apenas mudanças econômicas e ambientais, mas também transformações sociais e culturais a partir das reordenações nos hábitos alimentares da população, levando a uma deficiência na qualidade dos alimentos – causando doenças crônicas não transmissíveis – e a um excesso do consumo dos mesmos.

Nos anos recentes, observa-se que o Estado passou a dispensar uma maior atenção a produção agroalimentar e, sobretudo, voltar-se à questão da Segurança Alimentar e Nutricional sustentável (SAN). As políticas públicas que surgiram deste interesse assentam-se em dois componentes básicos: o alimentar, associado à produção, disponibilidade, comercialização e acesso ao alimento; e o nutricional, relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica do alimento, estando assim voltado ao estado de nutrição da população. Estes dois componentes propõem um modelo de produção e consumo de alimentos mais sustentável, e que permita que a produção obtida pelos pequenos agricultores familiares se aproxime dos consumidores de alimentos, favorecendo uma reconexão da cadeia alimentar, bem como o estreitamento da relação campo-cidade. Deste modo, programas públicos alimentares, em especial o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), surgem como potenciais reintegradores destes componentes, considerando as suas condições de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo e à produção de alimentos.

Considerando o exposto acima, este capítulo objetiva trazer o histórico do PNAE até a atualidade, bem como o conceito de segurança alimentar no Brasil, além de descrever as experiências de compra de gêneros alimentícios da agricultura

familiar, para a merenda escolar, dos municípios de Rolante (RS), Belo Horizonte (MG) e Fernandes Pinheiro (PR).

5.1 A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL

No Brasil, a questão alimentar e nutricional foi inaugurada pela abordagem de Josué de Castro, cujo pioneirismo incluía a relação entre o biológico e o social que se manifesta na fome que, na sua visão, é um produto do subdesenvolvimento. Influenciado pela visão do “círculo vicioso da pobreza” – onde a doença reduz a produtividade, causando miséria e desnutrição – Castro vai além dos limites de dimensão econômica, colocando a fome como um problema ético, como afirma Magalhães¹ (1997 apud MALUF, 2007).

Ao denunciar a fome, Josué de Castro tornou-se paladino de um movimento de resgate da cidadania de dois terços da população humana que, na sua época, sofria os efeitos da insuficiência alimentar em escala pandêmica.

Em sua grande obra, “*Geografia da fome*”, publicada em 1946, o autor examina os regimes alimentares de cada região do país a partir da aptidão agrícola conferida pelas características de solos, clima, vegetação, mas igualmente pelo modo como organizam-se a apropriação de terra e as relações de trabalho. Segundo Abramovay (1996), a fome, para Castro, só pode ser desvendada através do conhecimento detalhado, tanto da organização social e técnica da produção alimentar, como das possibilidades e limites que o meio natural oferece para sua expansão.

Josué de Castro foi o realizador do primeiro inquérito de consumo alimentar do país, com uma visão multidisciplinar referenciada no contexto econômico-social e ambiental. Deste estudo, foram estabelecidas as bases para a instituição do salário mínimo no Brasil, durante o governo de Getúlio Vargas, estimando 50% dos gastos para a compra de doze alimentos básicos compondo a cesta alimentar, ainda hoje adotada no país, como afirma Batista Filho (2008).

Foram criados, também por sua iniciativa, os restaurantes populares da previdência social e instituiu-se a merenda escolar, um dos mais antigos programas

¹ MAGALHÃES, R. *Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

de assistência alimentar do Brasil e América Latina. Castro fundou a Comissão Nacional de Alimentação, precursora do atual Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), com a incumbência de formular os fundamentos, ações estratégicas e acompanhamento da política e dos programas nacionais de alimentação e nutrição; foi criador do primeiro curso de nutrição do país, na Universidade do Brasil; originou a normatização da suplementação de iodo do sal de consumo doméstico na prevenção de sua deficiência e erradicação do cretinismo bocígeno; criou as primeiras tabelas de composição nutricional de alimentos brasileiros e elaborou e publicou, durante vários anos, a revista científica *Arquivos Brasileiros de Alimentação e Nutrição*.

A segurança alimentar apareceu pela primeira vez no início da chamada Nova República, em 1985, como referência de uma proposta de política contra a fome, com um certo atraso em relação a sua utilização no plano internacional. Segundo Maluf (2007), no documento intitulado “*Segurança alimentar – proposta de uma política contra a fome*”, encontram-se as diretrizes de uma política nacional de segurança alimentar, bem como a proposta de instituir um Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Dois eram os objetivos que o documento propunha: atender as necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência produtiva nacional na produção de alimentos.

Um ano depois, realizou-se a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, no interior da 8ª Conferência Nacional de Saúde². A conferência propôs a instituição de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição que formulasse a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, que viria a ser adotada, oficialmente, em 1999. Também, sugeriu a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional integrado por Conselhos e sistemas nas esferas estadual e municipal.

O primeiro CONSEA foi criado em abril de 1993, como órgão de consulta e assessoria do Presidente da República. Introduziu a segurança alimentar na agenda nacional e deu origem a importantes iniciativas relativas aos programas de alimentação e nutrição – como a descentralização da alimentação escolar,

² A 8ª Conferência Nacional de Saúde permitiu, pela primeira vez, que a população participasse das discussões. Suas propostas foram contempladas tanto no texto da Constituição Federal/1988 como nas leis orgânicas da saúde, nº 8.080/90 e nº 8.142/90. Participaram dessa conferência mais de 4 mil delegados, impulsionados pelo movimento da Reforma Sanitária, e propuseram a criação de uma ação institucional correspondente ao conceito ampliado de saúde, que envolve promoção, proteção e recuperação.

ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e distribuição de estoques públicos de alimentos a populações carentes –, aos assentamentos rurais, à geração de emprego e renda e às ações em prol da criança e do adolescente.

A mais significativa realização do CONSEA foi a promoção da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), em 1994. O relatório final da conferência era composto por um documento político aprovado em plenário, bem como um documento programático consolidando as emendas apresentadas na conferência, com as condições e requisitos para uma Política Nacional de Segurança Alimentar organizado em três eixos gerais: 1) ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar; 2) assegurar a saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados; e 3) assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

O primeiro CONSEA durou até o final de 1994. No ano seguinte, no início da Administração Fernando Henrique Cardoso, foi lançado o programa Comunidade Solidária – um instrumento para promover a participação cidadã e novas formas de diálogo entre o Estado e a Sociedade Civil. A estratégia incluía dois segmentos: um conselho composto por quatro Ministros de Estado (Saúde, Educação, Trabalho e Casa Civil) e 27 participantes da sociedade civil, entre eles empresários, empreendedores sociais, artistas; e um programa governamental – Comunidade Ativa, coordenado por uma Secretaria Executiva, formalmente ligado à Casa Civil da Presidência da República, e presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso.

O Comunidade Solidária apoiou os propósitos de interlocuções que integraram a trajetória da construção do enfoque da SAN. Uma das principais iniciativas se deu com a realização da Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996. O governo formou uma comissão composta por representantes do governo federal, sociedade civil e iniciativa privada, para a elaboração do Relatório Nacional Brasileiro para a Cúpula.

O documento brasileiro à Cúpula Mundial propôs uma nova definição de segurança alimentar:

Segurança alimentar significa garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana (MALUF, 2007, p. 87).

Esta definição foi o ponto de partida, segundo Maluf (2007), para aquela que foi aprovada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, de 2004, e adotada pelo CONSEA.

Em dezembro de 2002 o Comunidade Solidária foi encerrado, sendo substituído pelo Programa Fome Zero (PFZ). O PFZ é uma estratégia do governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

As ações do PFZ pretendiam abranger três dimensões: ações estruturais (voltadas às causas da fome e da pobreza), específicas (atendendo diretamente as famílias que não se alimentam adequadamente), e locais (implantadas pelas prefeituras municipais e pela sociedade civil).

O Cartão Alimentação foi o principal instrumento inicial do PFZ, instituindo um cupom a fim de suplementar a renda das famílias pobres. O Programa, inspirado no *Food Stamp Program*³ estadunidense, foi lançado, segundo Maluf (2007), com a pretensão de cobrir, em quatro anos, um universo estimado em 44 milhões de pessoas (27,8% da população total), pertencentes a 9,3 milhões de famílias (21,9% do total). Tal contingente correspondia a 19,1% da população das regiões metropolitanas, 25,2% das áreas urbanas não-metropolitanas e 46,1% da população rural. Deu-se prioridade aos pequenos e médios municípios da região do semi-árido, onde destinaram-se R\$ 50,00 mensais para famílias com renda *per capita* mensal inferior a meio salário mínimo.

³ “Combater a fome sem assistencialismo e, ao mesmo tempo, movimentar a economia foram os desafios lançados pelo presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, em meio à recessão no início dos anos 30. Cada família americana pobre passou a ter direito, durante um determinado período, a cupons para comprar alimentos em estabelecimentos credenciados. Sob administração federal desde 1962, o *Food Stamp Program* é o maior programa de ajuda alimentar dos Estados Unidos e atendeu, em 2001, a 7,3 milhões de domicílios (17,2 milhões de pessoas por mês), a um custo de US\$ 17 bilhões” (BELIK, 2003, p. 39).

O cartão passou a ser incorporado pelo Programa Bolsa Família, e tal transição impôs importantes mudanças. O Bolsa Família unificou os programas que promoviam transferência de renda para as famílias, estabeleceu novos critérios de participação e buscou sua universalização para atingir, em pouco tempo, todos os municípios do país e chegar à marca de 11,1 milhões de famílias atendidas em 2006. Em paralelo, como afirma Maluf (2007), o Fome Zero direcionou-se às médias e grandes cidades e regiões metropolitanas, incluindo um conjunto de ações relacionadas com o abastecimento alimentar, agricultura urbana, bem como a gestão de equipamentos como restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias, entre outras, com a intenção de articulá-los em sistemas descentralizados.

Junto ao lançamento oficial do PFZ, em março de 2003, o Governo Lula deu posse aos membros do CONSEA, cuja meta principal é propôr as diretrizes da Política Nacional de SAN, assim como monitorar os programas e projetos que integram o Programa Fome Zero e outros afetos ao seu campo de abrangência.

A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi um marco na mobilização contra a fome e por justiça social. O encontro foi realizado em 2004, e organizado pelo CONSEA. A preparação da conferência envolveu a elaboração prévia de textos de referência para debate pelos participantes, abordando um amplo leque de temas que reafirmavam a abrangência conferida à SAN pelo enfoque adotado no Brasil. A amplitude atribuída à Política Nacional de SAN se expressa nas áreas em que foram organizados os textos de referência mencionados: produção de alimentos, acesso aos mesmos, ações em alimentação e nutrição, e questões institucionais. Cada uma dessas áreas englobava inúmeros temas, como trabalho e renda, modelos de produção, recursos naturais, abastecimento e regulação de mercados, alimentação saudável, cultura alimentar, ações emergenciais, alimentação escolar, monitoramento e avaliação, bem como participação social.

Desta forma, percebe-se que a política de SAN aponta para o comprometimento com a inclusão de pequenos produtores, bem como a revisão dos hábitos alimentares e das condições nutricionais da população. A concretização destas proposições se dá através da revisão de programas públicos alimentares, como o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

5.2 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E SUA INSERÇÃO COM A AGRICULTURA FAMILIAR

O Programa Nacional de Alimentação Escolar teve início na década de 1940, com a formação de um novo campo de saber, sustentado pela atuação de um grupo de médicos nutrólogos, entre eles, Josué de Castro, com o intuito de conferir à alimentação um tratamento social, identificando os problemas do país e propondo soluções, conforme afirma Mielniczuk (2005).

