



Erika Fischer

# Alimentação escolar brasileira: percursos e desafios

## RELATÓRIO FINAL

Relatório de análise das boas práticas e desafios para a implementação da lei de aquisição de alimentos da agricultura familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).



Aliança pela Alimentação  
Adequada e Saudável





Erika Fischer. Administradora Pública pela EAESP-FGV. Foi gestora da Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE), setor da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de São Paulo responsável por servir mais de dois milhões de refeições diárias a um milhão de alunos atendidos pelo Programa de Alimentação Escolar do município. Atualmente se dedica à agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, apoiando na implementação, monitoramento e avaliação de Programas Sociais voltados à segurança alimentar.

*Email: [erikafischer@hotmail.com](mailto:erikafischer@hotmail.com)*

## Conteúdo

I - INTRODUÇÃO.....	4
II - A ESTRATÉGIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE.....	9
III - A OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAE.....	12
IV - DOS ANTECEDENTES DA LEI Nº 11.947/09 ATÉ OS DIAS DE HOJE .....	18
V - O ESTADO DA ARTE DA LEI Nº 11.947/09 .....	25
VI - OS DESAFIOS PARA O CUMPRIMENTO DA LEI – UMA MISSÃO DE TODOS.....	31
VII - BANCO DE PRÁTICAS .....	49
VIII - O FUTURO DO PNAE EM PERSPECTIVA .....	62

## I - INTRODUÇÃO

A Constituição Federal enuncia como princípio, em seu artigo 227<sup>1</sup>, que é dever do Estado, da família e da sociedade a **garantia de todas as crianças a um conjunto de direitos inalienáveis**.

Para apoiar nessa complexa missão, informando, sensibilizando e mobilizando instituições, grupos e pessoas, o Instituto Alana concebeu o *Prioridade Absoluta*, uma linha estruturada de ação voltada à identificação de soluções que viabilizem as condições para o cumprimento desse princípio, em suas variadas dimensões e significados.

Dentre os direitos consignados no texto, um dos mais elementares, já que impacta no desenvolvimento humano ainda antes de seu nascimento, é o direito à alimentação. Na verdade, para além do artigo 227, pelo menos cinco outros dispositivos constitucionais deliberam, sob diferentes ângulos, sobre essa garantia e seus provedores:

*Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*

*(...)*

*III - a dignidade da pessoa humana*

*Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)*

*Art. 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:*

*VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)*

---

<sup>1</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

*Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.*

*Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.*

*§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).*

Também convém destacar que para além do texto constitucional, o tema é disciplinado de forma direta ou indireta em um amplo espectro de leis e regulamentações, que vêm espelhando uma série de políticas públicas federais, a exemplo da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, que estabelece diretrizes de atenção nutricional no Sistema Único de Saúde e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, sobre o qual discorreremos ao longo deste trabalho.

Em âmbito internacional, a provisão de alimentação saudável e adequada para um contingente de mais de sete bilhões de pessoas é hoje uma preocupação de relevância máxima na agenda mundial, e não é por menos que o fim da fome se apresenta, no pacote de medidas preconizadas pela ONU para o desenvolvimento sustentável firmados na agenda 2030, como um dos objetivos de maior urgência.

O fato é que, embora pareça paradoxal, em boa parte do mundo, e também no Brasil, uma face moderna da desnutrição vem despontando com força no campo da segurança alimentar: o crescimento vertiginoso da incidência de doenças crônicas não transmissíveis relacionadas ao sobrepeso e obesidade, que hoje afetam cerca de 50% da população adulta, ocorrendo, no caso brasileiro, em alarmantes 30% do segmento de crianças e jovens.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Fonte: Mapa da Obesidade elaborado de acordo com POF 2008-2009 (IBGE): <http://www.abeso.org.br/atitude-saudavel/mapa-obesidade>



Tal cenário pode ser explicado pela concentração extrema do modelo de produção agroindustrial, que induz e reforça más escolhas alimentares, refletidas especialmente na produção e consumo de alimentos processados e ultra processados, em detrimento dos alimentos naturais e frescos. Esse modelo desfavorece as bases do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA<sup>3</sup> na medida em que contraria princípios elementares do desenvolvimento sustentável, impondo obstáculos à agricultura familiar e de base agro ecológica, desrespeitando saberes e práticas alimentares tradicionais e depreciando a sócio biodiversidade alimentar. A própria Organização Mundial de Saúde, reconhecendo o problema, estabeleceu entre os objetivos do Plano de Ação para Prevenção de Obesidade em Crianças e Adolescentes<sup>4</sup>, lançado em 2014, o de tomar medidas para aumentar a disponibilidade e o acesso a alimentos nutritivos, com a criação de mecanismos para apoiar programas de agricultura familiar no âmbito dos países.

Nesse sentido, o Brasil mostra pioneirismo na resposta ao complexo desafio do enfrentamento da fome e da insegurança alimentar, já que há alguns anos vem impulsionando políticas públicas e de garantia de direitos, que ao tempo em que fortalecem as redes de proteção social e a agricultura familiar, promovem a erradicação da miséria. Em 2015, Relatório da FAO, das Organizações das Nações Unidas, comprovando a efetividade desse conjunto de ações intersetoriais<sup>5</sup>, apresenta um país que pela primeira vez em sua história, alcançava menos de 5% da população em situação

---

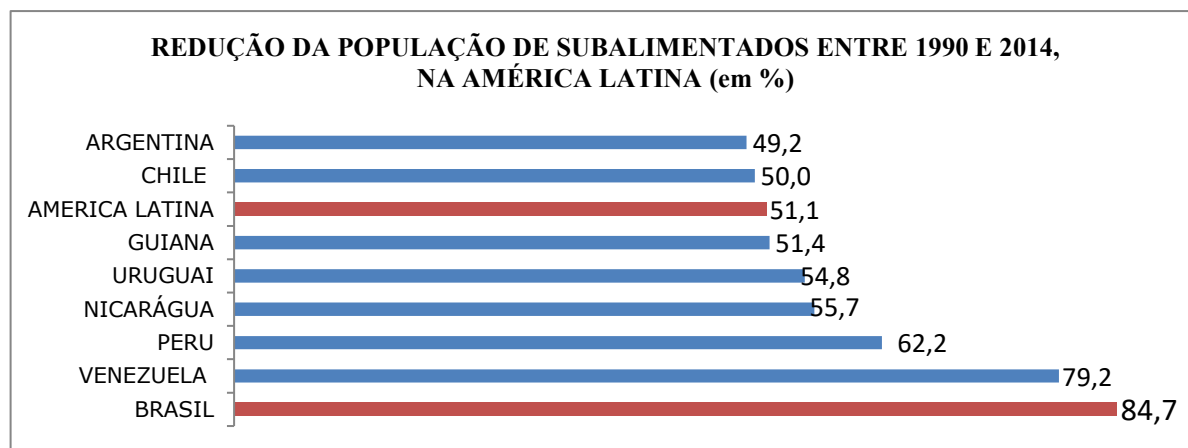
<sup>3</sup> O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é previsto em tratados internacionais de Direitos Humanos, a exemplo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). No Brasil, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006) define o DHAA como o direito de “acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”.

<sup>4</sup> Plano de ação para prevenção de obesidade em crianças e adolescentes (Linha de ação estratégica 4): <http://www.paho.org/bra/images/stories/UTFGCV/planofactionchildobesity-por.pdf?ua>

<sup>5</sup> Peça central do estudo da FAO, o país aparece como modelo na promoção de experiências como transferência de renda, compras diretas para aquisição de alimentos e capacitação de pequenos produtores. “O Brasil é um grande exemplo nesse aspecto porque estabeleceu essa causa como uma prioridade nacional. Ele provou que um país grande pode reduzir a insegurança alimentar e ainda influenciar toda uma região e o mundo”, disse a representante adjunta da FAO para América Latina e Caribe, Eve Crowley, em apresentação do relatório “O estado da insegurança alimentar no mundo”: <https://nacoesunidas.org/brasil-reduz-em-50-o-numero-de-pessoas-que-passam-fome-diz-onu/> e [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=11&v=7U5InZcXhQE](https://www.youtube.com/watch?time_continue=11&v=7U5InZcXhQE)

de pobreza extrema, indicador que permitiu retirá-lo do vexatório “Mapa da Fome”, em função da redução de 85% na população de subalimentados.

Fig. 1: Redução da desnutrição na AL (1990-2014)



Fonte: FAO/2015 – Elaboração MDS

Segundo a FAO, alguns fatores principais foram decisivos para os resultados:

- Aumento da oferta de alimentos: em 10 anos, a disponibilidade de calorias para a população cresceu 10%;
- Aumento da renda dos mais pobres com o crescimento real de 71,5% do salário mínimo e geração de 21 milhões de empregos;
- Programa do Governo Federal de Acesso à Renda;
- **43 milhões de crianças e jovens com refeições escolares;**
- Governança, transparência e participação da sociedade, com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

De todo modo, nada obstante o Brasil ter conseguido reduzir em 58% o número de mortes de crianças desnutridas, ainda persistem elevados os índices de deficiência nutricional nos estados do Norte (19,2%) e Nordeste (12,6%)<sup>6</sup> e é alarmante o impacto da desnutrição crônica em crianças indígenas<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, 2012

<sup>7</sup> De acordo com o Ministério da Saúde, 55% das mortes de crianças desnutridas são registradas em indígenas.

Ao longo dos próximos capítulos, procuraremos identificar a correlação da estratégia do Programa Nacional de Alimentação Escolar com este cenário, os maiores desafios para a efetivação das compras da agricultura familiar pelas entidades executoras do Programa e as perspectivas de sua evolução em direção à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada de crianças e jovens.



## II - A ESTRATÉGIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE

Com grande proeminência entre as políticas de proteção social que permitiram os avanços no enfrentamento da fome, encontra-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, que por sua dimensão e capilaridade, é considerado o segundo maior programa de alimentação escolar em nível mundial.<sup>8</sup>

O PNAE ostenta números gigantescos: com orçamento anual de cerca de 4 bilhões de reais, oferece atendimento direto a um contingente de 42 milhões de crianças e jovens<sup>9</sup>, cerca de 20% da população brasileira, que estudam nas mais de 160 mil unidades educacionais espalhadas nos 5.570 municípios brasileiros. O programa é responsável pela oferta diária de algo em torno de 50 milhões de refeições, planejadas por 6 mil nutricionistas e monitoradas por 80 mil conselheiros de alimentação escolar.

Assumindo papel decisivo e transformador, por meio de garantias institucionais e legais, o PNAE assegura, em escala muito ampliada e já desde a mais tenra idade, não apenas a oferta de dieta saudável e variada a todos os alunos da rede pública de educação, mas também a promoção e educação para a afirmação de hábitos alimentares saudáveis, que se irradiam a partir das escolas em direção aos alunos e suas famílias.

O PNAE passou por forte inflexão na política estratégica a partir de sua institucionalização, promovida pela Lei federal nº 11.947 de 2009, que garantiu universalidade do atendimento a todos os estudantes em 200 dias letivos do ano, incluiu educação alimentar e nutricional no currículo escolar, fortaleceu o controle social executado pelos conselhos de alimentação escolar, garantiu o aporte nutricional mínimo de 20% das necessidades diárias dos estudantes e definiu diretrizes nutricionais para aquisição dos alimentos, estabelecendo inclusive categorias de restrição e proibição de produtos alimentícios.

---

<sup>8</sup> A Índia se orgulha de ter o maior programa de alimentação escolar do mundo, servindo 120 milhões de refeições por dia - Fonte: Revista Time de 05/11/2010 “In IndiaThe World’s Largest School Lunch Program”.

<sup>9</sup> Fonte: FNDE- Dados de 2015- <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>

Para além desses atributos, seguramente a maior contribuição instituída pela lei foi a determinação de que as instâncias executoras do Programa – municípios e estados da nação– se comprometam com a aquisição obrigatória de alimentos produzidos por **agricultores familiares**, em volume não inferior a 30% dos repasses federais.

*Os camponeses têm pouca terra, mas colocam mais de 70% dos alimentos na nossa mesa: 98,2% da alface, 98,4% do repolho, 96% da berinjela, 95% da abobrinha, 86,8% da cenoura, 96,4% da pimenta, 90,8% da mandioca, 57% do milho, 94,1% da cebola, 73,3% do tomate rasteiro e 55,4% da batata inglesa são cultivados nos pequenos estabelecimentos rurais.*

*Quanto à carne, os pequenos são responsáveis por 88,7% da produção de aves, 84,3% da produção de suínos e 39,0% da de bovinos. Fonte: “Quem produz comida para os brasileiros? 10 anos do censo agropecuário 2006”. Mitidiero, Barbosa, 2017*

O regramento tem impulsionado um novo paradigma na composição dos cardápios para alimentação escolar, já que nesse segmento de produção predominam os alimentos frescos e locais – grãos, frutas e verduras – permitindo valorizar preparações típicas da culinária brasileira e ainda, fortalecer hábitos saudáveis já a partir dos primeiros anos de vida, para que possam se refletir de forma permanente na vida adulta.

Além disso, a lei estabelece que as Chamadas Públicas, instrumento de compra com dispensa de licitação que disciplina as aquisições da Agricultura Familiar (AF), sejam regidas por critérios de sustentabilidade, ausentes ou incomuns nos processos tradicionais de compra pública, em especial: (i) a proximidade com a região produtora do alimento; (ii) a promoção de comunidades vulneráveis (com preferência aos assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas) e; (iii) a valorização do modo de produção orgânico ou agroecológico.

Nos territórios que estão efetivamente cumprindo essa legislação é perceptível a dinamização de novos arranjos produtivos locais, a melhoria dos alimentos ofertados nas escolas e a ampliação de possibilidades pedagógicas relacionadas à alimentação e aos impactos associados à saúde, à sociedade e ao meio ambiente.

Por reunir atributos como capilaridade, escala, segurança orçamentária, perspectiva pedagógica, agricultura familiar e orgânica, priorização dos circuitos curtos de produção e

valorização da alimentação natural, a agência da ONU relacionada à alimentação firmou o Programa de Cooperação Internacional Brasil/FAO<sup>10</sup>, por meio do qual o Brasil compartilha com uma série de países suas experiências e aprendizados na proteção, promoção e garantia de direitos, como o direito humano à alimentação, à terra e à água, a recuperação agrícola e o fomento da agricultura familiar.<sup>11</sup>

Também ilustrativo da posição de influência exercida pelo Brasil a partir do PNAE, em 2011 foi inaugurada uma parceria entre o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas e o governo brasileiro, estabelecendo o Centro de Excelência contra Fome, que busca ser um espaço global de intercâmbio de experiências, de desenvolvimento de capacidades, de promoção da cooperação sul-sul e de redes de proteção social efetivas visando apoiar a criação e a implementação de uma nova geração de programas de alimentação escolar sustentáveis, no âmbito da promoção da segurança alimentar e nutricional das populações.

A seguir entenderemos como funciona o Programa, resgataremos os principais elementos de sua história e discutiremos quais os desafios para o cumprimento da atual legislação e seus dispositivos. Também dedicaremos espaço para compartilhar casos inspiradores em diferentes contextos.

---

<sup>10</sup> Atualmente, 16 países integram o projeto “Fortalecimento de Programas de Alimentação Escolar no âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome 2025” com o objetivo geral de, a partir dos elementos fundamentais baseados na educação para a sustentabilidade e na produção de alimentos para a alimentação escolar, compartilhar uma nova visão da alimentação escolar, mediante uma série de atividades que fortaleçam o processo de institucionalização dessas políticas a partir de intervenções em nível regional e nacional. <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/es/> e <http://www.abc.gov.br/>

<sup>11</sup> Além disso, a perspectiva de garantia de alimentos da Agricultura Familiar no PNAE é considerada uma Política transversal e ocorre em linha com pelo menos 10 dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS), firmados na Agenda 2030. Os principais são o ODS 2 - fim para a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; e o ODS 1: acabar com a pobreza em todas as suas formas em todo o mundo. (Foro Rural Mundial, s.f.)

### III - A OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, o PNAE, é considerado o mais antigo dos programas de nutrição do país e tem por objetivo central o de contribuir para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e ainda, a formação de hábitos saudáveis, por meio da oferta de refeições balanceadas e nutritivas e de ações intersetoriais de educação alimentar e nutricional.

Atualmente o PNAE atende conjuntamente aos critérios de universalidade e gratuidade, estando, portanto, acessível de forma indiscriminada a todos os estudantes do ensino infantil, fundamental, médio e de EJA – matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias conveniadas com o poder público.

Importante destacar que as diretrizes do Programa reconhecem e consideram as diversidades étnicas, as necessidades nutricionais por faixa etária e a condição de vulnerabilidade social dos alunos. Sob este aspecto, percebe-se, por exemplo, o cuidado com a suplementação do valor per capita repassado para alunos de educação infantil, indígenas e quilombolas e, com relação à comercialização, a formulação de critérios de compras que priorizem alimentos de assentamentos de reforma agrária ou de populações tradicionais.

*A gestão da alimentação escolar pode ocorrer de três formas diferentes e nem sempre os municípios são responsáveis pela compra dos gêneros:*

- 1. Gestão centralizada, na qual a prefeitura é responsável pela compra dos alimentos, equipamentos e pela contratação de pessoal.*
- 2. Gestão escolarizada, na qual o poder público repassa a verba para as escolas, e estas são responsáveis pela aquisição dos alimentos e materiais para a alimentação escolar.*
- 3. Gestão terceirizada, que se refere a prática adotada por algumas prefeituras em que são contratadas empresas privadas para realizarem a gestão da alimentação escolar no município.*

Sua operacionalização, envolvendo não apenas a assistência financeira em caráter complementar<sup>12</sup>, mas a normatização, coordenação, acompanhamento, monitoramento

---

<sup>12</sup> O recurso do Governo Federal serve exclusivamente para a aquisição de alimentos, portanto as Entidades Executoras podem e devem complementar o recurso repassado pelo FNDE, seja para a aquisição de alimentos em maior quantidade e qualidade, seja para outras despesas, como contratação de merendeiros e

e fiscalização, é promovida por uma autarquia do Ministério da Educação, o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação – FNDE, em atuação conjunta com cada uma das entidades executoras (estados e municípios), responsáveis, em última instância, pela aquisição dos gêneros alimentícios que compõem as refeições escolares.

A contabilização do volume de recursos a ser recebido por cada entidade executora está resguardada por critérios objetivos, que levam em conta o número de estudantes informado no Censo Escolar referente ao ano anterior ao da execução dos recursos e o segmento educacional ao qual pertencem<sup>13</sup>.

O principal órgão regulamentador do PNAE é o Conselho Deliberativo do FNDE, presidido pelo Ministro da Educação e composto exclusivamente por membros do Poder Executivo Federal.

As resoluções deste Conselho regulamentam as leis federais para as matérias de competência do FNDE e uma série de dispositivos de operacionalização do programa, destacadamente o valor *per capita* dos repasses, os prazos e o formato da prestação de contas e as medidas de sanção aos municípios que descumprirem as diretrizes. Cabe também ao Conselho Deliberativo, apoiado por órgãos de representação, como os conselhos de nutrição e os setores de regulamentação e fiscalização da saúde, definir, por exemplo, os parâmetros de adequação higiênico sanitária<sup>14</sup>.

---

auxiliares, gás, energia elétrica, equipamentos, utensílios de cozinha, material de limpeza, entre outros. Não obstante, a realidade em muitos municípios pequenos é de que o recurso oriundo do FNDE é o único efetivamente disponível para a alimentação escolar.

<sup>13</sup> Creches: R\$ 1,07; Pré-escola: R\$ 0,53; Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64; Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36; Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32; Ensino integral: R\$ 1,07; Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00; Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53. Fonte: Resolução CD/FNDE/MEC N° 1, de 8 de fevereiro de 2017 .

<sup>14</sup> Os produtos da Agricultura Familiar devem atender à legislação sanitária: Sistemas de Inspeção Municipal, estadual e federal SIM / SIE / SIF; Agência Nacional de vigilância Sanitária\_ ANVISA e Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA. Fonte: [http://www.ispn.org.br/arquivos/11889\\_ISPN\\_LIVRETO-MANUAL-DE-NORMAS-Baixa.pdf](http://www.ispn.org.br/arquivos/11889_ISPN_LIVRETO-MANUAL-DE-NORMAS-Baixa.pdf)

*Existem, no Brasil, vários serviços de inspeção e de fiscalização da qualidade sanitária dos alimentos, conforme a matéria prima principal do produto. Empreendimentos de produtos de origem vegetal respondem à vigilância sanitária dos órgãos de saúde. Há dispensa de registro, mas não de fiscalização.*

*Os empreendimentos de bebidas, e de embalagem de produtos padronizados (feijão, arroz, amendoim, canjica, farinha, polvilho, sagu, alho e soja), devem ser registrados no Serviço de Inspeção Vegetal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.*

*Produtos de origem animal devem ter o Serviço de Inspeção Federal – SIF; o Serviço de Inspeção Estadual – SIE; ou ao menos o Serviço de Inspeção Municipal – SIM, ligados aos Órgãos de Agricultura dos governos federal, estadual e municipal, respectivamente. Encontra-se em fase de implementação um novo sistema de organização dos serviços de inspeção dos produtos de origem animal: o Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária – SUASA. Com essa adesão, todos*

Também é prerrogativa do Conselho determinar as categorias de alimentos proibidos, restritos ou de livre aquisição nas compras públicas efetuadas com os repasses. Os artigos 22 e 23 da Resolução CD/FNDE nº26/2013 vedam a aquisição de bebidas com baixo valor nutricional tais como refrigerantes e refrescos artificiais, bebidas ou concentrados à base de xarope de guaraná ou groselha, chás prontos para consumo e outras bebidas similares e estabelecem a restrição de 30% (trinta por cento) dos recursos repassados pelo FNDE para aquisição de alimentos enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos (dois ou mais alimentos embalados separadamente para consumo conjunto), preparações semi prontas ou prontas para o consumo, ou alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição). Entre os de aquisição livre, a recomendação é para que sejam privilegiados gêneros *in natura* e que sejam oferecidas ao menos três porções semanais - cerca de 200g de frutas, verduras e legumes a cada aluno.

Sob o aspecto técnico, o PNAE prevê que as atividades de planejamento, coordenação, direção, supervisão e avaliação de todas as ações de alimentação e nutrição no âmbito da alimentação escolar, sejam garantidas pelo trabalho especializado de profissionais



nutricionistas, conforme detalhado na [Resolução do Conselho Federal de Nutrição CFN nº465/2010<sup>15</sup>](#).

Entre as responsabilidades elencadas, talvez a mais central para a garantia universal do direito à alimentação adequada e saudável nas unidades educacionais esteja consignada no [artigo 12 da Lei nº 11.947/09](#), que determina a necessidade de elaboração de cardápios variados e seguros, a partir de gêneros alimentícios básicos, que atendam as necessidades nutricionais dos alunos em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, respeitando as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade e pautados na sustentabilidade e diversificação agrícola da região.

*Sob o aspecto da garantia de nutrientes, a resolução nº 26 CD/FNDE preconiza:*

*I - no mínimo 30% das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, duas refeições, para as creches em período parcial;*

*II - no mínimo 70% das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para as creches em período integral;*

*III - no mínimo 30% das necessidades nutricionais diárias, por refeição ofertada, para os alunos de escolas localizadas em comunidades indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos;*

*IV - no mínimo 20% das necessidades nutricionais diárias quando ofertada uma refeição, e 30% quando ofertadas duas ou mais refeições, para os demais alunos matriculados na educação básica, em período parcial;*

*VI - no mínimo 70% das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para os alunos participantes do Programa Mais Educação e para os matriculados em escolas de tempo integral.*

É também importante destacar que, devido à responsabilidade constitucional compartilhada entre todos os entes federados, o Programa é promovido intersetorialmente e envolve um grande número de atores sociais, entre gestores públicos, professores, diretores de escola, famílias, alunos, sociedade civil organizada, nutricionistas, manipuladores de alimentos e agricultores familiares. Para viabilizar o controle social do Programa e permitir a intensificação e institucionalização do diálogo

---

<sup>15</sup> A RESOLUÇÃO CFN nº 465/2010, dispõe sobre as atribuições dos nutricionistas, estabelece padrões mínimos de referência para definição do número de profissionais, no âmbito do Programa de Alimentação Escolar e dá outras providências.

entre governo e sociedade, a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994<sup>16</sup>, tornou obrigatória a constituição de Conselhos de Alimentação Escolar – CAE em todos os municípios e estados parceiros, com a função de compartilhar a governança, promover o monitoramento e garantir a fiscalização do sistema de prestação de contas do Programa<sup>17</sup>.

O CAE, portanto, é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, composto por representantes dos estudantes, da comunidade escolar, do poder executivo e da sociedade civil e constituído por no mínimo sete membros titulares: um representante do poder executivo, dois da educação, dois de pais de alunos e dois de entidades civis organizadas.

O Tribunal de Contas da União resume assim as frentes de trabalho prioritárias de monitoramento do CAE: zelar pela presença de nutricionista responsável técnico pelo programa; pela qualidade da alimentação escolar ofertada, em especial se os cardápios são condizentes com a cultura alimentar e atendem o disposto sobre porcionamento mínimo para frutas e verduras; e ainda, verificar a eventual ocorrência de alimentos proibidos ou restritos<sup>18</sup>. Além disso, compete ao Conselho, como especificado no Art. 10 da Lei nº 11947/09, o recebimento de denúncias da sociedade civil em relação a falhas ou irregularidades<sup>19</sup>.

Acima de tudo, o CAE tem uma especificidade que amplifica suas prerrogativas junto ao poder executivo, uma vez que cabe a ele, como entidade auxiliar do FNDE, a análise, aprovação e envio das contas da entidade executora à autarquia federal ao final de cada ano fiscal. A depender do parecer emitido, prefeituras e estados podem receber sanções e mesmo interrupções nos repasses.

---

<sup>16</sup> Atualmente o disciplinamento do CAE encontra-se especificado nos artigos 10º, 18º e 19º da Lei 11.947/2009.