Durante a década de 1940, o Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS) realizou diversas ações dirigidas às crianças, como o “desjejum dos filhos dos operários”, “o copo de leite escolar” e as “sopas escolares”, afirma Rosenberg⁴ (1972 apud FROEHLICH, 2010). Nesta época também houve a realização das Conferências Latino-Americanas de Nutrição, promovidas pela FAO, nos anos de 1948 no Uruguai, em 1950 no Brasil e, em 1953, na Venezuela.

Foi na III Conferência Latino-Americana que elaborou-se, segundo Mielniczuk (2005), um abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado *Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil*, no qual se estruturou um programa de merenda escolar em âmbito nacional, seguindo as recomendações da FAO e da Organização Mundial da Saúde (OMS), e de responsabilidades públicas.

Através deste Plano Nacional estruturou-se, pela primeira vez, um programa de Merenda Escolar com amplitude nacional sob responsabilidade do poder público. O Plano, que em 1954 passou a atender algumas escolas do Nordeste foi, aos poucos, ganhando abrangência nacional.

Em 31 de março de 1955, foi assinado o Decreto n° 37.106 (BRASIL, 2011), que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação. Esta Campanha, juntamente com outros programas assistencialistas, era constituída como superintendência federal, com fortes autonomias técnica e administrativa e poder de negociação na captação de recursos frente às organizações internacionais de ajuda alimentar criadas após a II Guerra Mundial, tais como a FAO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a *United*

⁴ ROSENBERG, C.P. *Merenda escolar e crescimento*. São Paulo, USP/FSP. Tese de Doutorado, 1972.

States Agency for International Development (USAID), dos Estados Unidos, e o Programa Mundial de Alimentos, conforme relata Abreu (1997).

A partir de 1976, embora financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, o Programa era parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), passando a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar somente em 1979. Segundo Abreu (1997), os objetivos, inicialmente, eram melhorar as condições nutricionais das crianças e diminuir os índices de evasão e repetência, com a conseqüente melhoria do rendimento escolar.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais. Além disto, a Constituição Federal traz também a possibilidade de descentralização de recursos orçamentários e da execução dos serviços públicos, incluindo os recursos repassados para a alimentação escolar.

Até o ano de 1994, o desenho e gerenciamento do Programa mantiveram centralizado o processo de aquisição de gêneros alimentícios. Priorizou-se, devido a interesses da indústria alimentícia, a distribuição de alimentos formulados e industrializados que eram comprados através de um conjunto selecionado de algumas empresas, por meio de licitação pública e distribuídos para todo o país. A centralização absorveu o maior volume dos recursos financeiros do programa, afetando a sua operacionalização e a eficácia dos resultados, em conseqüência de um conjunto de distorções como sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da merenda, entre outros, como afirma Spinelli e Canesqui (2002). Menciona-se também que os alimentos ofertados não condiziam com os hábitos dos alunos, uma vez que os cardápios eram padronizados, e estes chegavam, muitas vezes, já vencidos e impróprios para o consumo.

A descentralização do Programa, em 1994, foi instituída por meio da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 (BRASIL, 1994), e permitiu que a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) – órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura e responsável pelo PNAE – estabelecesse convênios com estados e municípios para o repasse de recursos financeiros. Este repasse ficou condicionado

à criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) em cada estado e município, cuja função é fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à merenda escolar, assim como acompanhar a elaboração dos cardápios, que passou a ser de responsabilidade dos estados e municípios.

A partir de 1998 houve a consolidação da descentralização, quando a transferência de recursos passou a ser feita automaticamente, sem necessidade de celebração de convênios nem quaisquer outros instrumentos, o que permitiu uma maior agilidade ao processo. O valor diário *per capita* era de R\$ 0,13 – mantido até o ano de 2003.

Com a descentralização, o município pôde ser gestor da alimentação escolar promovendo, desta forma, a racionalização dos custos de distribuição dos produtos, e a promoção do desenvolvimento local. Além disso, há a possibilidade de os cardápios serem elaborados de acordo com os hábitos alimentares dos escolares, conforme afirma Triches (2010).

Outro importante avanço do programa, segundo a autora supracitada, foi a Medida Provisória (MP) n° 2.178, de 28/06/2001, que obriga que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos e o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local.

Em 2003, com a revisão dos Programas Alimentares, especialmente o de Alimentação Escolar⁵, houve um aumento de recursos alocados e do público atendido. Em 2006, o valor foi reajustado para R\$ 0,22 para creche e ensino fundamental. Nas escolas e creches indígenas e de áreas remanescentes de quilombos, o valor passou para R\$ 0,44 e, em 2010, para R\$ 0,60 (TRICHES, 2010). Nesse mesmo ano, o valor repassado para os demais alunos passou a ser de R\$ 0,30. Para os alunos participantes no Programa Mais Educação⁶, o valor é de R\$ 0,90, como afirma Triches (2010).

⁵ Na Resolução n° 15, de 16 de junho de 2003, o objetivo do PNAE passa a ser “Art. 2° O PNAE tem como objetivo suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de Segurança Alimentar e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares” (TRICHES, 2010, p. 82).

⁶ O Programa Mais Educação foi criado pela Portaria Interministerial 17/2007, com o objetivo de aumentar a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas agrupadas em macrocampos, tais como: acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, comunicação, educação científica e educação econômica.

Na tabela seguinte, visualiza-se o montante de recursos financeiros repassados a partir de 1995 até o ano de 2010 do Governo Federal para os municípios e estados (BRASIL, 2011). Observa-se que, em 15 anos, os recursos mobilizados aumentaram 414%.

Tabela 3: Dados estatísticos do PNAE

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	47,0
2010	3.034	45,6

Fonte: FNDE (BRASIL, 2011, não paginado)

Já a partir da Resolução n° 32, de 10/08/2006⁷, o Programa volta-se para a universalidade do atendimento da alimentação escolar, ao respeito aos hábitos alimentares, à equidade, à participação social (a fim de garantir a oferta de alimentos saudáveis), além da descentralização.

Considerando-se que o Programa objetiva suprir um mínimo de calorias, o PNAE passa a ser discutido como um instrumento em potencial capaz de promover hábitos alimentares adequados na escola, assim como educar as futuras gerações para a manutenção dessas práticas, passando a ser visto como política de saúde pública, como afirma Triches (2010).

Para tanto, citam-se alguns aspectos de sua gestão. Segundo a autora supracitada, seu gerenciamento no nível nacional passou a ser feito, a partir de

⁷ Disponível em: < www.fnde.gov.br/index.php/downloads/...res03210082006/download>. Acesso em: 09 jan. 2011

2003, por um profissional nutricionista, que também se tornou responsável pela formulação dos cardápios. Para além, deve-se garantir o suprimento de no mínimo 30% das necessidades nutricionais diárias dos alunos das creches e escolas indígenas e localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e 15% para os demais alunos matriculados em creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental, durante sua permanência em sala de aula.

Salienta-se também a Portaria Interinstitucional nº 1.010/2006⁸, que diz respeito à Promoção de Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e ensino médio das redes pública e privada. Ela define a promoção da alimentação saudável baseado em cinco eixos prioritários: ações de educação alimentar e nutricional; estímulo à produção de hortas escolares; implantação de boas práticas de manipulação de alimentos; restrição de alimentos com altos teores de gordura saturada, gordura trans, açúcar e sal – e assim incentivar o consumo de verduras, legumes e frutas; e monitoramento da situação nutricional dos escolares.

5.2.1 A Lei 11.947 e seu incentivo à agricultura familiar

Até 2009, as formas de aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE eram realizadas por meio de licitação pública, nos termos da Lei 8.666/93. Triches (2010) aponta que, desde a sua criação, a Lei de Licitações sofreu algumas críticas, resultando em um debate acerca de uma adequação com maior ou menor grau de burocratização. A autora, citando Herrmann (1998), aponta que algumas análises referentes à burocracia defendem a sua flexibilização considerando, primeiramente, que o agente público é confiável, e também em virtude da oneração do custo de transação embutido. Já outros consideram que o problema não está na lei, e sim em uma estrutura de incentivos e controle ineficiente nas instituições públicas.

Mais adiante, com as políticas de SAN, observa-se a intenção da compra estratégica governamental de alguns fornecedores desfavorecidos – como é o caso

⁸ Disponível em: <ftp://200.130.5.12/web/resolucoes_2006/por1010_08052006.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2011

dos pequenos agricultores. Com este intuito, a visão do Estado sobre aquisições públicas volta-se não apenas para o menor preço e a concorrência, mas também passa a considerar outros valores, tais como o social, ambiental e a saúde. Assim, institui-se, no ano de 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que tem como objetivo principal estimular e fortalecer a agricultura familiar, compreendendo um conjunto de ações relativas à aquisição da produção agropecuária e sua distribuição para grupos de pessoas vulneráveis, além de contribuir para a formação dos estoques estratégicos de alimentos do país, como afirma Mattei (2007).

Os alimentos adquiridos através do PAA são isentos de licitação, sendo comprados por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais.

Segundo o MDS (BRASIL, 2011a), as modalidades do Programa, que são definidas por decreto presidencial, bem como os limites financeiros de participação por agricultor familiar variam por modalidade. Os limites anuais de participação são os seguintes: nas modalidades de compra com doação simultânea (operacionalizada por Estados, municípios e Conab) o limite é de R\$ 4.500,00 por família; nas modalidades compra direta e formação de estoques – ambas operacionalizadas pela Conab – o limite é de R\$ 8.000,00; já na modalidade de incentivo à produção e consumo de leite o teto é de R\$ 4.000,00 por semestre.

Atualmente, uma família de agricultores pode acessar simultaneamente as diferentes modalidades do Programa, alcançando um teto de operações no valor de R\$ 16.000,00 – com a condição de que na modalidade de apoio a formação de estoques pela agricultura familiar, a quitação da Cédula do Produtor Rural CPR-Estoque seja feita financeiramente (BRASIL, 2011a).

Desta maneira é que alguns municípios, a fim de ultrapassar a burocracia dos processos licitatórios, utilizaram o PAA para abastecer o PNAE, objetivando desburocratizar a compra de produtos da agricultura familiar – em 2005, segundo Turpim (2009), 10,1% dos municípios inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar⁹ utilizavam o PAA para adquirir produtos da agricultura familiar e abastecer o PNAE.

⁹ O Prêmio, organizado pela ONG Ação Fome Zero, é uma atividade de avaliação, seleção e divulgação de boas práticas em gestões públicas municipais do Programa Nacional de Alimentação Escolar. O objetivo é dar visibilidade às prefeituras que desenvolvem práticas criativas e inovadoras do programa de merenda escolar, para que elas sirvam de modelo a outras cidades. A seleção e premiação dos municípios são feitos a partir de indicadores baseados na aplicação de recursos

Segundo Mattei (2007), através do PAA criou-se um marco jurídico que possibilitaria uma maior presença do Estado no apoio aos processos de comercialização da produção dos agricultores familiares, contribuindo para a sua sustentabilidade, bem como para a distribuição a grupos de pessoas em insegurança alimentar. Desta maneira, muitos dos municípios que aderiram ao PAA em algumas de suas modalidades, compravam com dispensa de licitação de agricultores e distribuíam para entidades, como as unidades escolares como creches e escolas para a suplementação da alimentação escolar. Tal ação foi o primeiro passo para se pensar a aquisição pública de alimentos como forma de incentivo ao desenvolvimento local, através da realização da produção na própria região produtora.