<sup>17</sup> O controle social vem ao encontro da necessidade de inovação na cultura política. É uma ação organizada, sistemática da sociedade civil sobre o Estado, garantidora da prática da cidadania com envolvimento e fiscalização.

<sup>18</sup> Fonte: Cartilha do FNDE/TCU para conselheiros do PNAE.

<sup>19</sup> Lei nº 11.947/09 (Art. 10): Qualquer pessoa física ou jurídica poderá denunciar ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União, ao Ministério Público e ao CAE as irregularidades eventualmente identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PNAE.

Atualmente, a prestação de contas e a emissão do parecer do CAE são realizados por meio de dois sistemas eletrônicos integrados<sup>20</sup>: o SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas, destinado ao gestor do programa e o SIGECON – Sistema de Gestão de Conselhos, específico para a interface entre o CAE e o FNDE.

O processo de prestação de contas funciona de acordo com uma sequência estruturada de ações, principiada pela entidade executora e concluída pelo CAE:

- 1º passo: Consolidação da prestação de contas;
- 2º passo: Lançamento das informações no Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SIGPC Contas Online;
- 3º passo: Encaminhamento da prestação de contas via SIGPC ao CAE, juntamente com o Relatório de Gestão redigido pela Entidade Executora;
- 4º passo: Avaliação da prestação de contas e do relatório de gestão pelo CAE;
- 5º passo: Emissão do Parecer conclusivo do CAE e envio ao FNDE via SIGECON<sup>21</sup>;
- 7º passo: Avaliação da prestação de contas pelo FNDE.

Diante da responsabilidade do trabalho do CAE, os Conselheiros devem ser submetidos a processos de formação continuada e devem ter asseguradas, pelas entidades executoras, condições adequadas de trabalho, incluindo apoio administrativo e logístico para a execução das visitas às escolas e equipamentos.

Por todo o exposto, é evidente que o PNAE é um programa bastante complexo. É importante observar, no entanto, que sua atual configuração é resultado de um processo evolutivo vagaroso e resistente, ao longo do qual as diretrizes vêm sendo testadas e consolidadas, em uma trajetória que procuraremos sintetizar a seguir.

---

<sup>20</sup> Após quase duas décadas de prestações de contas produzidas em meio físico (formulários, cópias reprográficas, talões de notas fiscais e malotes) foi instituída no Programa a prestação de contas informatizada e on-line. Com isso, passaram a ser menos herméticas as informações que antes demandariam semanas de análise e a sua disponibilização foi facilitada no bojo dos processos de transparência incentivados pela Lei de Acesso à Informação.

<sup>21</sup>O parecer conclusivo é construído com apoio de um “Questionário de Acompanhamento”. Na sua síntese deve constar a informação acerca da regularidade da aplicação do recurso, resumida em uma das três categorias: (aprovada), (aprovada com ressalvas) ou (não aprovada).

#### IV - DOS ANTECEDENTES DA LEI Nº 11.947/09 ATÉ OS DIAS DE HOJE

O Programa tem seu marco institucional no ano de 1955<sup>22</sup>, sucedendo três décadas de desenvolvimento das primeiras políticas públicas nacionais relacionadas à alimentação. Ao longo dos sessenta anos que nos separam de seus primórdios, a oferta da tradicional “merenda escolar” foi passando por diferentes fases, evoluindo do assistencialismo controlado de forma vertical a uma sólida política de segurança alimentar, programa suplementar por meio do qual se efetiva o direito à educação (art.208º da CF 1988, parágrafos IV e VII)<sup>23</sup> amparada constitucionalmente por uma norma que reconhece a alimentação entre os direitos sociais individuais e coletivos (art. 6º da CF 1988<sup>24</sup>), em consonância com o preconizado no art. 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948<sup>25</sup> e no art. 11º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC <sup>26</sup>.

Desde os primeiros passos no sentido de implantação de uma política pública nacional de alimentação no Brasil, em **1940**, quando o cardápio de merenda era distribuído centralmente e restrito a porções de leite e pratos de sopa pré-processadas (muitas vezes resultantes de doações de organismos e governos internacionais), até a complexidade, capilaridade e qualidade de hoje em dia, pode-se afirmar que o PNAE tem conseguido evoluir sustentavelmente, incorporando mudanças que progressivamente vão sendo

---

<sup>22</sup> Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955.

<sup>23</sup> Originalmente a Constituição, em seu artigo 208 previa atendimento apenas ao ensino fundamental. A ampliação para todas as etapas da educação básica foi inserida pela emenda constitucional nº 59/2009: “O PNAE tem caráter suplementar, como prevê o artigo 208º, incisos IV e VII, da Constituição Federal, quando determina que o dever do Estado (ou seja, das três esferas governamentais: União, estados e municípios) com a educação é efetivado mediante a garantia de "educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade" (inciso IV) e "atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (inciso VII).”

<sup>24</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>25</sup> O direito humano à alimentação adequada está contemplado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Sua definição foi ampliada em outros dispositivos do Direito Internacional, como o artigo 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comentário Geral nº 12 da ONU. No Brasil, resultante de amplo processo de mobilização social, em 2010 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 64, que incluiu a alimentação no artigo 6º da Constituição Federal.

<sup>26</sup> Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.

respaldadas por garantias legais, capazes de resistir a diferentes governos e cenários socioeconômicos.

Vejamos alguns dos marcos legais e institucionais mais recentes, relacionados direta ou indiretamente ao Programa, que tornaram possível essa evolução:

Em **1972** com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, vinculado ao Ministério da Saúde, cria-se o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN, em cuja segunda fase passa a figurar a organização de sistema integrado de aquisição, armazenamento e distribuição de alimentos destinados aos programas de suplementação alimentar e também o apoio aos pequenos produtores cooperativados.

Em **1988**, com a promulgação da Constituição Federal, fica assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar oferecido pelas três esferas de governo.

Em **1993**, com intuito de organizar as ações de enfrentamento do problema da fome crônica sofrida por um contingente de 32 milhões de brasileiros, o Decreto nº 807/93 institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA<sup>27</sup>, vinculado à Presidência da República, mas com a participação de membros da sociedade civil. O CONSEA elabora o *Plano de Combate à Fome e à Miséria*, que propõe, entre cinco programas prioritários de enfrentamento à fome, a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

*A partir de 1993, ocorre um grande movimento organizado pela sociedade civil, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida. A campanha se transformou num dos mais importantes movimentos sociais da História recente do país.*

Em **1994**, a Lei nº 8.913/94 permite a descentralização dos recursos para execução do Programa instituindo o expediente de convênios entre a União e os municípios e estados, aos quais se delega competência para atendimento aos alunos de suas redes, desde o

---

<sup>27</sup>O CONSEA, como órgão de assessoramento, é o lócus de participação da sociedade civil no debate, formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas em suas múltiplas dimensões relacionadas à segurança alimentar e nutricional. O Instituto Alana é uma das entidades civis com representação no CONSEA.

gerenciamento e planejamento dos cardápios, aquisição dos gêneros, controle de qualidade até a distribuição dos alimentos. A Lei também estabelece que a elaboração dos cardápios dos programas de alimentação escolar deve ser de responsabilidade de nutricionista capacitado e institui os Conselhos de Alimentação Escolar - CAE.

Em **1996**, a Lei nº 9.394/96, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases, em seu artigo 4º, parágrafo VIII reitera que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Em **1998**, a Medida Provisória nº 1.784/98, estimula a desburocratização e universalização dos repasses, substituindo a estratégia de conveniamento pela adesão direta dos municípios com base em valor *per capita* e número de estudantes indicados no Censo Escolar. Com a mudança, o Programa passa gradualmente a ser executado por todos os municípios e estados.

Em **2001**, a Medida Provisória nº 2.178-36/01, reeditando a MP nº 1.784/98, propicia novos avanços ao PNAE, já que estabelece a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos, fortalecendo o respeito aos hábitos alimentares regionais e a atenção à vocação agrícola do município e ao desenvolvimento da economia local.

*No ano de 2003 um conjunto de iniciativas significativas vinculadas à promoção da segurança alimentar e nutricional, sob o Programa Fome Zero, é implementado com os enfoques prioritários de ampliar o acesso aos alimentos e o fortalecimento da agricultura familiar por meio de ações e estratégias intersetoriais de diversos Ministérios: Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Desenvolvimento Agrário, Saúde, Educação, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Trabalho e Emprego, Integração Nacional, Fazenda e Planejamento.*

Em **2005**, o Conselho Federal de Nutricionistas publica a Resolução CFN nº 358/2005, que evidencia a ampliação e valorização do escopo de atribuições do nutricionista no âmbito do programa de alimentação escolar.



Em **2006**, a portaria interministerial nº 1.010/06 institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, e prevê o apoio dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar – CECANE, unidades de referência ligadas a instituições Federais de Ensino Superior para o desenvolvimento de ações e projetos de extensão, pesquisa e ensino relacionados ao interesse do PNAE, incluindo capacitações dos atores sociais envolvidos no Programa.

*Também em 2006, por meio da Lei nº 11.346/06, ou Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, é instituído o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, contemplando estratégias, objetivos e metas formuladas por ação do poder público em parceria com as organizações da sociedade civil, para assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada.*

*Em 2008, o Conselho Nacional de Saúde edita diretrizes, por meio da Resolução CNS nº 408/2008 para a promoção da alimentação saudável com vistas à reversão da epidemia de obesidade e prevenção das doenças crônicas não transmissíveis.*

Em **2009**, a Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009 institui as mais impactantes alterações na estrutura do Programa, com o mérito de sintetizar diretrizes testadas em diferentes momentos, hoje as principais norteadoras do programa, mas que se mantêm em constante evolução. Exatamente por isso, dedicaremos maior detalhamento ao seu entendimento:

O Art. 2º da Lei nº 11.947/09 consolida, em seis parágrafos, as diretrizes atuais da alimentação escolar:

*I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;*

*II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;*

*III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica,<sup>28</sup>*

*IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;*

***V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;***

*VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.*

E os artigos 13º e 14º da Lei nº 11.947/09 detalham a operacionalização do parágrafo V, acima destacado:

*Art. 13. A aquisição dos gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista e será realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, observando-se as diretrizes de que trata o art. 2º desta Lei.*

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

É importante observar que os parágrafos 1º e 2º do artigo 14º prevêm a dispensa de licitação nos procedimentos para a compra e também detalham os casos que justificariam a isenção do cumprimento pleno do dispositivo:

---

<sup>28</sup> Em estrita consonância com essa diretriz, o art. 208, par. VII da emenda constitucional nº59/2009 amplia a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, incluindo o ensino médio: "atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde."

*§ 1º A aquisição de que trata este 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<sup>29</sup>, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.*

*§ 2º A observância do percentual previsto no caput será disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias:*

*I – impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;*

*II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;*

*III - condições higiênico-sanitárias inadequadas.*

Finalmente, para regulamentar os artigos 13º e 14º, ainda em 2009 é publicada a Resolução CD/FNDE nº 38/2009, explicitando os procedimentos para realização da compra de agricultores familiares. A resolução inclui no rol de prioridades a aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos; e a priorização de “Grupos Formais”, detentores de personalidade jurídica própria, a exemplo das cooperativas e associações de agricultores familiares sobre os “Grupos Informais”, compostos por agricultores sem vínculo associativo. Por fim, com vistas a garantir a multiplicação de fornecedores, e emulando a regulamentação presente no Programa de Aquisição de Alimentos, precursor e inspirador das diretrizes federais para a compra diretamente da agricultura familiar, a resolução estabelece um limite de R\$ 9.000,00 por ano por família fornecedora.

É válido observar que essa mesma resolução, consentânea com o caráter vanguardista da Lei, determina a proibição de aquisição de refrigerantes ou sucos em pó e estabelece limites para a aquisição de alimentos ricos em sódio (500 mg sódio/100g) e gordura saturada (5,5 g de gordura saturada/100g de alimento).

Em **2010**, a Resolução CFN nº 465 do Conselho Federal de Nutricionistas amplia ainda mais as atribuições de competência da categoria profissional e define os parâmetros

---

<sup>29</sup>Art. 37º CF: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

numéricos de profissionais necessários ao atendimento do programa de alimentação escolar de acordo com os portes das entidades executoras.

*Em 2010, a Emenda Constitucional nº 64 de 2010, altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação no rol dos direitos sociais fundamentais.*

*Em âmbito ampliado, em 2011 é também promulgada a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), por meio do Decreto nº7.272/10, que traz uma abordagem multissetorial para a construção do Iº plano nacional de segurança alimentar e nutricional (CAISAN, 2011).*

*Também em 2011 o Ministério da Saúde lança o Plano de Ações Estratégicas para o enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT), com duração decenal.*

Em **2012**, o Ministério da Saúde firma acordo de cooperação com a Federação Nacional de Escolas particulares FENEP para multiplicar, entre os estabelecimentos de ensino básico, fundamental e médio particulares, as diretrizes do manual *Cantinas Escolares Saudáveis: promovendo a alimentação saudável*.