Desta forma, o PAA, mesmo com alguns entraves¹⁰, é visto como um grande potencial do Programa de Alimentação Escolar em concretizar as políticas de segurança alimentar vinculando consumo e produção – e como essa reaproximação poderia trazer diversos benefícios para a sociedade. Também, o Programa passou a ser referência para a formulação da Medida Provisória nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e Resolução nº 38, de 16 de julho do mesmo ano.

A Lei nº 11.947 torna-se um marco nas políticas públicas relativas à Segurança Alimentar, uma vez que ampara a agricultura familiar, ao tornar obrigatória a utilização de, no mínimo, 30% do valor remetido às entidades executoras pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na aquisição de gêneros alimentícios desses fornecedores para o PNAE, como afirma Triches (2010). Também, por ser uma inovação no que tange à legislação das aquisições públicas para o Programa, já que, antes, todas as compras estavam sob a obrigatoriedade de seguir os preceitos legais e isonomia e concorrência e, agora, abre-se um precedente para o fornecedor caracterizado como agricultor familiar, uma vez que dispensa o processo licitatório, conforme disposto em seu artigo 14:

orçamentários, na qualidade nutricional da merenda oferecida, na participação dos Conselhos de Alimentação Escolar e em iniciativas da administração pública que resultem na promoção do desenvolvimento local.

¹⁰ O PAA também segue algumas normas e regulamentos específicos para cada modalidade, que estabelecem valor máximo de acesso por agricultor e fixam critérios de preço dos produtos. Conforme afirma Triches (2010), estudos realizados pelo Núcleo de Estudos Agrários (NEAGRI), vinculado à Universidade de Brasília (UnB), relacionam algumas dificuldades dos agricultores em acessarem o Programa, tais como: a documentação exigida, a qualidade da produção, a falta de sintonia entre o calendário do Programa e a produção na região, o pouco entendimento do agricultor das regras básicas de encaminhamento e execução da proposta, entre outras.

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.

§ 1.º A aquisição de que trata esse artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (BRASIL, 2010, não paginado).

Desta forma, segundo Triches (2010), não é necessário fazer uso da Lei n.º 8.666 especificamente para o agricultor familiar, mas com limite de valor para cada participante, composição de preços, seguindo determinadas regras, exigências de formação de grupos de agricultores – formais ou informais – para fornecimento, atendimento das normas sanitárias vigentes, bem como elaboração de projeto de venda (TRICHES, 2010).

Segundo a mesma autora, atualmente, a aquisição de gêneros para a alimentação escolar com recursos do próprio Programa pode ser viabilizado de três maneiras: 1) Lei de Licitações – 8.666/1993; 2) Lei 11.947/2009 e Resolução n.º 38/2009; e 3) por meio do PAA – Decreto 6959/2009 (modalidade alimentação escolar).

Ao adquirir gêneros alimentícios de agricultores locais, o PNAE contribui para o trabalho no meio rural, e incentiva o consumo sustentável, uma vez que o consumo de alimentos destes produtores trazem benefícios não apenas para a saúde dos consumidores, mas também para o ambiente.

Porém, mesmo com a obrigatoriedade legal, ainda são poucos os municípios que têm utilizado os recursos do PNAE para a compra de gêneros de agricultores familiares¹¹. Há muitas barreiras que, somente em determinados locais conseguiram ser transpostas – uma das principais dificuldades diz respeito à gestão das compras públicas de alimentos para abastecer o Programa que, historicamente, é comandado por grandes empresas do setor.

¹¹ Em 19 de novembro de 2010, durante o 5º Encontro Nacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar, divulgou-se que exatos 1.576 municípios estão comprando produtos da agricultura familiar. Outros 434 publicaram chamadas públicas e em breve iniciarão as aquisições. O levantamento constatou que as compras da agricultura familiar são mais frequentes nas regiões onde os agricultores estão mais organizados, seja em cooperativas, seja em associações. Na Região Sul, por exemplo, mais de 53% das cidades usam essa produção na merenda de seus alunos.

Conforme relata Froehlich (2010), o argumento utilizado por grande parte dos municípios que não adquirem produtos da agricultura familiar engloba vários fatores como: receio do agricultor em não conseguir entregar o produto no prazo solicitado e pela defasagem que os preços podem sofrer ao longo do processo; também, pela resistência dos gestores, em vista dos entraves burocráticos, bem como as regulamentações contraditórias mantidas pelo próprio Estado e pelos interesses de políticos locais.

Outra dificuldade diz respeito às questões de qualidade dos alimentos fornecidos pelos agricultores e a formalização das agroindústrias, para a oferta de produtos de origem animal e processados que exigem diversos registros, entre eles: Registros de Inspeção Sanitária, Registros no Ministério de Agricultura, ANVISA. Estas exigências dificultam a participação dos agricultores, tornando-se um fator limitante.

Froehlich (2010) pontua que, uma vez que houve uma mudança na lei, obrigando a compra de, no mínimo, 30% dos produtos diretamente de agricultores familiares, também fossem reavaliadas as exigências sanitárias,

[...] rediscutindo a definição do que vem a ser um “produto de qualidade” de forma mais abrangente. Essa discussão, no entanto, não ocorreu, mantendo o texto da resolução 38/09 com a mesma redação da 32/06 que lhe antecedia quanto aos aspectos sanitários. Portanto, um dos desafios que ainda se impõem diz respeito à revisão desta normativa, sob pena de desestimular os agricultores familiares e gestores, emergindo novamente as discussões acerca da governança e permeabilidade do Estado (FROEHLICH, 2010, p. 118).

Outro aspecto que também precisa ser superado é a definição dos preços dos produtos. Para ilustrar este aspecto, cita-se o município de Dois Irmãos (RS), estudado por Froehlich (2010), onde a lista de preços e produtos é elaborada no início do ano – quando o projeto é formalizado – não podendo ser alterado, ainda que o mercado aumente os preços, sob pena de ser apontado pelo Tribunal de Contas da União.

Deste modo, a questão dos preços pagos aos gêneros da agricultura familiar deve ser analisada com cuidado, a fim de que seja um valor justo para ambas as partes envolvidas no processo – quem compra e quem vende, gestor e agricultor – para que não haja desinteresse nesse mercado.

Mesmo com essas dificuldades, alguns municípios inovaram na forma de adquirir produtos da agricultura familiar – sem infringir a legislação vigente – muito antes da obrigatoriedade da Lei 11.947. Desta forma, as próximas seções têm como objetivo descrever algumas destas experiências bem-sucedidas.

O primeiro município a ser descrito é Rolante (RS), que foi um dos pioneiros no Brasil a realizar a compra de produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar – teve início em 1998, logo após a descentralização dos recursos do PNAE. O município manteve esta prática até o momento – o que demonstra que a iniciativa consolidou-se independente da alternância dos gestores públicos. Para tal, será utilizado o estudo que Triches (2010) realizou no município.

A seguir, será relatada a pesquisa de Machado (2006) no município de Belo Horizonte (MG), que tem seu sistema de compra dos programas locais de alimentação agregados em uma mesma secretaria, permitindo aos fornecedores oferecerem preços mais baratos. A aquisição dos produtos, que é feita diretamente de pequenos produtores e comerciantes locais, garantiu alimentos mais saudáveis, além de estimular novas formas de comercialização.

Por fim, será descrito o estudo de caso em Fernandes Pinheiro, um pequeno município do Paraná onde, através do Programa de Aquisição de Alimentos, os agricultores familiares puderam oferecer seus produtos para o Programa de Alimentação Escolar da cidade. Para tanto, utiliza-se o estudo que Costa (2010) realizou no município.

5.3 O CASO DE ROLANTE (RS) – UM DOS PIONEIROS NA COMPRA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DE PEQUENOS PRODUTORES LOCAIS

Segundo Triches (2010), a alimentação escolar do município, até 1998, recebia produtos industrializados diretamente do governo federal. Os alimentos recebidos, além de terem uma baixa aceitabilidade, já vinham prestes a vencer.

No ano de 1981, teve início um Programa de Hortas Escolares em 18 escolas do município – em parceria com a Secretaria de Educação, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e pais de alunos. Realizavam-se

concursos de redações sobre as hortas, tornando-as um instrumento pedagógico nas mais variadas disciplinas, como relata Triches (2010).

Segundo a mesma autora, as escolas, que na época eram pequenas e localizavam-se, predominantemente, no meio rural, tinham as refeições preparadas pelos próprios professores – muitos deles utilizavam alimentos produzidos em suas próprias casas ou os da horta da escola, a fim de melhorar o sabor e a aceitabilidade dos produtos recebidos pelo governo federal.

No ano de 1996, iniciaram-se as discussões e adequações para a descentralização do Programa de Alimentação Escolar. Como uma das exigências para sua efetivação era a criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), realizou-se a reunião de posse dos conselheiros em 24 de março de 1997.

Assim, segundo Triches (2010), com a descentralização e constituição do CAE, Rolante passou a ser o gestor do recurso federal para a aquisição de gêneros para abastecer as Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF) e de Educação Infantil (EMEI).

A autora relata que, inicialmente, o Programa passou a ser constituído por uma coordenadora e algumas merendeiras. Por exigência de lei federal, em 2001 um nutricionista passou a fazer parte da equipe. Hoje, conta-se com 42 merendeiras, que preparam e servem duas refeições por aluno/dia nas onze EMEFs – em um total de 1.962 alunos – e quatro refeições por aluno/dia nas sete EMEIs – com 513 crianças. Também, são responsáveis pela limpeza e higiene das dependências de todas as unidades.

Da descentralização até o ano de 2009, foram adquiridos alimentos a partir de licitações, conforme as normativas da Lei nº 8.666/93, utilizando a modalidade de Convite e, após, a modalidade de Pregão¹².

¹² Conforme Art. 22 da Lei nº 8.666/93, as modalidades de licitação são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A modalidade convite é feita para valores de R\$ 8.000,00 até R\$ 80.000,00. Nesta modalidade são convidados no mínimo três fornecedores pelo responsável pela compra da merenda, cujo convite é fixado em local público. O fornecedor é escolhido segundo o menor orçamento. O pregão é um sistema que pode ser adotado para os mesmos tipos de compras realizados por meio de registro de preço, concorrência, tomada de preços e convite. A Unidade Requisitante deverá estabelecer, de forma clara e precisa, o objeto a ser adquirido, contemplando todas as suas características, além de determinar a quantidade exata. Para participar, os interessados apresentam propostas e lances, em sessão pública, e as propostas de menor preço, bem como as ofertas até 10% superiores, são selecionadas. As regras do pregão inovam com a inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes. Esta inversão permite que seja examinada somente a documentação do participante que apresentou a melhor proposta, evitando o exame prévio da documentação de todos os participantes.

As entregas eram realizadas nas escolas urbanas e na prefeitura, para logo após serem distribuídas às escolas rurais. A periodicidade obedecia ao cardápio elaborado por nutricionista, que priorizava a sazonalidade dos itens, bem como a vocação agrícola e o hábito alimentar do local.

Segundo Triches (2010), atualmente, todos os alimentos fornecidos para o Programa são provenientes de fornecedores locais. Mas o fato de dar-se destaque ao município de Rolante é a participação de agricultores familiares locais, que seguem as mesmas regras do edital de licitação, concorrendo sob as mesmas condições de todos os outros fornecedores.

Mas como se deu este fato? Triches (2010) relata que, simultaneamente à criação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural¹³ e de Alimentação Escolar, no ano de 1997, iniciou-se um processo de desenvolvimento do poder público com a sociedade. As Secretarias passaram a oferecer condições aos agricultores, para que estes pudessem alcançar novos mercados. Várias Secretarias foram envolvidas. As de Administração e da Fazenda adaptaram o processo legal de licitação; a de Obras melhorou as condições de escoamento da produção; a da Agricultura cadastrou os agricultores, para que pudessem ter condições de emitir nota fiscal; e a Secretaria de Educação buscou informações sobre a produção, bem como o número de produtores interessados em vender seus gêneros para o PNAE.

Conforme explica a mesma autora, as primeiras participações de agricultores ocorrem no ano de 1998. Em 2003, o comércio varejista fornecia 84% dos alimentos para a alimentação escolar, e a agricultura familiar ficava com os 16% restantes. Já em 2008, 32% do recurso remetido à alimentação escolar era utilizado para compras da agricultura familiar, conforme a Tabela 4, que eram: hortaliças, frutas, feijão, pipoca, *schimier*, farinhas integrais de milho, trigo e aveia, sucos, milho verde, mel, aipim, batata e biscoitos. Os recursos utilizados para a compra dos produtos da

¹³No Conselho de Desenvolvimento Rural, elaborou-se o Plano de Desenvolvimento Rural, construído a partir da reunião de várias entidades do município. O objetivo do Plano era a melhoria de vida da família rural, assim como a manutenção e geração de empregos, com a preservação e recuperação ambiental. Ressaltava-se a importância da valorização da agricultura como geradora de riqueza, renda e qualidade de vida, como afirma Triches (2010). O Conselho “elaborou o diagnóstico do meio rural com base na visão das famílias, por localidade e no município – cenários, potencialidades, dificuldades, a fim de estabelecer uma estratégia interinstitucional para capacitar e apoiar agricultores interessados na legalização de agroindústrias e nas diferentes funções do processo para acessar o mercado da alimentação escolar, com ampla troca de informação” (TRICHES; SCHNEIDER, 2010, p. 941).

agricultura familiar para o PNAE neste mesmo ano estão expostos na tabela 4, a seguir.

Mais de 25 agricultores participavam dos processos licitatórios – 21 eram sócios de uma cooperativa (Cooperativa Ilha Nova), e os demais participavam de Associações ou eram individuais, sendo que todos possuíam algum vínculo com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e/ou com a Emater.

Tabela 4: Recursos utilizados para compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE em Rolante em 2008

Público atendido	Recurso (R\$) federal	Recurso (R\$) Municipal	Nº alunos (censo escolar 2007)	Custo per capita refeição	Recurso utilizado com compras da AF
Pré-escola e fundamental	113901,73	6891,5	2588	0,27	
Creche	6891,5	66727,66	125	2,19	
Total	215942,81				69324,7

Fonte: Secretaria de Educação de Rolante (apud TRICHES, 2010, p.122)

Alguns projetos vieram consolidar esta prática no município de Rolante, como o “*Segurança Alimentar: Consolidando a Solidariedade e a Integração Institucional*”, criado em 2003, que trabalha com o intuito de identificar, na população, as diferenças regionais, grupos de risco e possíveis causas dos problemas e deficiências, segundo Triches (2010).

A autora também menciona o projeto que trabalhou com as questões de consumo – a “*Oficina Culinária Mestre Cuca*”, que visava estimular o interesse dos alunos pela cultura alimentar do município, através do preparo e consumo de cuca. Como complemento à essa oficina, realiza-se, no mesmo local, com alunos de três EMEFs, o “*Projeto de Horta Familiar*”, no qual eles aprendem a construir canteiros e plantar hortaliças, com o compromisso de que esse aprendizado seja reproduzido em suas casas, com o apoio dos pais. Há também um projeto voltado à alimentação saudável, que é realizado pela nutricionista, conforme necessidade e solicitação das escolas, em uma periodicidade de sete a oito vezes no mês.

Sobre o processo de compra de produtores locais, Triches (2010) relata três grandes dificuldades: 1) a burocracia dos processos de aquisição pública; 2) a organização dos agricultores; e 3) a formalização das agroindústrias. Considerando o primeiro ponto, muitas discussões foram feitas em torno da adaptação do processo licitatório, flexibilizando as regras jurídicas.

Passada a primeira dificuldade, veio à tona a questão se os agricultores teriam condições de abastecer o mercado. Passa-se então a discutir sobre a organização dos agricultores no que se refere à logística, quantidade, regularidade e diversidade da produção. Primeiramente, como aponta Triches (2010), se faz necessário que o agricultor acredite na possibilidade de fornecer produtos para o Programa, assim como o consumidor tenha confiança na capacidade desse fornecedor. “O apoio estatal, da assistência técnica e a coordenação e entendimento entre os próprios agricultores entram em cena como algo a ser moldado. Nessa adaptação, é pertinente a análise de autonomia e dependência do agricultor frente a esse mercado como fator determinante na tomada de decisão” (TRICHES, 2010, p. 159-160).

Por trás da regulação e formalização das agroindústrias, está a dificuldade na mudança das concepções e estruturas regulamentes vigentes, em especial o quesito da qualidade sanitária, objetivando ultrapassar as barreiras de entrada do agricultor ao Programa de Alimentação Escolar. Assim, há que se considerar a mobilização de conhecimentos que tanto técnicos quanto agricultores necessitam adaptar.

Considerando a obrigatoriedade da aquisição de produtos para o PNAE através de licitação, a saída encontrada foi a reformulação do edital, bem como as exigências constantes quanto à documentação, conforme relata Triches (2010). Assim, faz-se necessário um aprofundamento das leis, bem como consultas a outros municípios e entidades jurídicas.

A revisão jurídica e reformulação dos editais licitatórios – ocorrida graças à motivação do prefeito da época, juntamente com o apoio do Secretário de Educação e de outras instituições, como a Emater – foram feitas de modo a adaptar as exigências documentais de habilitação ao produtor rural, como mostra o quadro abaixo.

Empresas	Produtor Rural
<ul style="list-style-type: none"> - Registro comercial ou contrato social; - Certidão negativa do INSS; - Certificado de regularidade do FGTS; - Certidão negativa de tributos municipais; - Declaração de que não se emprega menores de 18 anos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Identidade; - CPF; - Certidão comprovando a titularidade do produtor rural modelo B; - Certidão negativa de tributos municipais; - Declaração de que não se emprega menores de 18 anos.

Quadro 1: Documentos exigidos para participação nos processos licitatórios de empresas e produtores rurais

Fonte: Prefeitura Municipal de Rolante (apud TRICHES, 2010, p. 168)

Também, o Programa passou a considerar, em primeiro lugar, a produção de alimentos existentes no município para elaborar o cardápio, através de diálogos entre os gestores/consumidores, bem como os agricultores e seus mediadores. Dessa forma, era possível adquirir produtos da época e discriminá-los de acordo com “[...] as características distintas em relação aos que não fossem da agricultura familiar” (TRICHES, 2010, p. 167).

Ultrapassados os problemas da burocracia ligada à aquisição pública e, outra, à organização dos agricultores, havia ainda mais uma: a legalização das agroindústrias e seus produtos. Segundo Triches (2010), para poder participar de uma licitação, o produtor deve ter documentos que o habilite como, por exemplo, o bloco do produtor rural. Quando o produto é de origem animal ou sofre algum processamento, faz-se necessário ter o registro do estabelecimento e dos alimentos produzidos, para assim estarem aptos do ponto de vista fiscal, ambiental e sanitário. Este é um dos principais impedimentos para os produtores que, mesmo querendo acessar este mercado, não conseguiam adequar-se em função da necessidade de legalização.

Desta forma é que Triches (2010) menciona que o debate acerca da legislação das agroindústrias teve início, no município de Rolante, no final da década de 1990, de forma paralela à discussão sobre abastecimento e criação de canais de comercialização, estimulada pela Emater e alguns agricultores. O interesse destes últimos em agregar valor a seus produtos, bem como a possibilidade de vendê-los formalmente, favoreceu o surgimento do Programa Municipal de Agroindústrias com espaço de discussão entre agricultores, poder público, Emater, Sindicato dos

Trabalhadores Rurais e representantes do Ministério da Agricultura. O processo de legalização iniciou-se pelos produtores de vinho e de pães. As agroindústrias que não efetivaram totalmente a formalização, realizaram a modificação da estrutura de produção, melhorando o processo.

Desta forma, percebe-se que o avanço da legalização das agroindústrias de Rolante se deve, em muito, pelo papel ativo da extensão rural do município, que utilizou “de fóruns de discussão que permeassem domínios e facilitassem as arenas onde tomavam acento os debates, possibilitando espaços de manobra dentro da estrutura posta” (TRICHES, 2010, p. 184).

5.4 BELO HORIZONTE (MG): RECONHECIMENTO PELO IMPORTANTE TRABALHO DESENVOLVIDO NA ÁREA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Segundo Machado (2006), o município criou, em 1993, sua Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB-BH). O abastecimento e a segurança alimentar faziam parte da plataforma de campanha do candidato Patrus Ananias que, após ser eleito, montou uma equipe de transição, organizada em grupos temáticos. Maria Regina Nabuco foi quem coordenou a equipe que trabalhou na formação do programa de governo e do Plano Diretor na área de Abastecimento e Segurança Alimentar.

Segundo o mesmo autor, Maria Regina e Lena Levinas, apontaram que a questão do abastecimento alimentar não poderia ser vista apenas como um rebatimento da produção e da distribuição de uma cadeia produtiva, tampouco como uma questão emergencial a ser resolvida em situações ditas de desabastecimento. Elas entendiam a alimentação como um direito, devendo ser suficiente, regular, sendo um dever do Estado provê-la em todos os períodos da vida.

A Proposta de Criação da Secretaria Municipal de Abastecimento, que foi enviada à Câmara de Vereadores em janeiro de 1993, demonstrava o compromisso da nova estrutura com a questão da segurança alimentar. Na justificativa da

Proposta, fazia-se um levantamento da situação financeira e social das famílias em Belo Horizonte, onde cerca de 1/5 dos domicílios, à época, tinha renda inferior a 2 salários mínimos, passando por sérias dificuldades para ter uma alimentação suficiente, regular e com qualidade. Também, esta população encontrava dificuldades de acesso aos equipamentos e às estruturas de comercialização. Ademais, apontava-se que Belo Horizonte estava entre as quatro capitais com o custo alimentar mais alto, como relata Machado (2006).

Considerando-se que os órgãos e as instituições afins à questão do Abastecimento e da segurança alimentar estavam dispersos na estrutura da Prefeitura, trabalhando de maneira descoordenada e com superposição de funções, justifica-se na Proposta enviada à Câmara, a substituição do Departamento de Abastecimento e a conseqüente criação da SMAB-BH.