*Em 2012 é também promulgada a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO (2012), base para a aprovação dos futuros Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPOS (2013 e 2016). <http://www.agroecologia.gov.br/>*

Em **2013**, é publicada a Resolução FNDE nº 26, que em seu Art. 32º, amplia o limite individual de venda do agricultor familiar para o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP<sup>30</sup>/ano, e dá maior detalhamento ao elenco de prioridades na Chamada Pública.

Em **2014**, a Lei nº 12.982/14 altera a Lei no 11.947/09, acrescentando dispositivo que determina o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica.<sup>31</sup>

<sup>30</sup>Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, documento de identificação da agricultura familiar e pode ser obtido tanto pelo agricultor ou agricultora familiar (pessoa física) quanto por empreendimentos familiares rurais, como associações, cooperativas, agroindústrias (pessoa jurídica).

<sup>31</sup> Exemplos mais frequentes de alergias ou intolerâncias alimentares estão relacionadas à lactose e à proteína do leite, mas também são relatadas alergias relacionadas à soja, peixe, frutos do mar, chocolate, aveia, Amendoim, frutas, café, aditivos alimentares, ovo, doença celíaca + intolerância ao glúten + alergia ao trigo,

*Em 2014 é relançado o Guia Alimentar para a População Brasileira, considerado a melhor referência do mundo na área de educação para a alimentação. Comer alimentos frescos, cozinhar sua própria comida e fazer suas refeições em companhia de amigos estão entre as dez principais regras para uma alimentação saudável. Disponível em:*

*<http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2014/novembro/05/Guia-Alimentar-para-a-pop-brasiliera-Miolo-PDF-Internet.pdf>*

Em **2015**, a Resolução CD/FNDE nº 4, percebendo a persistência de desafios na execução das compras de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações, altera a redação dos artigos 25º a 32º da Resolução CD/FNDE nº 26, e redefine uma série de procedimentos operacionais: modificando e detalhando a forma de aplicação dos critérios para seleção e classificação dos projetos de venda; definindo grupos formais e informais de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas e critérios para desempate; estabelecendo os locais para divulgação dos editais das chamadas públicas; incluindo o documento para habilitação dos projetos de venda dos grupos formais; estabelecendo a publicização preliminar dos preços dos produtos na Chamada Pública; definindo o limite individual de venda para o agricultor familiar na comercialização para o PNAE por entidade executora; estabelecendo novas regras para o controle do limite individual de venda dos agricultores familiares; e finalmente, definindo modelos de edital de Chamada Pública, de pesquisa de preços, de projeto de venda e de contrato.

*Em 2016 é editado o II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019– PLANSAN, constituído pelo conjunto de ações do governo federal para garantia da segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada à população brasileira.*

*Em 2017 o Ministério da Saúde publica a Portaria 1.055 para o Programa Saúde na Escola, que dá destaque a ações de prevenção à obesidade infantil.*

## V - O ESTADO DA ARTE DA LEI Nº 11.947/09

---

e patologias: dislipidemia, hipercolesterolemia, hipertrigliceridemia, diabetes mellitus, sobrepeso, obesidade.

Embora sejam inquestionáveis os benefícios resultantes da aplicação dos artigos 13º e 14º da Lei nº 11.947/09<sup>32</sup>, quais sejam, a ampliação das alternativas de comercialização, a diversificação de produção e geração de renda para os agricultores; o acesso a alimentos mais frescos e saudáveis aos alunos e o fortalecimento da cadeia produtiva local com conseqüente geração de emprego e renda aos municípios, **o processo de implementação da compra da Agricultura Familiar não tem sido facilmente enfrentado pelos gestores da alimentação escolar e ainda resta um longo caminho para sua efetiva implantação pelo conjunto das entidades executoras do PNAE.**

Como pudemos constatar, a instituição da obrigatoriedade de comprar alimentos de agricultores familiares não foi um ato descolado do processo de construção histórica do programa, que em diferentes momentos reiterava a indicação de priorizar a escolha de gêneros compatíveis com a *vocação agrícola local*.

Ocorre que a partir da Lei nº 11.947 de 2009, o que era *recomendação* passou a ser *obrigação*.

E como é natural às regras mandatórias, até por temer sanções e riscos de interrupção nos repasses de verbas, os gestores municipais que implementam o PNAE – tanto os servidores públicos governamentais quanto os burocratas de carreira – têm em maior ou menor grau, procurado atender a legislação.

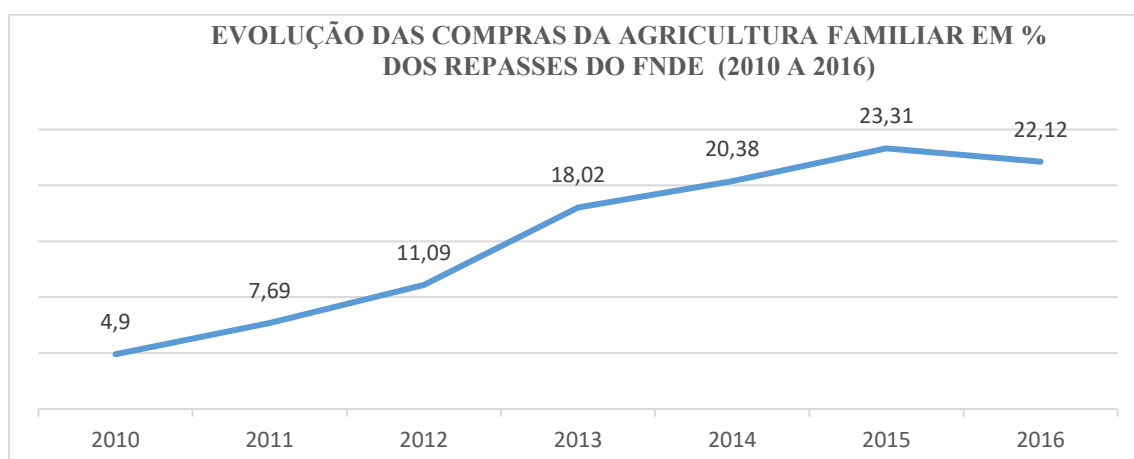
Embora ainda distante da meta legal de 30%, as aquisições da agricultura familiar pela alimentação escolar registraram crescimento médio anual entre 2010 e 2015 de 3,5 pontos percentuais. Em 2016 verifica-se uma inflexão na curva: o ano fecha com 22,12% dos repasses do FNDE comprados da agricultura familiar pela alimentação escolar, abaixo dos 23,31% registrados no ano anterior. O gráfico abaixo ilustra esta evolução histórica:

FIG. 2: Curva de compras da Agricultura Familiar

---

<sup>32</sup> A mudança no PNAE insere-se em um contexto de fortalecimento da ideia de utilização das compras públicas para apoiar as cadeias curtas de produção e consumo, a cadeia dos orgânicos e o apoio a grupos específicos como quilombolas, assentamentos, etc. É digno de nota que após a Lei 11 947/09, muitos estados aprovaram seus próprios programas de compras públicas, como foi o caso de São Paulo (Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social - PPAIS, criado em 2011), Distrito Federal (Programa de Aquisição da Produção da Agricultura - PAPA-DF, de 2012), Rio Grande do Sul (Compra Coletiva, de 2012), Minas Gerais (PAA Familiar, de 2013), Mato Grosso (PEAF, de 2015)<sup>37</sup>. In: Bonduki, Manuel Ruas Pereira Coelho. Entre chicotes e cenouras orgânicas: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE / Manuel Ruas Pereira Coelho Bonduki. – 2017.

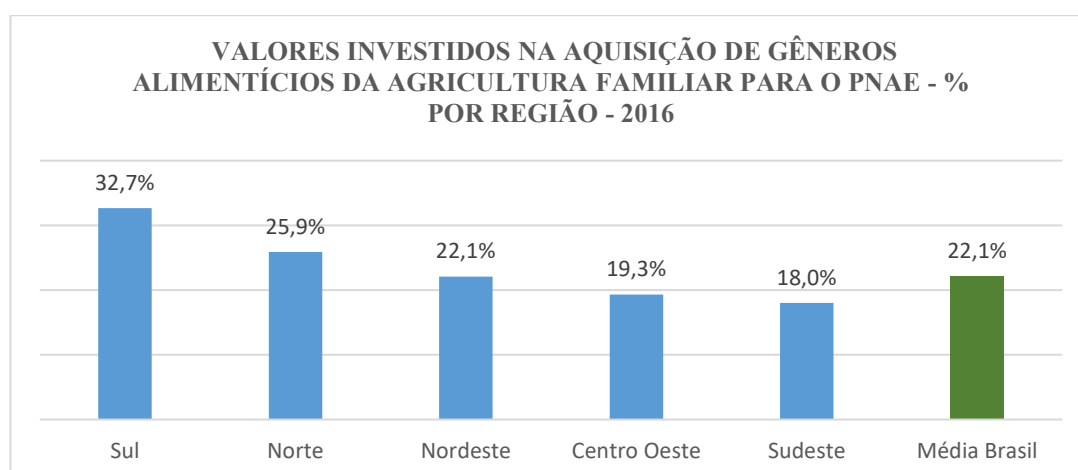




Fonte: Apresentação do FNDE na III Feira Nacional da Reforma Agrária, SP, 2018 - dados: SIGPC/FNDE, 2017

Ainda assim, esses números se distribuem de forma desigual entre as cinco regiões brasileiras: enquanto que as regiões Sul e Norte se destacaram mostrando resultados que se aproximam, ou mesmo superam o patamar de 30% disposto na Lei, as regiões Centro Oeste (em que predominam as formas de agricultura mecanizadas voltadas para exportação) e Sudeste apresentaram números ainda incipientes, conforme mostra a figura abaixo.

Fig 3: Distribuição de compras da AF nas regiões



Fonte: Elaboração Própria com base no relatório SIGPC/FNDE de 2016 sobre as aquisições da Agricultura Familiar.

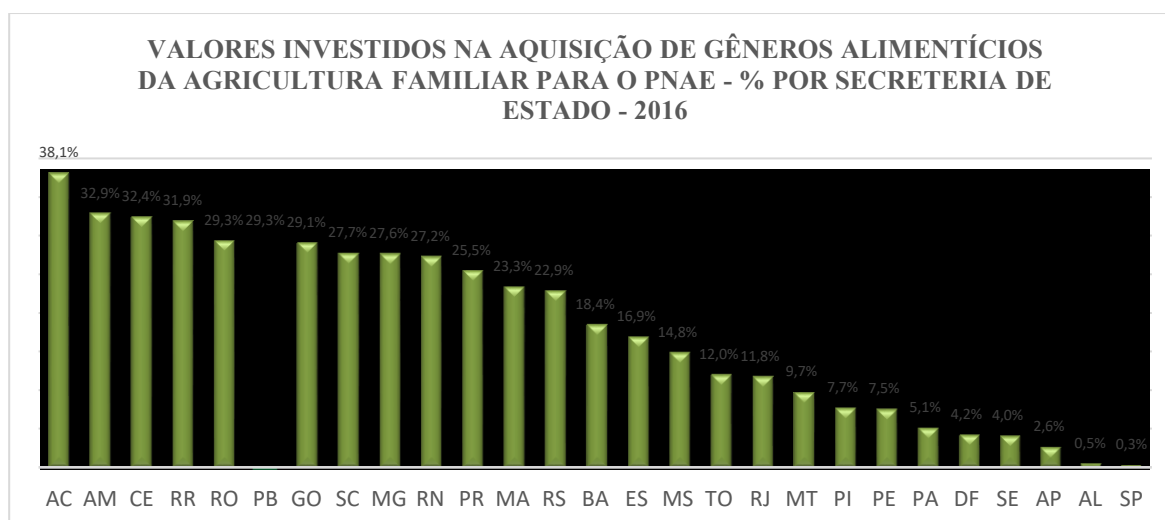
Considerando-se somente as secretarias estaduais de educação, que no conjunto foram destinatárias de cerca de 27% dos recursos do FNDE em 2016, observa-se, no gráfico a seguir (Fig. 4), que 13 órgãos executores apresentam índices de compras da AF acima de 20%, com destaque para a Secretaria Estadual da Educação do Acre, que liderou o ranking

naquele ano, utilizando 38% dos recursos repassados pelo FNDE na compra de alimentos da AF.

Na outra ponta do gráfico está a Secretaria Estadual da Educação de São Paulo, o segundo maior órgão executor do país, que recebeu quase R\$ 177 milhões em 2016 do FNDE para a Alimentação Escolar e despendeu somente 0,31% deste valor (R\$ 477,4 mil) na compra de produtos da AF.

Convém observar que no ano de 2015 o órgão havia atingido a marca de 10,6%. Supõe-se que esta queda vertiginosa seja reflexo da operação *Alba Branca*, que desmantelou, em janeiro de 2016, uma quadrilha que forjava contratos e adulterava preços para favorecimento de determinada cooperativa.<sup>33</sup> Também com índices sofríveis em 2016 estão as secretarias estaduais de educação de Alagoas (0,5%), Amapá (2,6%), Sergipe (4,0%) e do Distrito Federal (4,2%).