A ação municipal tem se direcionado por uma atuação direta na promoção de mecanismos através dos quais o produtor – em especial o pequeno – possa vender seus produtos diretamente ao consumidor final, assim como uma regulação da margem de lucro dos produtos comercializados nos equipamentos sob sua administração. Ademais, a criação de um canal institucional por meio do qual o poder público possa garantir um comprometimento do setor privado em relação à política de preços, associada à qualidade dos produtos (MACHADO, 2006).

Com o objetivo de planejar e coordenar a Política de Abastecimento e Segurança Alimentar e Nutricional da capital mineira, em 1993 foi criada a Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento (SMAAB). Todos os programas e projetos da SMAAB¹⁴ são estruturados a partir das seguintes linhas de ação: 1) Fomento à agricultura urbana; 2) Abastecimento e Regulação do Mercado; 3) Comercialização Subsidiada de Alimentos; 4) Assistência Alimentar e Nutricional; 5) Educação para o Consumo Alimentar; 6) Capacitação e Qualificação Profissional; e 7) Gestão de Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional (BELO HORIZONTE, 2011).

¹⁴ Os programas da SMAAB são os seguintes: Direto da Roça; Armazém da Roça; Feiras de Orgânicos; Hortas e Pomares Escolares e Comunitários; Central de Abastecimento Municipal; Cestão Popular; Mercados Distritais; Educação Alimentar e Nutricional; Cursos de Manipuladores de Alimentos; Banco de Alimentos; Assistência Alimentar; Feiras Livres e Feiras Modelo; Pesquisa da Cesta Básica; Alimentação Escolar; Restaurantes e Refeitórios Populares; Plantio em Espaços Alternativos; Comboio ao Trabalhador; Sacolões AbasteCer; Núcleo de Informação e Documentação – NDI. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

Seus programas são ecologicamente sustentáveis, com qualidade e a preços acessíveis para a população. Segundo a Secretaria Municipal de Política de Abastecimento (2011), os alimentos, que chegam diretamente dos produtores, são monitorados por profissionais da própria Secretaria, sendo oferecidos em feiras, eventos e empresas através dos programas, como também integram o cardápio da merenda escolar e de famílias de baixa renda, a partir das hortas comunitárias.

Este estímulo à produção de alimentos orgânicos e da agricultura familiar no entorno de Belo Horizonte incentiva a renda do produtor rural, além de intensificar o consumo de alimentos saudáveis.

Segundo Machado (2006), havia no município um conselho consultivo de Segurança Alimentar – o Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMASA) – que discutia a criação dos novos programas, acompanhava seu desempenho e articulava parcerias. Era presidido pelo secretário da SMAB, mas foi extinto após a posse no novo secretário, no governo Célio de Castro, que não deu posse aos conselheiros.

No entanto, em 2003, criou-se o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN), como uma pré-condição para que o município recebesse recursos do Programa Fome Zero federal, como afirma Machado (2006). O Conselho, deliberativo, acompanhou os novos projetos criados na SMAB, como o Banco de Alimentos e a ampliação do programa Restaurante Popular.

A SMAB possui aparelhos de comercialização de hortifrutigranjeiros de boa qualidade, a baixos custos, através de um sistema padronizado de concessão de serviço, fator que garante: a estabilidade de preços, assegurada no fato de que todos os reajustes são negociados com os permissionários e, em caso de aumento de preços, estes são amplamente embasados por pesquisas no segmento em questão; procura-se obter uma distribuição geográfica dos aparelhos públicos para atender a demanda da população e garantir a acessibilidade ao benefício de maneira equitativa entre as regiões do município (PTdoc, 2011).

Todas estas ações são feitas em conjunto com outros órgãos municipais, como a Vigilância Sanitária, a BHTrans – Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte, a Superintendência de Limpeza Urbana e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, visando à segurança, qualidade dos alimentos e salubridade dos pontos de venda, além do respeito ao meio ambiente.

A Prefeitura de Belo Horizonte também tem estimulado os municípios, bem como as microrregiões no seu entorno a promover, através de organismos públicos, pesquisas com o intuito de elucidar a sua vocação agrícola, incentivando a produção de culturas variadas conforme as potencialidades de cada região (BELO HORIZONTE, 2011).

5.4.1 Como funciona o PNAE em Belo Horizonte

A alimentação escolar é um componente fundamental da política de abastecimento e segurança alimentar, e tem como objetivo oferecer uma alimentação com qualidade nutricional e sanitária às crianças matriculadas nas escolas municipais de Belo Horizonte.

A partir de 1993, a SMAB passou a operar o Programa. De maneira articulada com a Educação e com recursos repassados pelo Ministério da Educação, promoveu a substituição de alimentos formulados por alimentos *in natura* ou elaborados nas próprias escolas.

Um ano depois, a prefeitura assumiu a responsabilidade pela Alimentação Escolar. Formou-se uma equipe de técnicos – principalmente nutricionistas – que se encarregava, da formulação dos cardápios, treinamento das cantineiras e análise das boas práticas de preparo dos alimentos, que eram produzidos nas cantinas das escolas. Conforme afirma Machado (2006), substituiu-se os alimentos formulados por alimentos de elaboração primária (cereais, carnes e laticínios) e *in natura* (ovos, frutas e legumes). Em menos de um ano, houve um aumento de 65% no valor nutricional da merenda. A prefeitura procurava adquirir esses gêneros alimentícios no mercado local, com recursos repassados pelo Governo Federal e complementado com recursos do Tesouro local.

Todo o sistema de compra dos programas locais de alimentação foram agregados numa mesma secretaria, o que permitiu aos fornecedores, devido à grande escala de compras realizadas, oferecerem preços mais baratos.

A aquisição dos produtos passou a ser feita diretamente de pequenos produtores e comerciantes locais – o que garantiu alimentos saudáveis e mais baratos, e o estímulo a novas formas de comercialização. Outra inovação do

Programa é a distribuição de merenda também durante as férias, beneficiando as crianças mais carentes, como afirma Machado (2006).

Os cardápios são elaborados por uma equipe de nutricionistas da Secretaria de Abastecimento. À merenda escolar foi acrescida, além da carne e hortaliças, duas frutas e um suco semanais, também com o objetivo de estimular hábitos alimentares mais saudáveis, segundo a Prefeitura de Belo Horizonte (2011).

O projeto atende 181 escolas municipais, segundo levantamento realizado em 2008. Em 58 delas, os alunos recebem, além da merenda escolar, um copo de leite com açúcar e, em 26 delas – onde o atendimento ao aluno é em tempo integral – é oferecido um cardápio completo de quatro refeições.

Segundo Rocha (2009), em 2008, Belo Horizonte gastou pouco mais de R\$ 2,3 milhões com o Programa, que incluíram: a aquisição, armazenamento e distribuição de gêneros alimentícios em toda a rede de escolas; o controle de qualidade dos gêneros alimentícios utilizados no Programa; planejamento e acompanhamento da construção e reformas das cozinhas das escolas; aquisição de equipamentos de cozinha, bem como a substituição de alguns utensílios; supervisão da preparação dos alimentos em cada escola – a confirmação da quantidade e qualidade dos gêneros alimentícios entregues, para o armazenamento local, normas de higiene na manipulação e preparação dos alimentos, o número de refeições servidas e controle de resíduos.

Por ano, são investidos mais de R\$ 15 milhões no Programa de Alimentação Escolar em Belo Horizonte, somente na compra de gêneros alimentícios. Atualmente, são distribuídas mais de 4,5 milhões de refeições por mês – cerca de 226 mil refeições por dia – confeccionadas com mais de 500 toneladas de gêneros alimentícios. Os 36 mil alunos da Escola Integrada recebem três refeições ao dia, o que lhes garante satisfação de 80% das necessidades nutricionais (BELO HORIZONTE, 2011).

O controle sobre os gêneros alimentícios entregues nas escolas aumentou em 2010 – houve um acréscimo no número de supervisoras de alimentação graduadas em nutrição, bem como no investimento na capacitação das merendeiras e de toda a equipe. Com o aumento do número de escolas integradas, deve-se superar os 100 milhões de refeições até o final de 2012.

Há, também, um trabalho em parceria com uma empresa de informática no município, para implantar um sistema informatizado de gerenciamento do Programa

de Merenda Escolar – o que vai permitir um controle dos estoques nos almoxarifados das escolas, visando garantir a continuidade do abastecimento e o controle total da toda a cadeia de fornecimento.

Vale ressaltar, também, as ações desenvolvidas na Cozinha Pedagógica Josefina Costa e na Padaria Escola Nicola Calicchio, que funcionam no Mercado Popular da Lagoinha desde 2000, oferecendo cursos de qualificação profissional na área culinária e panificação em parceria com a iniciativa privada, segundo Machado (2006). A partir de 2003, numa parceria com a Secretaria Municipal de Educação, a escola tem capacitado adolescentes e jovens do programa Escola para Jovens e Adultos (EJA). Esta parceria resultou na criação do Programa Pão Escola, que tem atendido, com diferentes cursos, alunos das nove regionais administrativas de Belo Horizonte.

Em 2007, a iniciativa ficou entre os três melhores programas do país em garantia de oportunidades para os jovens, e ganhou o prêmio Cidade da Oportunidade, promovido pela Cúpula Global da Empregabilidade Juvenil da ONU (BELO HORIZONTE, 2011).

5.5 FERNANDES PINHEIRO (PR) E SUA COMPRA PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ATRAVÉS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Durante muito tempo, a merenda escolar em Fernandes Pinheiro foi escassa. Segundo a Ação Fome Zero (2007), dos tempos em que a cidade era distrito de Teixeira Soares¹⁵, até bem depois da emancipação, o cardápio consistia em sopas industrializadas e que, ainda por cima, não eram servidas todos os dias. Diante deste fato, os alunos também não eram muito assíduos. Tal rotina era quebrada quando as crianças levavam legumes e verduras de casa para engrossar as sopas.

¹⁵ A denominação Fernandes Pinheiro originou-se do nome dado à Estação Ferroviária, em homenagem a um dos diretores da Estrada de ferro São Paulo – Rio Grande do Sul, o engenheiro Antonio Augusto Fernandes Pinheiro. Em 1889, a povoação foi elevada a distrito policial do município de Santo Antonio de Imbituva e, em 1907, passou a integrar o município de Irati. Durante a construção da Estrada de Ferro, o povoado passou a pertencer à cidade de Imbituva, à qual era ligada por estrada de rodagem. Em 1917, passou a integrar o município de Teixeira Soares. Em 10 de dezembro de 1995, realizou-se o plebiscito para emancipação, vindo a ser criado o Município de Fernandes Pinheiro. (IBGE, 2011).

A alimentação escolar passou por uma metamorfose, como resultado de uma política responsável inaugurada em janeiro de 2005. Segundo a Ação Fome Zero (2007), eliminou-se as deficiências do transporte escolar – a prefeitura comprou dois ônibus e criou onze linhas para servir os estudantes, que conteve a evasão dos alunos, principalmente as faltas nos dias chuvosos. Também, houve a capacitação de professores e merendeiras.

Em março de 2005 uma nutricionista passou a organizar e coordenar a merenda que, durante muitos anos, fora coordenado por um professor ou por um funcionário da Secretaria de Educação.

A nutricionista, então, foi conhecer todas as escolas, e logo providenciou um primeiro encontro com as merendeiras, com o objetivo de ensinar alguns conceitos básicos, sem os quais seria impossível estruturar o serviço. Não foi uma tarefa difícil, considerando que o município tem apenas cinco escolas, onde trabalham 25 pessoas contratadas para as tarefas de apoio (AÇÃO FOME ZERO, 2007).