Fig. 4 – Performance das Secretarias Estaduais de Educação



Fonte: Elaboração Própria com base no relatório SIGPC/FNDE de 2016 sobre as aquisições da Agricultura Familiar.

No extrato de municípios que em 2016<sup>34</sup> adquiriram nada ou muito pouco da agricultura familiar, (de zero a 5% do repasse do FNDE), segundo dados oficiais do FNDE, 1.053 registros, ou seja, 18,9 % dos 5.570 municípios brasileiros, desigualmente distribuídos

<sup>33</sup> A operação atingiu 22 municípios além da Secretaria Estadual de Educação, que teria pago R\$11,4 milhões à cooperativa por 1,4 milhão de litros de suco em 2015.

<sup>34</sup> Mais recente sistematização de dados pelo FNDE.

entre as regiões. O destaque negativo nesse ano coube à Prefeitura do Rio de Janeiro, que não investiu nenhum recurso dos R\$ 75 milhões repassados pela autarquia.

No âmbito do estado de São Paulo, dos 617 municípios, 46,3% das prefeituras (286) apresentaram em 2016 um percentual de compras da AF inferior a 5%, enquanto 37,6% das prefeituras do estado (232) conseguiram ultrapassar a marca de 20% dos recursos repassados pelo FNDE em compras da agricultura familiar.

Ainda mais impactante é analisar a série histórica de compras pelas instâncias executoras do Programa e constatar que, até 2016, portanto mais de 7 anos passados do início da Lei, ainda são registrados 275 municípios brasileiros sem nenhuma incidência de compras da agricultura familiar. Tendo o Piauí na dianteira, dentre os estados com maior proporção de municípios que nunca compraram da AF encontram-se São Paulo e Rio de Janeiro.

Fig 5: Proporção de municípios, por estado, que nunca compraram da agricultura familiar (2011 a 2016).

Estado	Quantidade de municípios que nunca compraram da AF	Quantidade total de municípios do estado	% Relativa
PI	53	224	23,7%
GO	27	246	11,0%
RJ	10	92	10,9%
AM	6	62	9,7%
RN	14	167	8,4%
MT	10	141	7,1%
SP	45	645	7,0%
RR	1	15	6,7%
MS	5	79	6,3%
PE	11	185	5,9%
RO	3	52	5,8%
TO	7	139	5,0%
PA	7	144	4,9%
AC	1	22	4,5%
MG	37	853	4,3%
BA	15	417	3,6%
MA	7	217	3,2%
AL	3	102	2,9%
CE	5	184	2,7%
PB	3	223	1,3%
PR	4	399	1,0%

SC	1	295	0,3%
AP	0	16	0,0%
SE	0	75	0,0%
ES	0	78	0,0%
RS	0	497	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>275</b>	<b>5569</b>	

Fonte: Adaptado da Apresentação do FNDE na III Feira Nacional da Reforma Agrária, SP, 2018-  
dados: SIGPC/FNDE, 2016

Tal conjunto de indicadores sugere que há desafios gigantescos trazidos pelo novo modelo de compras, em diferentes etapas da implementação do artigo 14º da Lei nº 11.947/09. Vamos tentar identificá-los no capítulo a seguir.

## VI - OS DESAFIOS PARA O CUMPRIMENTO DA LEI – UMA MISSÃO DE TODOS

Em geral, ainda persiste um desconforto comum à maior parte das instâncias executoras do PNAE, que pode ser compreendido por:

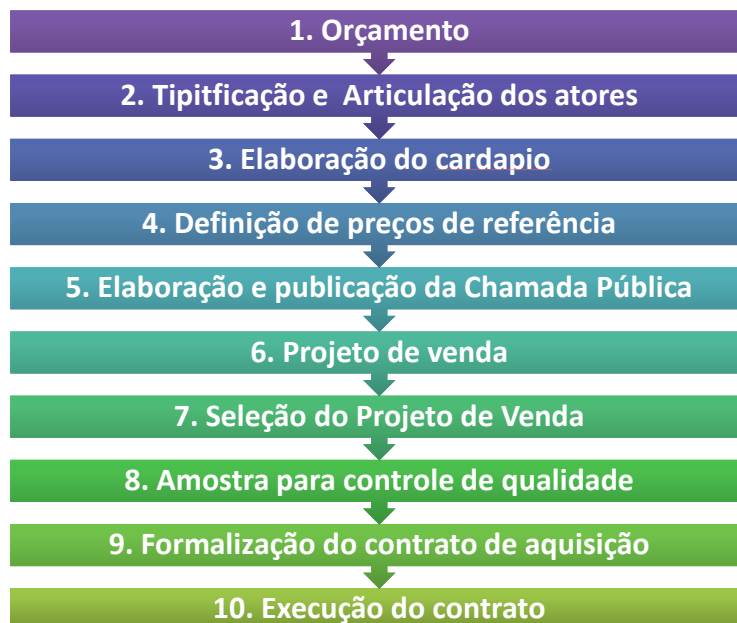
- Resistências de gestores à aproximação com os grupos fornecedores;
- Despreparo de nutricionistas para as especificações de qualidade e para adequação dos objetos à legislação sanitária;
- Desconfiança da mídia e dos órgãos de controle externo (Ministério Público, Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União) nos assuntos da alimentação escolar;
- Oposição de grupos políticos;
- Despreparo dos órgãos de aconselhamento (CAE);
- Frágil divulgação das Chamadas Públicas;
- Exigências e entendimentos conflituosos das assessorias jurídicas e dos setores de compras, principalmente em relação ao preço de referência;
- Execução dos contratos.

Feitas essas considerações, descreveremos o fluxo do processo de compras da AF em suas diferentes etapas (Figura 6)<sup>35</sup> para então retratar os principais **pontos críticos** deste processo (etapas 2, 3,4,5 e 7).

---

<sup>35</sup> Conforme FNDE - AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - 2ª edição - versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015 – In: <http://www.fn.de.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/116-alimentacao-escolar?download=9870:pnae-informe-2016-03-manual-pnae-2-edicao>

Fig. 6: Fluxo do processo de compras da AF



### 1) Orçamento

Responsabilidade: setor orçamentário da Secretaria de Educação ou Prefeitura

A primeira etapa do planejamento de aquisições do Programa de Alimentação Escolar consiste na verificação do volume de recursos financeiros transferidos ou programados pelo FNDE para conta específica aberta pela entidade executora para esse fim. Os recursos são repassados em 10 parcelas anuais e se a entidade estiver com as contas dos anos anteriores aprovadas, não há risco de redução dos repasses. Sobre esse valor, a entidade deve reservar ao menos 30% de recursos para aquisições por meio de Chamadas Públicas da Agricultura Familiar.

### 2) Articulação dos atores

Responsabilidade: Nutricionistas da Secretaria de Educação + Sec. Agricultura + entidades locais de assistência técnica rural + sindicato rural + organizações da sociedade civil que trabalhem com temas relacionados à produção da agricultura familiar e alimentação saudável



Após o dimensionamento de recursos, segue-se uma fase fundamental para o sucesso da Política: a sensibilização e articulação dos atores envolvidos. Nessa fase, a Secretaria de Educação se aproxima dos produtores, para reconhecimento e mapeamento da produção da agricultura familiar do entorno: alimentos ofertados, épocas de colheita e quantidades disponíveis. Normalmente esse processo é realizado com apoio da Secretaria de Agricultura local, órgãos de assistência técnica e extensão rural e sindicatos de trabalhadores rurais, mas no caso de municípios de médio e grande porte, com dificuldade de atendimento da demanda pela produção local, este mapeamento deve envolver o seu território, o seu estado e assim por diante.

### 3) Elaboração do cardápio

Responsabilidade: Nutricionistas da Secretaria de Educação

A partir do mapeamento, os nutricionistas elaboram os cardápios, respeitando as referências nutricionais, os hábitos alimentares locais e a safra de cada alimento.

### 4) Definição de preços de referência

Responsabilidade: Setor de compras da Secretaria de Educação ou Prefeitura

De importância central, essa fase deve ser cuidadosamente executada, já que os preços apresentados na Chamada Pública são previamente definidos pela Entidade Executora, e são esses os preços que serão praticados no âmbito dos contratos de aquisição de produtos da agricultura familiar.

O preço de aquisição de cada produto será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados (em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem), preferencialmente feiras de produtores da agricultura familiar, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagem, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.

Para as chamadas públicas que contemplem a compra de produtos orgânicos ou agroecológicos, a Entidade Executora poderá realizar pesquisa de preços específica

para os alimentos orgânicos ou agroecológicos a serem adquiridos, se assim especificados. Caso a chamada pública não seja específica para produtos orgânicos ou agroecológicos, e/ou não seja realizada uma pesquisa específica para os produtos orgânicos e agroecológicos, o gestor tem a possibilidade, considerando-se a pesquisa de preços dos produtos convencionais, de acrescentar aos valores de referência até 30% em relação aos preços estabelecidos para os produtos convencionais.

Observe-se novamente: o preço não é critério de classificação<sup>36</sup>.

##### 5) Elaboração e publicação da Chamada Pública

Responsabilidade: Setor de compras e nutricionistas da Secretaria de Educação ou Prefeitura.

A Chamada Pública deve conter informações suficientes para que os fornecedores formulem corretamente os projetos de venda, como tipos de alimentos, quantidades, cronograma e locais de entregas e preços, respeitando as informações reunidas na etapa de mapeamento.

As Entidades Executoras precisam publicar os editais de Chamada Pública em jornal de circulação local, no *website* institucional da prefeitura e complementarmente promover uma divulgação dirigida às organizações relacionadas à área, como sindicatos rurais, cooperativas, associações, movimentos sociais, entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou do estado. Os editais deverão permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias.

---

<sup>36</sup> A realização da Chamada Pública contempla os princípios da Constituição Federal de legalidade, legitimidade e economicidade, tanto no que se refere ao arcabouço jurídico que a sustenta, quanto na economia de recursos naturais e nos caracteres econômicos e sociais que a norteiam. Em relação ao princípio da economicidade, é necessário que se esclareça que a relação custo-benefício no setor público refere-se não apenas a termos monetários, mas também às externalidades positivas das políticas públicas. Portanto, na aplicação da Lei nº 11.947/2009 e da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, há o atendimento tanto do parágrafo 37 quanto do parágrafo 70 da Constituição Federal.

#### 6) Projeto de venda

Responsabilidade: Agricultores familiares, ou suas associações ou cooperativas

O projeto de venda é o documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em vender sua produção para a alimentação escolar e é construído de acordo com os editais das chamadas públicas e com a possibilidade de atendimento de cada fornecedor em relação aos alimentos, suas quantidades e termos de entrega.

Deve ser entregue nos prazos e local definidos no edital da chamada pública, juntamente com os demais documentos de habilitação exigidos.

#### 7) Seleção do Projeto de Venda

Responsabilidade: Setor de compras da Secretaria de Educação ou Prefeitura.

A seleção dos projetos é realizada pela entidade executora, que, atenta para a regularidade da documentação apresentada<sup>37</sup> e para os limites individuais de R\$20.000,00 por DAP/ano<sup>38</sup>, dividindo os projetos nos seguintes grupos prioritários:

Grupo 1 – projetos locais; Grupo 2 – projetos do território rural; Grupo 3 – projetos do estado; Grupo 4 – projetos do país

E em cada grupo, ordenando os proponentes por prioridades

(i) categorias sociais – assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas são preferidos;

---

<sup>37</sup> No caso de grupos formais: Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ; - Extrato da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP jurídica) para associações e cooperativas, emitido nos últimos 60 dias; - Prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS; - Cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente; - Projeto de venda assinado pelo seu representante legal; - Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados/cooperados; - Declaração do seu representante legal de responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda de seus cooperados/associados; - Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso.

<sup>38</sup> Para comercialização com grupos formais o montante máximo a ser contratado será o resultado do número de agricultores familiares inscritos na DAP jurídica multiplicado pelo limite individual de comercialização, utilizando a seguinte fórmula: Valor máximo a ser contratado = número de agricultores familiares inscritos na DAP jurídica X R\$ 20.000,00/ano/Entidade Executora. Neste caso, de celebração de contratos com grupos formais, caberá à Entidade Executora controlar o limite máximo a ser adquirido de cada cooperativa, e caberá à cooperativa controlar o limite individual de venda de cada agricultor associado.

(ii) alimentos certificadamente orgânicos ou agroecológicos;

(iii) agricultores familiares formalizados, associados em grupo ou individuais.

Caso o fornecedor vencedor de determinado(s) produto(s) não possua capacidade de fornecimento de toda a quantidade solicitada, a Entidade Executora poderá complementar a aquisição com mais de um fornecedor, respeitando a ordem de classificação dos proponentes. Em caso de empate após a classificação dos proponentes, será realizado sorteio ou, havendo concordância entre as partes, poderá optar-se pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre as organizações finalistas.

#### 8) Amostra para controle de qualidade

Responsabilidade: nutricionistas da Secretaria de Educação

Normalmente a Chamada Pública prevê a apresentação de amostras dos produtos a serem adquiridos, para que sejam previamente submetidos ao controle de qualidade, observando-se a legislação pertinente. As amostras dos alimentos deverão ser apresentadas pelos preliminarmente classificados para o fornecimento e servirão para a avaliação e seleção do produto a ser adquirido, imediatamente após a fase de seleção do processo de venda.

A avaliação dos produtos a serem comercializados se dará a partir de três critérios: i) atendimento às especificações da Chamada Pública; ii) certificação sanitária, quando houver essa exigência<sup>39</sup>; iii) qualificação a partir de teste sensorial, quando houver essa exigência<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> É importante esclarecer que os produtos “in natura”, sem nenhum tipo de processamento e de origem vegetal, não necessitam de avaliação sanitária. Já os produtos de origem vegetal que passaram por algum tipo de processamento devem ser analisados pelo Ministério da Saúde, através da Agência Nacional de Vigilância Sanitária e suas instâncias em âmbito estadual, regional e municipal.

<sup>40</sup> O teste sensorial é realizado pelas equipes da Secretaria de educação, para analisar a qualidade e as características sensoriais do produto processado. Frutas e hortaliças *in natura* são dispensadas do teste sensorial. Esse teste é diferente do teste de aceitabilidade, que analisa a percepção dos alunos acerca de gêneros e produtos alimentícios distintos de seu hábito alimentar, de acordo com parâmetros técnicos, científicos e sensoriais reconhecidos.

### 9) Formalização do contrato de aquisição

Responsabilidade: Setor de compras da Secretaria de Educação ou Prefeitura e fornecedores

O contrato de compra é a formalização legal do compromisso assumido entre a Entidade Executora e os fornecedores, e segue o regramento geral descrito na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) para contratos administrativos. Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da Chamada Pública e da proposta a que se vinculam, incluindo a discriminação e quantidade dos produtos, o cronograma e os locais de entrega.

### 10) Execução do contrato

Responsabilidade: Fiscais de contrato da Secretaria de Educação e fornecedores

No ato da entrega do alimento, um “termo de recebimento” deve ser assinado pelo representante da Entidade Executora e pelo grupo ou agricultor individual fornecedor. Trata-se de instrumento que descreve os tipos de produtos entregues, detalhando quantidades e valores e atesta que no ato da entrega foi respeitado o cronograma previsto e os padrões de qualidade exigidos no contrato<sup>41</sup>. Junto à assinatura do termo de recebimento, é obrigatória a emissão de documento fiscal<sup>42</sup>, que pode ser nota fiscal do produtor rural, nota fiscal avulsa ou nota fiscal do grupo formal, conforme a categoria do fornecedor contratado.

---

<sup>41</sup> Importante observar que os gêneros alimentícios a serem entregues ao contratante serão os definidos na chamada pública de compra, podendo ser substituídos quando ocorrer a necessidade, desde que a possibilidade conste da chamada pública.

<sup>42</sup> Alguns estados estão permitindo que associações da agricultura familiar possam realizar a comercialização para as compras institucionais. Nesses casos, desde que possuam a DAP jurídica, estão configuradas como grupo formal e o contrato pode ser celebrado diretamente entre a Entidade Executora e a associação. Para as demais associações, que não podem emitir nota fiscal, os contratos serão celebrados diretamente com cada agricultor familiar constante no projeto de venda, a quem cabe a emissão das notas fiscais.

Vejamos então os pontos críticos em detalhes:

## **ETAPAS 2 E 3: TIPIIFICAÇÃO, IDENTIFICAÇÃO E ARTICULAÇÃO DOS ATORES + ELABORAÇÃO DO CARDÁPIO**

Capacidade requerida: CONHECIMENTO DOS CONDICIONANTES LEGAIS E DIÁLOGO INTERSETORIAL

Essas duas etapas estão fortemente relacionadas e, portanto, seus desafios devem ser tratados em conjunto.

Primeiramente é fundamental conhecer qual a definição legal para o enquadramento do fornecedor na categoria de agricultor familiar.

A Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006, define como agricultor familiar aquele que detém área de até quatro módulos fiscais<sup>43</sup>; utilizando predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; com renda familiar principalmente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento e que dirige seu estabelecimento ou

*Para promover as condições de produção e comercialização de alimentos em grande quantidade e com qualidade e alto valor agregado, a preços competitivos, agricultores familiares precisam ter acesso a políticas de crédito agrícola e de regulação de preços e suporte para melhoria da infra-estrutura, dos equipamentos e da capacitação. Linhas de crédito específicas foram criadas para subsidiar o setor. E para identificar o “agricultor familiar” potencialmente beneficiário delas, foi desenvolvido um documento de identificação específico, a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que aos poucos tornou-se a forma prioritária de identificação dessa categoria de produtores também para o acesso às demais políticas públicas de apoio.*

<sup>43</sup> Módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo INCRA para cada município levando-se em conta: (a) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; (d) o conceito de "propriedade familiar". A dimensão de um módulo fiscal varia de acordo com o município onde está localizada a propriedade. O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares. Fonte: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>

empreendimento com a família. A identificação dessa condição legal se dá por meio da Declaração de Aptidão - DAP ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

A DAP é um documento emitido por entidades credenciadas pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário<sup>44</sup> em dois formatos: DAP física para os agricultores individuais e DAP Jurídica para as associações e cooperativas (comprovada a participação do mínimo de 70% de agricultores familiares na composição societária).

Uma das condições impostas pelo instrumento da Chamada Pública para o Programa de alimentação escolar é, portanto, que os agricultores sejam portadores da DAP.

Importa observar que no caso de municípios que recebem repasses anuais do PNAE acima de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), a resolução CD/FNDE nº4/2015 tornou obrigatório que as compras sejam efetuadas por meio de organizações formais (associações ou cooperativas) detentoras da DAP Jurídica.

Compreendida a tipificação, é necessária uma cuidadosa identificação e articulação de agricultores com capacidade produtiva e estabilidade organizacional para o fornecimento, etapa extremamente delicada uma vez que os agricultores familiares, por sua origem e trajetória, normalmente estão pouco habituados a lidar com o complexo mercado institucional e suas exigências documentais, sanitárias, logísticas e jurídicas completamente inéditas.

O fato é que responder a tal conjunto de inovações, afetas a ambos os lados, pressupõe a adoção de estratégias integradas de capacitação, sensibilização e engajamento multisetorial.

---

<sup>44</sup> Entidades oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER: CEPLAC – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira; Contag – Confederação dos Trabalhadores na Agricultura; FETRAF – Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar; ANPA – Associação Nacional dos Pequenos Agricultores; CAPB – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil; Itesp – Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo José Gomes de Silva; Funai – Fundação Nacional do Índio; MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura; Federação de Pescadores; Fundação Cultural Palmares; INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério de Desenvolvimento Agrário

Os principais protagonistas da política pública, o FNDE e o MDA, reconheceram logo de início essa necessidade e criaram, cada qual em seu âmbito de ação, espaços de coordenação da ação governamental e de participação da sociedade no processo da implementação da Lei. Nesse sentido, o FNDE constituiu, por meio da portaria CD/FNDE nº450, de 27/10/10, um Comitê Gestor com a presença do MDA, MDS, CONAB, Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); e um Grupo Consultivo composto de membros da UNDIME, do CONSED, do CONSEA e de movimentos sociais<sup>45</sup> para discutir os principais desafios da sua implementação. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, atualmente extinto, por sua vez, desenvolveu um plano estratégico de capacitação de agricultores, com apoio de entidades de assistência técnica.

Apesar dos esforços dos ordenadores centrais, sabemos que a articulação e o diálogo só trazem resultados efetivos quando efetuados no âmbito local.

Na execução do Programa, percebe-se, por exemplo, uma relação inversamente proporcional entre efetividade da Política e tamanho do município: os maiores, além de serem forçados a um volume expressivo de aquisições, normalmente encontram-se afastados das regiões produtoras ou tem mais dificuldade de acessar a agricultura familiar organizada.

Para fazer frente a tais desafios, a sociedade civil, os produtores organizados, as entidades executoras, as organizações de assistência técnica têm se unido para assegurar a aproximação entre os órgãos públicos compradores e o mercado potencialmente fornecedor.

Entidades experientes na implementação do artigo 14º da Lei nº 11.947/09 dão atenção a esse quesito, em especial com a união de nutricionistas e agentes extensionistas no processo de diálogo e mapeamento da produção e posterior definição dos cardápios.

Afinal, é fundamental que os produtos da agricultura familiar, especialmente os perecíveis, tenham estabilidade na entrega e respeitem a programação prevista no

---

<sup>45</sup> Representantes de organizações de agricultores familiares, como a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (FETRAF), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a União das Cooperativas de Economia Solidária (UNICAFES), e representantes do segmento de segurança alimentar e nutricional, como o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e o próprio Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).



calendário escolar. Esse objetivo só se alcança pelo entendimento entre as partes e pode exigir inclusive a reprogramação das atividades agropecuárias.

Além disso, para maior efetividade das Chamadas Públicas, ainda é importante atentar para a priorização de alimentos com baixo grau de processamento e industrialização. Essa mudança de paradigma priorizando um conjunto maior de alimentos *in natura* e de safras alternadas pressupõe comprometimento e afinidade de técnicos e gestores com os agricultores e com o desenvolvimento local, inclusive com investimentos, por exemplo, em equipamentos de processamento de frutas e legumes nas cozinhas escolares.

#### **ETAPA 4 – DEFINIÇÃO DE PREÇOS DE REFERÊNCIA**

*Capacidade Requerida: CONHECIMENTO DOS CONDICIONANTES LEGAIS, TRANSPARÊNCIA E AMPLIAÇÃO DO DIÁLOGO COM ORGAOS DE FISCALIZAÇÃO E SOCIEDADE*

Como vimos, o processo para a compra é realizado mediante dispensa de licitação, por meio de edital de Chamada Pública, resguardada a comprovação da razoabilidade de preços ofertados com os disponíveis no mercado.

Esse é um dos aspectos que ainda persiste obstaculizando a efetivação da Lei. Prevalece na compra pública a cultura de adotar a metodologia de pesquisa proposta na Lei nº 8.666/93, que privilegia o princípio da economicidade, relacionado, sobretudo, com menores preços, possíveis a fornecedores que operam em larga escala. Por conta disso, a tendência dos setores de pesquisa na formação do preço de referência é incluir os valores ofertados por grandes centros de comercialização, em especial, centros atacadistas e hipermercados, cujos preços são regulados por mecanismos bastante diversos do custo efetivo do produto e que nem sempre consideram o que é descrito na especificação do objeto.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> No caso de grandes centros de comercialização é comum que os preços reflitam um cenário temporário resultante de políticas próprias de fidelização ou escoamento de estoques. No caso de mercados atacadistas de cereais e hortifruti, como o CEAGESP, os preços não refletem as variações de safra. É indicado considerar uma pesquisa publicada por instituição renomada na formação de preços, inclusive por meio eletrônico, desde que contenha a data e hora de acesso (CODEAGRO, IEA, CONAB) ou bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública. Essas instituições adotam média entre os preços de safra e entressafra dos três últimos anos, excluindo os períodos de alta oscilação dos valores dos produtos agrícolas.

Outro dificultador da formação do preço pelo produtor familiar é a quantificação dos custos agregados aos gêneros alimentícios, como laudos laboratoriais, fretes e embalagens, que normalmente são terceirizados e poucos “visíveis”.

A Lei nº 11.947/09 e suas resoluções CD/FNDE nº 38 e CD/FNDE nº 26 foram inconclusivas na especificação da metodologia apropriada e grande parte dos municípios e estados acabava desistindo ou minorando a execução das compras, temendo as repercussões de eventual interpretação equivocada dos órgãos de controle e fiscalização.

Apenas recentemente o FNDE consolidou uma proposta de metodologia, pretendendo resolver o problema.

Eis o que diz o artigo 29º da resolução CD/FNDE nº 4 de 2015:

*O preço de aquisição dos gêneros alimentícios será determinado pela Entidade Executora, com base na realização de pesquisa de preços de mercado.*

*§1º O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.*

*§2º Na impossibilidade da pesquisa ser realizada em âmbito local, deverá ser realizada ou complementada em âmbito territorial, estadual ou nacional, nessa ordem de prioridade.*

*§3º: Os preços de aquisição definidos pela Entidade Executora deverão constar na chamada pública, e serão os preços pagos ao agricultor familiar, empreendedor familiar rural e/ou suas organizações pela venda do gênero alimentício.*

*§4º Na impossibilidade de realização de pesquisa de preços de produtos agroecológicos ou orgânicos, a Entidade Executora. poderá acrescer aos preços desses produtos em até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, conforme Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.<sup>47</sup>”*

---

<sup>47</sup> O capítulo III da LEI Nº 12.512/2011 estabelece o regulamento para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que teve a redação alterada pela recentemente editada LEI Nº 13.465/ 2017.

## ETAPA 5 – FORMULAÇÃO E PUBLICAÇÃO DA CHAMADA PÚBLICA

Capacidade Requerida: PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA, AMPLIAÇÃO DO DIÁLOGO COM ATORES INTERESSADOS

Sobre a formulação das chamadas públicas, percebe-se muita diversidade nos editais das diversas prefeituras e em geral, ainda persiste uma série de informações ora insuficientes ou omissas, ora excessivamente extensas.