Como medida de economia, o cardápio muda todos os meses, para permitir a compra de produtos de época, a preços mais baixos – principalmente frutas e hortícolas. As verduras são fornecidas por agricultores locais, em quantidade suficiente para o abastecimento das escolas. Já as frutas, nem sempre – cita-se o caso da banana, que o município não produz.

As sopas industrializadas não desertaram da merenda, mas agora aparecem apenas uma vez por mês, ao lado de pudins e bebidas lácteas. A logística impede que produtos perecíveis sejam consumidos nos dois primeiros dias da semana, então os supermercados de Irati, cidade mais próxima, vêm ganhando as licitações para o fornecimento dos gêneros alimentícios. Eles recebem produtos frescos na segunda-feira, a Secretaria de Educação de Fernandes Pinheiro manda buscá-los no mesmo dia e, à tarde, a coordenadoria da merenda divide os suprimentos para a distribuição, que é realizada no dia seguinte.

A carne vem resfriada, em caixas térmicas, já dividida em pacotes para cada escola, e é congelada antes de seguir para o consumo. Além do músculo bovino, que é um corte mais barato, a merenda utiliza carne moída e frango. Inicialmente, a prefeitura comprava frangos inteiros, mas após constatar que havia algum desperdício, mudou para coxas e sobrecoxas, conforme a publicação Ação Fome Zero (2007).

Em 2006, as crianças de Fernandes Pinheiro receberam visitas do “Zé Tomatão”, personagem que acompanhou sua criadora – a nutricionista do município – numa turnê educativa pelas escolas. Abordava-se a pirâmide dos alimentos, explicando-se a importância das funções de cada conjunto de produtos como fontes de carboidrato, vitaminas, proteínas, etc. Entre outras atividades, “Zé Tomatão” respondia a perguntas, enquanto mostrava os alimentos dispostos sobre mesinhas.

Sobre o CAE¹⁶, a experiência dos conselheiros é vista como muito positiva a partir de 2005, quando passaram a visitar as escolas com frequência, examinando cozinhas e despensas. Também, acompanhavam as licitações e verificavam se os cardápios incluíam os alimentos comprados, assim como enviavam críticas e sugestões à coordenadoria da merenda.

Na rede pública de ensino organizou-se, por iniciativa de um professor, uma horta com os alunos da Escola Rural Costa e Silva, em 2006. O professor preparou o solo com as crianças, em um terreno disponível ao lado da escola, depois fez vários canteiros em forma de triângulo, retângulos e outras figuras geométricas. Ali plantou cenouras, com adubação orgânica. O experimento foi explorado ao máximo como recurso didático em aulas de diversas disciplinas – principalmente de ciências e matemática – além de servir para comentários sobre questões ambientais.

A prefeitura também passou a comprar os hortícolas de agricultores que utilizam métodos orgânicos. A iniciativa de organizar a compra direta desses produtos foi do ex-secretário de Agricultura, o técnico florestal Clóvis Medeiros. Os cultivos mais importantes são os de milho, mandioca, feijão, abóbora, cebola, amendoim e diversas hortaliças, inclusive temperos. A introdução de boa variedade de hortícolas na merenda, além de melhorar a qualidade da alimentação das crianças, proporciona renda aos produtores familiares (AÇÃO FOME ZERO, 2007).

5.5.1 O processo de compras dos produtores locais

¹⁶ O CAE é um órgão deliberativo, fiscalizador, de assessoramento e acompanhamento, que desenvolve suas atividades de acordo com os princípios do reconhecimento da alimentação escolar como direito do educando; priorização do atendimento à criança e ao adolescente; estímulo à participação da comunidade para orientar suas decisões; articulação de suas ações com as políticas sociais vigentes.

Segundo Costa (2010), esta compra é feita por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que funciona através da criação de uma Associação, que se organiza mediante grupos de agricultores distribuídos neste município, além de Irati, Inácio Martins e comunidades rurais. Desenvolvem-se trabalhos de formação e organização desses agricultores, através da produção de alimentos agroecológicos e preservação do meio ambiente, desde o ano de 2002. Atualmente são 120 famílias de agricultores e mais de 6 mil pessoas que se beneficiam da produção dos alimentos agroecológicos produzidos, como afirma Costa (2010). Em Fernandes Pinheiro, são 23 famílias organizadas em 3 grupos: Grupo de Agricultores Ecologistas Irmandade São Sebastião (GAEISS), Grupo de Agricultores Ecologistas Santo Antonio (GAESA) e Grupo de Agricultores Ecologistas São José (GAESJ).

Segundo a mesma autora, essa organização em grupos, por comunidade, se deu através do Instituto Equipe de Educadores Populares (IEEP), com o objetivo de “socializar’ e compartilhar momentos que vão desde a formação, incluindo práticas tradicionais e/ou modernas da agricultura, até os novos conceitos e/ou termos utilizados como agroecologia, bioenergia e soberania e segurança alimentar e nutricional” (COSTA, 2010, p. 133).

Segundo a autora, nas reuniões de grupo haviam trocas de sementes, bulbos, raízes e mudas, dispensando-se a compra de sementes e garantindo a reprodução das sementes crioulas, fazendo com que cada família tivesse uma maior diversidade em seu banco de sementes.

As famílias produtoras passaram a diversificar os tipos de alimentos produzidos em suas propriedades, uma vez que havia a garantia da comercialização, que influencia na quantidade e qualidade dos alimentos produzidos e consumidos.

O PAA, desde a sua concepção, desejava estabelecer vínculos entre a produção de base familiar e os consumidores. Além, que este circuito seria capaz de promover o desenvolvimento local, através da valorização e fortalecimento da cultura alimentar regional e da agrobiodiversidade com o segmento de agricultores locais, como explica Costa (2010).

Esta aproximação da produção-consumo se fortaleceu, criando novas redes de sociabilidade. Assim, o princípio da reciprocidade presente nesta relação se traduz na proposta do PAA de comercialização de alimentos de forma solidária, que

objetiva garantir a sustentabilidade ambiental, econômica e alimentar das famílias produtoras, assim como a sustentabilidade alimentar dos consumidores destes alimentos.

O valor de R\$ 4.500,00 reais/ano, embora pareça muito baixo para uma parcela da população, significa muito para as famílias inseridas no PAA, principalmente nesta região. Além disto, houve uma diversificação dos tipos de alimentos produzidos em suas propriedades, uma vez que havia a garantia de comercialização, influenciando diretamente a quantidade e qualidade dos alimentos produzidos pelas famílias, como afirma Costa (2010).

A autora afirma que os alimentos adquiridos possuem destinos distintos, podendo tanto voltar ao abastecimento interno, quanto ir para a formação de estoques ou, ainda, para doação simultânea. Os que são adquiridos para doação contribuem para o abastecimento da rede de proteção e promoção social, da rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição – restaurantes populares, banco de alimentos e cozinhas comunitárias –, da rede pública de ensino, e também para a composição de cestas de alimentos distribuídas diretamente às famílias.

Uma limitação encontrada, segundo Costa (2010), foi a inexistência de um mapeamento da rede socioassistencial, apta para receber os alimentos doados pelo Programa, garantindo melhorias na qualidade das refeições ofertadas. Tal desconhecimento desta rede recai em dificuldades no processo de aproximação entre agricultores/fornecedores e consumidores, resultando em um distanciamento entre quem produz e quem consome os alimentos.

Tal dificuldade em identificar a rede socioassistencial, ou mesmo a inexistência desta, fez com que a Associação, em conjunto com a gestão local, estabelecesse que as doações fossem destinadas, prioritariamente, para as escolas e creches da rede pública de ensino, a fim de complementar a alimentação escolar. Assim, mesmo definindo-se quais entidades receberiam os alimentos, verificou-se que as nutricionistas responsáveis pela elaboração dos cardápios não tomaram conhecimento desta decisão.

Segundo Costa (2010), a lista dos produtos recebidos pelas entidades varia de acordo com as suas necessidades. Um fato observado é que, ao receberem com regularidade certos tipos de alimentos, há uma tocante economia nos gastos com a alimentação.

Uma reclamação diz respeito à sazonalidade na entrega dos produtos, considerada um problema para a elaboração do cardápio. E há também a questão da variedade já que, segundo as nutricionistas, a “monotonia” alimentar deve ser evitada durante a elaboração de um plano alimentar (COSTA, 2010).

Por outro lado, há um aspecto positivo, que foi a questão da sustentabilidade fazer parte da abordagem das nutricionistas ao referenciar o consumo de alimentos adequados e saudáveis. Elas têm trabalhado para conscientizar primeiro a criança, e depois a família, sobre o consumo de alimentos orgânicos, principalmente os produzidos em Fernandes Pinheiro. O primeiro passo foi convencer os alunos de que as verduras são fundamentais. No princípio, crianças foram flagradas jogando verduras do prato no lixo, fato que hoje em dia não acontece mais (AÇÃO FOME ZERO, 2007).

Em Fernandes Pinheiro, através da doação dos alimentos – via PAA – mediante a Associação de Agricultores Agroecológicos, deu-se prioridade aos alimentos agroecológicos para compor a pauta alimentar das creches e escolas municipais, antes da aprovação da lei 11.947. A partir do recebimento dessas doações, houveram melhorias significativas nos cardápios, uma vez que o recurso que seria destinado para a compra daqueles produtos doados passou a ser utilizado para a compra de outros ingredientes, possibilitando a oferta de preparações diferenciadas, como afirma Costa (2010).

Boas ideias devem ser divulgadas e servir de inspiração para outras pessoas. Deste modo, as experiências dos municípios brasileiros descritos nesta dissertação trazem uma contribuição importante para que se possa pensar em estratégias que visem uma mudança de comportamento dos cidadãos – para que eles possam ter hábitos alimentares mais saudáveis, e que tenham consciência que seus atos causam impactos sobre o ambiente. Assim, políticas públicas (em especial, neste trabalho, o Programa Nacional de Alimentação Escolar) voltadas para o desenvolvimento sustentável acarretam em mudanças – positivas – tanto na produção quanto no consumo de alimentos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou analisar o Programa de Alimentação Escolar e seu potencial no auxílio do enfrentamento de problemas relacionados ao consumo e produção de alimentos, que pode se dar através da integração de políticas à saúde dos escolares e, também, mediante à criação de mercados para os produtores locais.

Justifica-se esta temática pelo fato deste ser um assunto emergente nos estudos rurais, e por considerar que a construção de cadeias alimentares diferenciadas constituem-se em uma reconexão entre o consumo e a produção de alimentos – ligação esta perdida devido o aumento da industrialização destes últimos.

Utilizando a técnica da pesquisa bibliográfica, descreveu-se experiências, tanto em municípios brasileiros, como em outros países, que tiveram êxito neste processo de compra de gêneros alimentícios de produtores locais para os Programas de Alimentação Escolar, proporcionando a inserção no mercado desses pequenos produtores, bem como a oferta de alimentos de qualidade para seus estudantes, tornando-se um importante aliado na formação de novos hábitos alimentares.

O primeiro capítulo trouxe uma introdução ao tema a ser abordado ao longo deste trabalho, a metodologia adotada, bem como as motivações da autora para a escolha do tema, e sua contribuição para o desenvolvimento rural.

No segundo capítulo, mostrou-se que as características da globalização promovem o deslocamento das coisas, indivíduos e ideias, desenraízam e promovem uma desterritorialização generalizada. Diversas pesquisas demonstram um declínio no consumo de alimentos básicos dos brasileiros – como o arroz e o feijão – e um aumento dos produtos industrializados. Como consequência, estudos apontam que os problemas de sobrepeso e obesidade aumentaram de tal forma que, nos próximos anos, a sociedade brasileira poderá ficar tão obesa quanto os norte-americanos.

A população acima do peso atingiu cerca de metade dos adultos em todas as regiões, com destaque para o Sul e Sudeste. Entre os escolares, o excesso de peso

também foi verificado como o principal problema nutricional dos alunos do 9º ano do ensino fundamental, sendo a maior frequência observada em Porto Alegre (RS).

Em vista destes problemas é que alguns estudiosos sugerem uma mudança de pensamento, onde se possa ligar humanos com saúde ambiental, assim como formular políticas públicas que providenciem soluções que tratem dessas doenças relacionadas com os alimentos e o meio ambiente. Sob estes princípios, surgem ideias ligadas à noção de retorno, vinculada às noções de proximidade, onde se reaviva o sentimento do valor moral do local.

A partir destas mudanças, aponta-se para uma virada de qualidade no consumo – *quality turn* – em que as preocupações dos consumidores seriam crescentes em relação à saúde, à segurança alimentar, às consequências ambientais da agricultura industrializada e ao bem-estar animal.

Assim, percebe-se um aumento na procura por alimentos orgânicos e, relatando-se algumas pesquisas que objetivavam traçar o perfil do consumidor deste tipo de alimento, conclui-se que, no Brasil, essas pessoas têm uma preocupação maior com o cuidado com o corpo, beleza e saúde, não havendo uma grande preocupação com questões ambientais e sociais.

No terceiro capítulo, aponta-se que as cadeias alimentares localizadas devem ser fomentadas pelas instituições a fim de se legitimarem como um modelo dominante. Assim, alguns estudos, como os desenvolvidos na Universidade de Cardiff, utilizam a merenda escolar para explorar as relações entre estratégias de produção baseadas na qualidade e as formas de discernimento dos consumidores, que buscam por alimentos mais seguros. Central à esta temática está o conceito de aquisições públicas sustentáveis, que aponta para o poder de regulação do Estado na criação de mercados para agricultores locais, bem como para a promoção de saúde e bem-estar, referenciando-o como política de saúde pública.

Deste modo, os mercados institucionais – como as compras para a alimentação escolar, caracterizam-se como possíveis novos nichos de comercialização de produtos da agricultura familiar. Mas para isso, seria necessário um esforço a longo prazo, associado com um amplo processo de educação do consumidor.

Assim, discutiu-se as motivações do Estado em promover políticas públicas voltadas para a segurança alimentar, através do conceito de Estado Verde, em que ele é a instituição mais poderosa para assumir o papel de administrador ecológico

público, considerando que seria capaz de atenuar os debates acerca da influência dos sistemas alimentares locais sobre o desenvolvimento sustentável.

O quarto capítulo mostrou que, em alguns países, a alimentação escolar está sendo utilizada como ferramenta para desenvolver novas cadeias de suprimentos que valorizem os alimentos de qualidade. Assim, demonstrou-se o estudo de Morgan e Sonnino (2008) sobre a reforma da alimentação escolar em Nova Iorque e Roma.

Em Nova Iorque, onde há um grande número de pessoas obesas, assim como uma grande apreciação pelos *fast-foods*, está havendo um aumento do acesso a frutas e legumes frescos, através de um programa piloto realizado em algumas escolas primárias e secundárias, que fornece subsídios e assistência técnica para melhorar o acesso aos alimentos locais nas escolas através do movimento *Farm-to-School* (Da horta para a escola), que tem ajudado a restabelecer ligações com produtores locais de alimentos. Também, estabeleceu-se que todos os distritos escolares que participam de programas de alimentação escolar desenvolvam políticas de bem-estar, promovam programas de educação alimentar e definam orientações nutricionais dos alimentos disponíveis nas escolas.

Outro ponto importante foi o programa Alimentação Escolar de Parceria, que promoveu uma arena para os pais, estudantes, administradores e várias organizações sem fins lucrativos para educar a comunidade em geral sobre nutrição.

Já na Itália, há muitos anos que as escolas já compram de fornecedores locais, complementando sua ênfase em produtos locais com uma ampla gama de iniciativas educacionais para as crianças e seus pais, enfatizando os benefícios da sazonalidade e territorialidade. Estas estratégias contam com o apoio do governo federal, que em 1999, promulgou uma lei promovendo o uso de produtos orgânicos, típicos e tradicionais nas cantinas de escolas.

Atualmente, 67,5% dos alimentos servidos nas escolas de Roma são orgânicos, 44% vêm de cadeias de alimento “biodevidados”, 26% são produzidos localmente, 14% têm o selo de Comércio Justo e 2% vêm de cooperativas sociais que empregam ex-detentos ou que cultivam terras confiscadas pela Máfia. Neste sentido, começa a surgir um novo sistema de alimentação baseado na qualidade, assim como novos valores culturais, educando os cidadãos para os valores e significados da sustentabilidade.

Estes estudos apontam que através de intervenções no mercado, complementando com a educação alimentar e o diálogo contínuo com os atores em todas as extremidades da cadeia alimentar, tornam o Estado Verde como um criador de visão compartilhada para um futuro sustentável de desenvolvimento econômico, democracia e integridade ambiental.

Situação muito diferente é a encontrada nos países em desenvolvimento. Ainda que muitos deles ofereçam refeições a seus alunos, há um obstáculo de aumentar os programas alimentares subfinanciados, assim como combater os efeitos da crise financeira, alimentar e energética, com pouco apoio da comunidade internacional.

Comprovou-se que os programas de alimentação escolar promoveram o aumento da frequência escolar, bem como os conhecimentos e o desempenho educacional, especialmente quando acompanhados por ações complementares, como os alimentos fortificados ou suplementados com micronutrientes.

Tais benefícios são uma forte justificativa para o setor educacional formular e implementar os programas, consciente de que os mesmos resultados da análise de política também mostra que a eficácia e a sustentabilidade do programa de alimentação escolar dependem da integração dos programas na política do setor educacional.

Percebe-se que todos os países estão procurando, de alguma forma, proporcionar alimentos aos seus estudantes – sendo que nos países ricos e de renda média a cobertura é mais completa. Mas justamente onde a necessidade é maior, os programas tendem a ser menores, além de dependentes de apoio externo, sendo a maioria ajudada pelo Programa Mundial de Alimentos. Desta forma, torna-se primordial formular programas com sustentabilidade a longo prazo desde o seu início, assim como analisá-los à medida que evoluem.

As compras locais são o enfoque mais comum nos programas nacionais e estão surgindo como o enfoque mais comum em termos gerais. Também, são avaliadas como meio de realizar Programas de Alimentação Escolar e, simultaneamente, utilizar o poder aquisitivo do Programa como estímulo à economia agrícola local. Como tais, as compras locais são consideradas como multiplicadoras de forças beneficiando, ao mesmo tempo, as crianças e a economia local.

O quinto capítulo, que aborda a alimentação escolar no Brasil, aponta que o Estado, nos anos recentes, passou a dispensar uma atenção maior para a produção

agroalimentar e, sobretudo, voltar-se à questão da SAN. As políticas públicas resultantes deste interesse assentam-se em dois componentes: o alimentar (associado à produção, disponibilidade, comercialização e acesso ao alimento) e o nutricional (relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica do alimento, voltando-se para o estado de nutrição da população). Juntos, estes componentes propõem um modelo de produção e consumo mais sustentável, permitindo que a produção obtida pelos pequenos agricultores familiares se aproxime dos consumidores de alimentos, favorecendo uma reconexão da cadeia alimentar. Assim, programas públicos alimentares, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, surgem como potenciais reintegradores destes componentes, considerando as suas condições de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo e à produção de alimentos.

Observa-se no Brasil a mesma tendência de Roma e Nova Iorque, com cidadãos consumindo alimentos calóricos, com pouco aporte nutritivo, em grande quantidade (sendo as crianças umas das principais consumidoras), tendo como uma de suas consequências o aumento de peso. Também, em todos os países citados, houve uma reformulação em seus Programas de Alimentação Escolar, priorizando a compra de produtos alimentares dos produtores locais.

Deste modo, são descritas algumas experiências que tiveram sucesso ao adquirir produtos da agricultura familiar. Rolante (RS) iniciou a compra de produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar em 1998, logo após a descentralização dos recursos do PNAE. Simultaneamente à criação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural e de Alimentação Escolar, iniciou-se um processo de desenvolvimento do poder público com a sociedade, e as Secretarias passaram a oferecer condições aos agricultores, para que estes pudessem alcançar novos mercados.

A revisão jurídica e reformulação dos editais licitatórios foram feitas de modo a adaptar as exigências documentais de habilitação ao produtor rural. O Programa também passou a considerar a produção de alimentos existentes no município para elaborar o cardápio, mediante diálogos entre os gestores/consumidores, assim como os agricultores e seus mediadores.

O debate sobre a legislação das agroindústrias no município teve início no final da década de 1990. O interesse de alguns agricultores em agregar valor a seus produtos, bem como a possibilidade de vendê-los formalmente, favoreceu o

surgimento do Programa Municipal de Agroindústrias com espaço de discussão entre agricultores, poder público, Emater, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e representantes do Ministério da Agricultura.

Atualmente, todos os alimentos fornecidos para o Programa são provenientes de fornecedores locais, que seguem as mesmas regras do edital de licitação, concorrendo sob as mesmas condições de todos os outros fornecedores.

Já em Belo Horizonte (MG) criou-se, em 1993, a Secretaria Municipal de Abastecimento. Suas ações direcionaram-se para uma atuação direta na promoção de mecanismos através dos quais o produtor – em especial o pequeno – possa vender seus produtos diretamente ao consumidor final, assim como uma regulação da margem de lucro dos produtos comercializados nos equipamentos sob sua administração. Também, houve a criação de um canal institucional por meio do qual o poder público possa garantir um comprometimento do setor privado em relação à política de preços, associada à qualidade dos produtos.

Nesse mesmo ano a Secretaria passou a operar o Programa de Alimentação Escolar de Belo Horizonte. De maneira articulada com a Educação e com recursos repassados pelo Ministério da Educação, promoveu a substituição de alimentos formulados por alimentos *in natura* ou elaborados nas próprias escolas.

A aquisição dos produtos passou a ser feita diretamente de pequenos produtores e comerciantes locais, garantindo alimentos saudáveis e mais baratos, assim como o estímulo a novas formas de comercialização.

Em Fernandes Pinheiro (PR) a alimentação escolar foi escassa durante muitos anos – sendo composta de sopas industrializadas. Em 2005, passou por uma transformação. Como medida de economia, é feita a compra de produtos da época, a preços mais baixos – principalmente frutas e hortícolas. Essas verduras são fornecidas por agricultores locais, em quantidade suficiente para o abastecimento das escolas – o que promoveu uma melhora na qualidade da alimentação das crianças, e um aumento da renda desses produtores. Essa compra foi feita através do Programa de Aquisição de Alimentos.

Também, há um trabalho voltado para a questão da sustentabilidade, organizado pelas nutricionistas do município. Elas têm trabalho no sentido de conscientizar as crianças sobre o consumo de alimentos orgânicos, em especial os que são produzidos no próprio município de Fernandes Pinheiro.