Em relação às questões sanitárias, há a reclamação, por exemplo, de que em muitas chamadas não fica claro qual o padrão de qualidade exigido. Ao mesmo tempo, há prefeituras que alegam dificuldade em detalhar esse item na chamada, que costuma ser confundido com padrão de apresentação e homogeneidade dos produtos.

No caso de itens de origem animal soma-se a dificuldade das organizações em cumprir a exigência de certificação sanitária, até mesmo a que se restringe ao comércio em nível local, (Serviço de Inspeção Municipal), uma vez que o serviço de inspeção não está disponível em muitos municípios de pequeno porte.

Além das barreiras legais, nessa categoria de alimentos, o objeto formulado para a compra costuma desconsiderar as limitações dos fornecedores locais no processamento do produto, reproduzindo exigências compatíveis apenas com empresas que tenham maquinário e tecnologia instalada, caso emblemático dos pescados, onde é comum a exigência de filés sem espinhas, por exemplo.

Em relação às informações de planejamento, muitos municípios não antecipam na Chamada Pública o cronograma de entregas, gerando dúvidas sobre a distribuição do fornecimento ao longo do ano, fundamental para a elaboração do projeto de venda.

Acerca da publicação das Chamadas Públicas, boa parte das organizações ainda se ressentem do baixo alcance da veiculação pelos canais oficiais de comunicação.

A lei ordena a publicação em diários oficiais e jornais de grande circulação, mas esses veículos são pouco acessíveis à maior parte dos grupos de produtores. É necessário um empenho específico dos municípios junto a associações e sindicatos, para tornar a chamada pública amplamente conhecida.

Acerca disso, importante iniciativa foi protagonizada recentemente pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário que instituiu, por meio da portaria nº 434, de 19 de julho de 2017, o Sistema de Monitoramento de Oportunidades de Compras Públicas da Agricultura Familiar destinado a fomentar a participação da agricultura familiar nas políticas de apoio à comercialização, a partir da articulação em rede com agentes institucionais. O sistema vem monitorando as compras públicas de gêneros alimentícios no âmbito federal, estadual e municipal; aproximando a demanda e a oferta de gêneros alimentícios; potencializando a comunicação em rede junto aos agentes institucionais, sistematizando os dados estatísticos das compras públicas da agricultura familiar, no que se refere aos valores investidos, à quantidade e a preços; e contribuindo para a transparência no processo de comercialização pública da agricultura familiar.<sup>48</sup>

## **ETAPA 7 – SELEÇÃO DO PROJETO DE VENDA**

Capacidade Requerida: CONHECIMENTO DOS CONDICIONANTES LEGAIS E ELABORAÇÃO ADEQUADA DO EDITAL DE CHAMADA PÚBLICA

Nessa fase do fluxo há dois aspectos a serem considerados: a ordem de priorização de proponentes e a observância ao limite de comercialização individual dos mesmos.

A Resolução nº 38/2009 do CD/FNDE, editada por ocasião da promulgação da Lei nº 11.947/09 foi confusa em relação ao sistema de prioridades na seleção das propostas de venda da agricultura familiar. Embora fossem arroladas quatro categorias de prioridades<sup>49</sup>, não havia clareza sobre a “correlação de forças” entre elas.

---

<sup>48</sup> No âmbito do Estado de São Paulo a Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios, da Secretaria de Estado da Agricultura também disponibiliza um site com informações dos editais do PNAE no Estado. <http://www.codeagro.sp.gov.br/ica/compras-publicas>

<sup>49</sup> i) Local de origem do Fornecedor; ii) Grau de formalidade na organização dos Grupos; iii) Categoria social dos fornecedores (assentamentos da reforma agrária, indígenas ou quilombolas) e iv) Método produtivo (Produtos orgânicos e/ou agroecológicos ou convencionais).

Essa ordem de priorização, ao que tudo indica, foi esclarecida com a edição da Resolução nº 4/2015 do CD/FNDE, que estabeleceu como critério de maior relevância a proximidade com a região produtora:

*Art. 1 - Para seleção, os projetos de venda habilitados serão divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País.*

*§ 1º - Entre os grupos de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:*

*I - o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos.*

*II - o grupo de projetos de fornecedores do território rural terá prioridade sobre o do estado e do País.*

*III - o grupo de projetos do estado terá prioridade sobre o do País.*

A esse critério seguem os da categoria social dos produtores, do modo de produção e do nível de organização produtiva:

*“§ 2º - Em cada grupo de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:*

*I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;*

*II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003;*

*III - os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física);*

*§3º Caso a Entidade Executora não obtenha as quantidades necessárias de produtos oriundos do grupo de projetos de fornecedores locais, estas deverão ser complementadas com os projetos dos demais grupos, de acordo com os critérios de seleção e priorização estabelecidos no caput e nos §1º e §2º.*

*§4º Para efeitos do disposto neste artigo, serão considerados Grupos Formais e Grupos Informais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas aqueles em que a composição seja de, no mínimo, 50% 1 (cinquenta por cento mais um) dos associados/cooperados das organizações produtivas, no caso do grupo formal, e 50% 1*

*(cinquenta por cento mais um) dos fornecedores agricultores familiares, no caso de grupo informal, conforme identificação na(s) DAP(s).*

*§5º No caso de empate entre Grupos Formais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas, em referência ao disposto no §2º inciso I deste artigo, terão prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas no seu quadro de associados/cooperados. Para desempate entre Grupos Informais, terão prioridade os grupos com maior porcentagem de fornecedores assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas -, conforme identificação na(s) DAP(s).*

*§6º No caso de empate entre Grupos Formais, em referência ao disposto no §2º inciso III deste artigo, terão prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de associados/ cooperados, conforme DAP Jurídica.*

*§7º Em caso de persistência de empate, será realizado sorteio ou, em havendo consenso entre as partes, poderá optar-se pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre as organizações finalistas.*

Em síntese: priorizam-se os grupos mais locais, dentro desses, priorizam-se os grupos que tenham ao menos 50% mais um agricultor que sejam de ‘categorias’ privilegiadas (assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas ou quilombolas, sem prioridade entre eles). Na ausência destes, priorizam-se as propostas de alimentos orgânicos ou agroecológicos e finalmente, se ainda não houver oferta, parte-se para a seleção dos projetos de organizações familiares genéricas, portadoras de DAP Jurídica (chamados “Grupos Formais”) ou, em caso negativo, para as associações informais e portadores de DAP física. O desempate ocorre privilegiando os grupos em que haja maior porcentagem de fornecedores das categorias prioritárias.

A partir da análise das chamadas públicas atualmente em andamento, constantes na página do Sistema de Monitoramento de Oportunidades de Compras Públicas da Agricultura Familiar percebe-se que esse ordenamento ainda não é observado por grande parte dos municípios: muitos editais não fazem menção à prioridade entre as categorias proponentes e observa-se que alguns chegam a informar equivocadamente que o critério de seleção será o menor preço.

Sobre os limites de comercialização admitidos, é importante que se observe que esse aspecto da regulamentação vem passando por algumas redefinições desde a vigência da Lei, conforme percepções do monitoramento da implementação.

A princípio, acreditando que viabilizaria uma maior participação de agricultores e de grupos proponentes, a resolução nº 38 referente a Lei nº 11.947/09 definiu limites de apenas R\$9.000,00 anuais para venda a cada agricultor por ano. Esse valor simulava a prática de um programa de compras públicas precursor e inspirador da Lei, o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA<sup>50</sup>.

Passados quatro anos, sensível às reivindicações de grupos organizados, a resolução CD/FNDE nº 26/2013 ampliou esse patamar para R\$ 20.000,00 por DAP/ano.

E mais recentemente com a resolução CD/FNDE nº4/2015, atualmente em vigor, a diretriz que demarcava o valor máximo destinado a cada fornecedor sofreu uma forte mudança: as regras deslocaram o limite de venda da esfera do “agricultor” para a da “entidade executora”, ampliando quase indefinidamente as possibilidades de contratos de cada agricultor, mas mantendo o controle dos limites totais de venda das cooperativas sob a responsabilidade da entidade executora.

Vejamos como descreve esta última resolução, em seu artigo 32:

*O limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP Familiar /ano/entidade executora, e obedecerá às seguintes regras:*

*I - Para a comercialização com fornecedores individuais e grupos informais, os contratos individuais firmados deverão respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP Familiar /ano/EE.*

---

<sup>50</sup> O PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº. 10.696, de 02 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº. 4.772, de 02 de julho de 2003. Seus objetivos são os de incentivar a produção de alimentos na agricultura familiar, assegurar a comercialização, contribuir para o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade pelas populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e colaborar na formação de estoques. O programa adquire alimentos com dispensa de licitação, pagando preços de referência estabelecidos regionalmente, até um determinado limite por ano, por unidade produtiva familiar. Esses limites são definidos para cada uma das modalidades em que o Programa opera, e têm sido modificados periodicamente. Os alimentos adquiridos podem ser doados para instituições sociais (hospitais, entidades assistenciais, escolas) e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (cestas básicas), ou destinados à formação de estoques.

*II - Para a comercialização com grupos formais o montante máximo a ser contratado será o resultado do número de agricultores familiares, munidos de DAP Familiar, inscritos na DAP Jurídica multiplicado pelo limite individual de comercialização, utilizando a seguinte fórmula:*

*Valor máximo a ser contratado = nº de agricultores familiares (DAPs familiares) inscritos na DAP jurídica x R\$ 20.000,00.*

*§1º Cabe às cooperativas e/ou associações que firmarem contratos com a EE a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda nos casos de comercialização com os grupos formais.*

*§2º Cabe às EE a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda nos casos de comercialização com os grupos informais e agricultores individuais. A estas também competem o controle do limite total de venda das cooperativas e associações nos casos de comercialização com grupos formais.*



## VII - BANCO DE PRÁTICAS

Para analisar algumas das experiências mais emblemáticas no cumprimento do artigo 14º da Lei Federal 11.947/09, foram considerados especialmente os casos premiados em recente concurso realizado pelo FNDE, que reuniu as Boas Práticas de Agricultura Familiar para Alimentação Escolar.

Uma das primeiras constatações é que dos 25 selecionados, todos, com exceção do governo do Estado do Paraná, eram municípios considerados de “pequeno” porte, aqui entendido como aqueles de população inferior a 100 mil habitantes. Ou seja, nenhum dos 43 maiores municípios brasileiros (acima de 500 mil habitantes) ou nem mesmo dos 267 municípios com população situada entre 100 mil e 500 mil habitantes está representado nessa seleção, indicando o quanto a lei ainda precisa ser aprimorada em cidades maiores e mais urbanizadas.

Outro dado interessante traduz a desigualdade com que as regiões brasileiras têm conduzido a Política, já que das práticas finalistas, 18 estão localizadas na região sul, 5 na região Sudeste e apenas duas iniciativas contempladas nas regiões Norte e Nordeste.

Por fim, mais um elemento para reflexão evidenciado nas experiências: nos municípios em que o Conselho de Alimentação Escolar se apresenta de acordo com a proposição original, ou seja, como órgão fiscalizador, deliberativo, de assessoramento e que realiza o controle social, verifica-se em geral, o relativo sucesso no cumprimento da Lei.

Em outras palavras, o controle social dentro do PNAE, seja pelo CAE, seja por organizações da sociedade civil, pode ser descrito como a prática que representa a soberania popular, supondo que a participação popular é uma ponte para a criação,

*O controle social vem ao encontro da necessidade de inovação. Representa uma mudança na cultura política. É uma ação organizada, sistemática da sociedade civil sobre o Estado, trata-se de um direito público e subjetivo que não se limita ao atendimento dos direitos pessoais. Para desenvolver o seu trabalho, o controle social luta contra o tradicionalismo de pessoas e setores, sendo essa uma realidade presente em grande parte das fiscalizações no que se refere à aplicação de recursos públicos. No entanto, é por meio deste rompimento e inserção de novas visões e interesses que se espera estar garantida a prática da cidadania com envolvimento e fiscalização. (Fonte: Papel dos atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios paranaenses - Rozane*

Fig. 7: Municípios selecionados no concurso “Boas Práticas de agricultura familiar para alimentação escolar”

Município	UF	Valor PNAE	Porte	% Compras AF	Mérito
Cacique Doble	RS	R\$ 42.270,00	P	61%	Educação Alimentar E Nutricional
<b>São Lourenço Sul</b>	RS	R\$ 455.318,00	P	107%	Seleção Do Projeto De Venda
Içara	SC	R\$ 582.705,60	P	62%	Orgânicos
Feliz	RS	R\$ 149.056,00	P	65%	Cardápio
Turuçu	RS	R\$ 52.914,00	P	89%	Educação Alimentar e Nutricional
Bento Gonçalves	RS	R\$ 843.328,00	M	75%	Educação Alimentar e Nutricional
Taquara	RS	R\$ 616.664,00	P	75%	Articulação, Capacitação
<b>Dois Irmãos</b>	RS	R\$ 386.202,00	P	71%	Elaboração Chamada Pública
<b>Machadinho</b>	RS	R\$ 53.940,00	P	82%	Articulação, Capacitação
<b>Nova Bassano</b>	RS	R\$ 131.334,00	P	49%	Elaboração Chamada Pública
<b>Mateus Leme</b>	MG	R\$ 227.634,00	P	61%	Cardápio
Gaurama	RS	R\$ 34.868,00	P	78%	Elaboração Chamada Pública
Três Cachoeiras	RS	R\$ 77.720,00	P	41%	Cardápio. Sustentabilidade
<b>Manhuaçu</b>	MG	R\$ 768.814,00	P	51%	Articulação, Gênero
Bananeiras	PB	R\$ 488.988,00	P	60%	Articulação, Capacitação
Quissamã	RJ	R\$ 466.434,00	P	36%	Articulação, Capacitação
Fenix	PR	R\$ 49.442,00	P	33%	Educação Alimentar e Nutricional
<b>Gov Est Paraná</b>	PR	R\$ 75.390.766,00	G	41%	Seleção do Projeto de Venda
<b>Mafra</b>	SC	R\$ 615.618,00	P	80%	Seleção do Projeto de Venda
<b>Paragominas</b>	PA	R\$ 2.530.932,00	p	42%	Articulação, Capacitação
Janiópolis	PR	R\$ 67.918,00	P	34%	Cardápio
Rio Pardo De Minas	MG	R\$ 265.932,00	P	33%	Articulação, Capacitação
Paiçandu	PR	R\$ 393.510,00	P	35%	Cardápio
Petrolândia	SC	R\$ 87.474,00	P	40%	Articulação, Capacitação
Conceição dos Ouros	MG	R\$ 109.102,00	P	42%	Articulação, Cardápio, Gênero

E para entender como os municípios maiores têm respondido aos desafios e desenvolvido seus programas, em respeito à formulação legal, foram incluídos na análise 3 municípios paulistas.