Estas experiências foram descritas uma vez que, mesmo com a obrigatoriedade legal, ainda são poucos os municípios que utilizam os recursos do PNAE para a compra de gêneros de agricultores familiares – observa-se que quem tem tido maior sucesso com essas compras são municípios pequenos.

As principais dificuldades são encontrar produção permanente, falta de agricultores habilitados na chamada pública, a legislação sanitária – que impede a aquisição de certos produtos alimentícios da agricultura familiar, assim como a definição dos preços dos produtos.

Desta maneira é que, apesar de seus descompassos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar é um mecanismo capaz de impulsionar o desenvolvimento rural no que se refere à aproximação entre os agricultores e os consumidores, às organizações e instituições locais.

Este trabalho, como já mencionado anteriormente, foi de extrema complexidade. Muito tempo se levou para que as “fichas caíssem”, mas ao final, valeu muito a pena. Principalmente ao constatar que, com força de vontade, consegue-se remover muitas barreiras, proporcionando uma melhora da qualidade de vida de inúmeras pessoas – tanto das que passam a consumir um alimento de maior qualidade, quanto daquelas que o produzem.

Como temática a ser pesquisada no futuro, indica-se: 1) delimitação de municípios a serem abrangidos; 2) verificar quanto o município recebe do PNAE por ano, bem como o valor aplicado na aquisição de alimentos da agricultura familiar; 3) analisar o número de agricultores e organizações formais beneficiados; 4) examinar a quantidade e descrição dos gêneros alimentícios adquiridos e o número de estudantes de todas as redes – municipal, estadual e federal – beneficiados.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.. A atualidade do método de Josué de Castro e a situação alimentar mundial. *Revista de Sociologia e Economia Rural*, v. 3-4, p. 81-102, 1996.

ABREU, M. Alimentação escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico? *Em aberto*, Brasília, v. 67, 1997. Título do fascículo: Merenda escolar.

AÇÃO FOME ZERO. *Gestão eficiente da merenda escolar: histórias gostosas de ler e boas de copiar*. 2007. V. 2. Disponível em: <
[http://www.acaofozero.org.br/premio/edicoesanteriores/2007/Paginas/cerimoniapr
emiacao2007.aspx](http://www.acaofozero.org.br/premio/edicoesanteriores/2007/Paginas/cerimoniapr
emiacao2007.aspx)>. Acesso em: 03 mar. 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. *Perfil nutricional dos alimentos processados*. Brasília, 2010. Disponível em: <portal.anvisa.gov.br>. Acesso em: 05 jan. 2011.

AZEVEDO, S.; ABRANCHES, M. A. Capacidade dos conselhos setoriais em influências políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 161-192.

BATISTA FILHO, M.; RISSIN, A. A transição nutricional no Brasil: tendências regionais e temporais. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, p. 181-191, 2003.

BATISTA FILHO, M. Centenário de Josué de Castro: lições do passado, reflexões para o futuro. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, p. 2695-2697, 2008.

BAUMAN, Z.. *Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

_____. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BELIK, W.. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan./jun. 2003.

BIANCO, A. L. *A construção das alegações de saúde para alimentos funcionais*. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2008.

BLEIL, S.I. O padrão alimentar ocidental: considerações sobre a mudança de hábitos no Brasil. *Cadernos de Debate*, Campinas, v. 6, p. 1-25, 1998.

BRASIL. *Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955*. Disponível em: <<http://anfp.datalegis.inf.br/view/txato.php?TIPO=DEC&NUMERO=00037106&SEQ=000&ANO=1955&ORGAO=NI&TIPITEM=&DESITEM=&DESITEMFIM=>>>. Acesso em: 01 mar. 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 jan. 2011.

BRASIL. *Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994*. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/ anotada/2695298/lei-8913-94>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

BRASIL. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/711767/lei-11947-09>>. Acesso em: 04 mar. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa de Aquisição de Alimentos*. 2011a. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 07 fev. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. 2011b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-dados-estatisticos>>. Acesso em: 02 maio 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. *Resolução n. 32, de 10 de agosto de 2006*. Disponível em: <www.fnde.gov.br/index.php/downloads/...res03210082006/download>. Acesso em: 20 ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Saúde Brasil 2009: uma análise da situação de saúde e da agenda nacional e internacional de prioridades em saúde*. Brasília, 2010.

BUNDY, D. et al. *Rethinking school feeding: social safety nets, child development, and the education sector*. Washington: World Bank Publications, 2009.

CASTAÑEDA DE ARAUJO, M. *Ambientalização e politização do consumo e da vida cotidiana: uma etnografia das práticas de compra de alimentos orgânicos em Nova Friburgo/RJ*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil*. Brasília, 2010.

COSTA, I. B. *“Nesta terra, em se plantando tudo dá?” Política de soberania e segurança alimentar e nutricional no meio rural paranaense, o caso do PAA*. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

CRUZ, F. T.; SCHNEIDER, S. Qualidade dos alimentos, escalas de produção e valorização de produtos tradicionais. *Revista Brasileira de Agroecologia*, Cruz Alta, v. 5, n. 2, p. 22-38, 2010.

DIEZ GARCIA, R. W. Reflexos da globalização na cultura alimentar: considerações sobre as mudanças na alimentação urbana. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 16, n. 4, p. 483-492, 2003.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Resolução/FNDE/CD/ Nº 32 de 10 de agosto de 2006*. Disponível em: <www.fnde.gov.br/index.php/downloads/...res03210082006/download>. Acesso em: 22 jan. 2011.

FROEHLICH, E. *A capacidade de “fazer diferente”*: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS). 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

GOODMAN, D. The quality 'turn' and alternative food practice: reflections and agenda. *Journal of Rural Studies*, New York, v. 19, p. 1-7, 2003.

_____; REDCLIFT, M. *Refashioning nature: food, ecology and culture*. London: Routledge, 1991.

GUIVANT, J. S. Os supermercados na oferta de alimentos orgânicos: apelando ao estilo de vida ego-trip. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 6, n. 2, p. 63-81, 2003.

GUTHMAN, J. Commodified meanings, meaningful commodities: re-thinking production-consumption links through the organic system of provision. *Sociologia Ruralis*, Assen, v. 24, p. 295-311, 2002.

HEASMAN, M.; MELLENTIN, J. *The functional foods revolution: healthy people, healthy profits?* London: Earthscan, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades*: Fernandes Pinheiro – PR. 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=410773#>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar – PeNSE – 2009*: avaliação do estado nutricional dos escolares do 9º ano do ensino fundamental – Municípios das Capitais e Distrito Federal. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a.

_____. *Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF – 2008-2009*: antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b.

_____. *Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF – 2008-2009*: avaliação nutricional da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2010c.

LANG, T.; BARLING, D.; CARAHER, M. *Food policy: integrating health, environment and society*. New York: Oxford University Press, 2009.

LANG, T.; HEASMAN, M. *Food wars: the battle for minds, mouths and markets*. London: Earthscan, 2004.

LE BIHAN, G.; DELPEUCH, F.; MAIRE, B. *Alimentação, nutrição e políticas públicas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. (Cadernos de Proposições para o Século XXI, 4).

MACHADO, M. *Políticas de segurança alimentar – Belo Horizonte e Santos/SP: uma visão sobre continuidade e mudança*. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

MAFUD, M. D.; NEVES, M. F. *Uma reflexão sobre a produção de alimentos e de etanol no Brasil*. 2008. Disponível em: <<http://www.favaneves.org/arquivos/doc.-vii-2.84-uma-reflexao-sobre-a-producao-de-alimentos.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2011.

MALUF, R. S. J. *Ações públicas locais de abastecimento alimentar*. São Paulo: Polis, 1999.

_____. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.

MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: Revan: Fapesp, 2000.

_____. Redes sociais e poder no Estado Brasileiro: aprendizado a partir de políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, 2006.

MARSDEN, T. K. *The condition of rural sustainability*. Assen: Van Gorcun, 2003.

MATTEI, L. Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do Programa. *Cadernos do CEAM*, Brasília, n. 27, p. 33-44, 2007. Título do fascículo: Avaliação de políticas de aquisição de alimentos.

MAXWELL, S.; SLATER, R.. Food policy old and new. *Development Policy Review*, London, v. 21, p. 531-553, 2003.

MCMICHAEL, P. The power of food. *Agriculture and human values*, Dordrecht, n. 17, p. 21-33, 2000.

MIELNICZUK, V. B. O. *Gosto ou necessidade? Os significados da alimentação escolar no município do Rio de Janeiro*. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MORGAN, K. Greening the realm: sustainable food chains and the public plate. *Regional Studies*, Cambridge, 2007. Submitted.

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

MURDOCH, J.; MIELE, M. A new aesthetic of food? Relational reflexivity in the 'alternative' food movement. In: HARVEY, M; MCMEEKING, A; WARDE, A. *Qualities of food*. New York: Palgrave, 2004. p. 156-175.

PLOEG, J. D. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

PORTILHO, F.; CASTAÑEDA, M. *Certificação e confiança face-a-face na feira de produtos orgânicos*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 4., Brasília, 2008. *Trabalhos completos...* [Belém]: ANPPAS, 2008. Disponível em: <www.anppas.org.br/encontro4/cd/.../GT1-413-499-20080510232052.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2010.

POULAIN, J-P. *Sociologias da alimentação: os comedores e o espaço social alimentar*. Florianópolis: UFSC, 2006.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Alimentação Escolar*. 2011. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/>>. Acesso em: 01 fev. 2011.

PRIGENT-SIMONIN, A. H.; HÉRAULT-FOURNIER, C. The role of trust in the perception of the quality of local food products: with particular reference to direct relationships between producer and consumer. *Anthropology of food*, Sallesbœuf, v. 4, May 2005. Disponível em: <<http://aof.revues.org/document204.html>>. Acesso em: 27 nov. 2009.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *PTdoc: Projetos de leis, políticas públicas e programas de governo do partido dos trabalhadores*. 2011. Disponível em: <www.pt.org.br>. Acesso em: 01 fev. 2011.

ROCHA, C. Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil. *Development Policy Review*, London, v. 27, p. 51-66, 2009.

SANTOS JÚNIOR, O. A. *A democracia e o governo local*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SILVA, A. M. N. et al. *Uma análise do perfil dos consumidores de produtos orgânicos em Pernambuco: o caso da feira agro-ecológica Chico Mendes – Recife-PE*. 2008. Disponível em: <www.sober.org.br/palestra/9/942.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2011.

SONNINO, R.. Quality food, public procurement, and sustainable development: the school meal revolution in Rome. *Environment and Planning A*, London, v. 41, n. 2, p. 425-440, 2009.

_____; MARSDEN, T. K.. Beyond the divide: Rethinking relations between alternative and conventional food networks in Europe. *Journal of Economic Geography*, Oxford, v. 6, p. 181-189, 2006.

SPINELLI, M. A. S.; CANESQUI, A. M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 15, p. 105-117, 2002.

TARDIDO, A.P; FALCÃO, M.C. O impacto da modernização na transição nutricional e obesidade. *Revista Brasileira de Nutrição Clínica*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 17-24, 2006.

TRICHES, R. M.. *Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar*. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

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

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

WILKINSON, J. A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema alimentar na América Latina. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 21, p. 62-87, 2003.

WINTER, M.. Embeddedness, the new food economy and defensive localism. *Journal of Rural Studies*, New York, v. 19, p. 23-32, 2003.