Fig. 8: Boas práticas em municípios paulistas

Município	Uf	Valor PNAE	Porte	% Compras AF	Mérito
Itanhaém	SP	R\$ 2.458.472,00	M	23%	Cardápio
São B. do Campo	SP	R\$ 8.148.377,60	G	41%	Pesq. Preços, Elaboração Cardápio
São Paulo	SP	R\$ 100.821.252,00	G	24%	Articulação, Projeto de Venda

A seguir, conheceremos aspectos relevantes adotados por algumas dessas bem sucedidas instâncias executoras para o enfrentamento das etapas mais sensíveis do fluxo das Chamadas Públicas, a começar pela mais essencial, a de articulação e capacitação dos diversos elos envolvidos nessa vasta e delicada cadeia de suprimentos.

#### ➤ **Articulação e capacitação dos atores**

##### Machadinho, RS – 5.640 habitantes - 82% de aquisições em alimentos da AF

Desde 2009, as secretarias de Educação e de Agricultura de Machadinho, pequeno município no nordeste do Rio Grande do Sul, têm trabalhado em parceria para implementar integralmente a lei, com o apoio da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e do Conselho de Alimentação Escolar.

As equipes técnicas da Secretaria de Agricultura, o Conselho de Alimentação Escolar e os manipuladores de alimentos visitam as propriedades rurais, conhecendo o modo de produção dos alimentos e fortalecendo a relação entre os principais atores do processo. À medida que se intensificou a articulação, foi possível formalizar um grupo, a Associação de Hortifrutigranjeiros e Agroindústrias Familiares de Machadinho (HORTIAGRO), por meio da qual os agricultores puderam promover agregação de valor aos seus produtos e conquistar novas clientelas.

Atualmente a HORTIAGRO conta com um pavilhão construído especialmente para a realização de feiras agroecológicas, momentos aproveitados pela comunidade educacional para a promoção de atividades pedagógicas.

Os próprios agricultores desempenham o papel de fiscalização mútua, garantindo qualidade aos produtos e respeito às cláusulas do contrato.

O empenho atual da prefeitura está no estímulo aos agricultores locais para que adotem o modelo agroecológico de produção.

#### Manhuaçu, MG – 88.580 habitantes - 51% de aquisições em alimentos da AF

Nessa cidade mineira, já em 2010, a Associação Comunitária de Estudos e Ação Social (ACEAS) encontrou-se com a Cooperativa Regional Indústria e Comércio de Produtos Agrícolas do Povo que Luta (COORPOL), para construir alternativas de comercialização para o PNAE, em diálogo com a nutricionista da Prefeitura e com o apoio da EMATER.

Por conta dessa articulação foi possível a construção de uma pequena agroindústria de processamento de pães e bolos, onde trabalham um grupo de 23 mulheres agricultoras.

Em constante processo de capacitação, elas passam por cursos de fabricação de doces e polpas de frutas da região, boas práticas de manipulação de alimentos e gestão do empreendimento. A associação tem o controle organizativo da produção e a cooperativa opera os aspectos legais a comercialização, em colaboração recíproca.

#### Paragominas, PA - 397.819 habitantes – 42% de aquisições em alimentos da AF

Em Paragominas, um dos municípios pioneiros da região norte no cumprimento da Lei nº 11947/09, a agricultura familiar começou a florescer em 2005, apoiada pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Hoje são contabilizadas cerca de 100 famílias cooperativadas no que antes eram associações informais, como resultado de trabalho integrado de diversos órgãos.

Para que a implantação da Política tivesse êxito, foram planejadas ações de capacitação para o cooperativismo e incentivo à produção e comercialização extrativista de frutos e raízes regionais.

A produção das cooperativas é focada no segmento de “hortifrútis”, que abastecem um total de 41 escolas da zona urbana, 40 escolas da zona rural e três escolas da zona indígena (aldeia Tembê, Teko-haw e Zayhé).

As duas cooperativas, a de Pequenos Produtores Rurais do Uraim e o Condomínio Rural de Paragominas, em função de sua limitação, assumem a entrega na zona urbana, incumbindo à prefeitura a logística da zona rural, mais extensa e acidentada.

Para atender as três aldeias da zona indígena, a COOPERURAIM realiza as entregas, integrando os alimentos da agricultura familiar à cultura dos povos indígenas.

#### São Paulo, SP – 12,04 milhões de habitantes - 24% de aquisições em alimentos da AF

Em março de 2013, como ponto de partida da estratégia de implementação da Lei 11.947/09 no maior e mais urbano município do Brasil, a Coordenadoria de Alimentação Escolar instituiu um grupo gestor para enfrentamento aos desafios impostos pelo Artigo nº 14 do dispositivo legal.

A distância dos centros produtores e a incipiência do processo na prefeitura induziram a coordenadoria a privilegiar primeiramente os gêneros estocáveis e de consumo elevado, especialmente grãos, como o arroz e o feijão, e alimentos envasados, a exemplo de sucos. Além de representarem uma demanda expressiva das escolas, as condições de transporte desses alimentos são muito mais simples, com risco de perda menor, prazos menos rigorosos e facilidade de entrega em um ponto central, já que a logística dali até as escolas fica a cargo da prefeitura. A estratégia mostrou-se adequada e ao cabo do primeiro ano, 7% dos repasses já estavam empenhados com gêneros da AF.

Restava então partir para a identificação dos produtores locais e de alimentos perecíveis, aptos ao fornecimento regular e estável para o gigantesco e exigente Programa de Alimentação Escolar do município.

Ainda naquele ano, com apoio do escritório regional do Ministério do Desenvolvimento Agrário, os técnicos da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo promoveram o encontro “Agricultura Familiar do Estado de São Paulo: Possibilidades de Inserção no Programa de Alimentação Escolar do Município de São Paulo”.

O objetivo era divulgar a demanda do Programa de Alimentação Escolar da cidade de São Paulo e identificar o potencial de produção de alimentos da agricultura familiar do Estado de São Paulo.

Com 145 participantes, o Encontro contou com a presença de organizações de produtores, do MDA, do FNDE, de organizações sociais e de outros órgãos da prefeitura.

O debate levantou questões ligadas aos desafios da agricultura familiar para fornecimento a grandes cidades e às especificidades exigidas nos editais para a alimentação escolar. A definição do preço e a inclusão de produtos hortifrutis oriundos da agricultura familiar no Programa de Alimentação Escolar paulistano figuraram como os principais temas, encaminhados nas atividades pós-encontro.

Em síntese, dessa iniciativa derivaram em 2014 os primeiros contratos com os produtores de bananas do Vale do Ribeira, região de baixo IDH situada a cerca de 200 km de São Paulo, para fornecimento bisemanal do alimento, entregue ponto a ponto em escolas selecionadas de acordo com a proximidade dos eixos viários de acesso. Para responder ao desafio, os agricultores articularam-se em uma central de cooperativas<sup>51</sup>, por meio da qual compartilham custos e organizam a logística de entrega. Além disso a Prefeitura cedeu um “box” em uma central de abastecimento na zona leste da capital para apoio à logística dos produtores.

Os contratos dos bananicultores com a cidade de São Paulo vêm sendo renovados todos os anos desde então, com considerável crescimento anual do quantitativo de banana e

---

<sup>51</sup> Uma alternativa que começa a aparecer dentro do Estado de São Paulo, como estratégia para atender a um raio maior de municípios e facilitar o acesso também aos municípios de grande porte, é a criação de centrais de cooperativas. É uma tendência que implica na organização de uma rede entre associações e cooperativas da mesma região, por meio da qual seja possível a realização conjunta de atividades como: planejamento da produção, elaboração dos projetos de venda, assinatura de contratos com as prefeituras, operações logísticas – e a utilização de estruturas comuns – galpões de armazenamento, unidades de processamento, transportes, etc.

aumento do número de pontos de entrega. Em decorrência, as cooperativas têm conseguido implantar agroindústrias para produção de bananas-passa e doces, produtos alternativos nas épocas de entressafra.

### ➤ **Elaboração do cardápio**

#### Mateus Leme, MG - 30.678 habitantes – 61% de aquisições em alimentos da AF

Um grande entrave encontrado pela prefeitura foi a adequação do cardápio à produção local. Os legumes e frutas mais consumidos na alimentação escolar eram batata, cebola, cenoura, beterraba, mamão e maçã, alimentos que nenhum dos agricultores locais cultivava.

O primeiro passo foi identificar o perfil dos plantios e incluir no cardápio os itens encontrados: berinjela, mandioca, ervilha, vagem, brócolis, couve-flor, inhame, acelga, quiabo, goiaba e abacate.

Os novos ingredientes foram adicionados gradualmente à alimentação escolar na forma de saladas (salada de berinjela com tomate), farofas (farofa de vagem e carne desfiada), caldos (caldo de mandioca com feijão), arroz temperado (arroz com brócolis), sopas e ensopados (sopa de inhame, cenoura e chuchu), refogados (quiabo com frango) e com apoio de ações pedagógicas dos educadores.

As rejeições e reclamações foram sendo pouco a pouco superadas pelos novos sabores e cores dos pratos de comida. Demonstrando confiança no Programa, aos poucos os agricultores passaram também a cultivar e fornecer beterraba, cenoura e cebola, alimentos centrais do cardápio escolar.

#### Itanhaém, SP - 98.629 habitantes - 23% de aquisições em alimentos da AF

O município paulista de Itanhaém (SP) foi o primeiro colocado na edição deste ano do “Prêmio Josué de Castro de Combate à Fome e à Desnutrição” do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – CONSEA, do Governo do Estado de São

Paulo, com a experiência de inclusão do milho guarani (*AvaxiEte'i*), cultivado pela própria tribo, na alimentação das escolas indígenas das aldeias Rio Branco e Tangará.

O milho guarani, apontado como um dos alimentos que os indígenas gostariam de ver inseridos em sua alimentação escolar, motivou a FUNAI e a prefeitura a se unirem para localizar as sementes e iniciar o processo de retomada de seu cultivo.

Ocorre que, conforme a tradição, o *Avaxíete'i* (milho sagrado) só pode ser consumido pelo povo guarani, portanto, a produção do *Avaxíete'i*, realizada por agricultores indígenas da aldeia, é articulada para as duas escolas indígenas da aldeia, de acordo com o número de alunos e a disponibilidade de recurso destinado pelo programa. A intenção desta safra é chegar a R\$ 10 mil anuais para cada produtor, representando cerca de uma tonelada do alimento.

Um desafio da elaboração da Chamada Pública foi respeitar as características da cultura Guarani, com seus tempos e espaços muito específicos, para firmar os compromissos de venda.

Produzido em um sistema agroflorestal, o milho guarani pode ser consumido cozido ou assado e também preparado em diversos pratos como beiju, pamonha, bolo e canjica.

A retomada da produção e do consumo deste alimento, considerado sagrado para os povos indígenas, trouxe de volta um ritual à rotina dessas comunidades. No rito, o milho é utilizado para batizar o “nome das almas” das crianças indígenas.

### ➤ **Elaboração e publicação da Chamada Pública**

#### Nova Bassano/RS – 9.599 habitantes - 49% de aquisições em alimentos da AF

A maioria dos hortigranjeiros do município de Nova Bassano é adquirida da Associação de Produtores Ecologistas de Nova Bassano (APENB), entidade com certificação orgânica que até recentemente operava com licença precária, fornecida pelo governo do estado a estabelecimentos de pequeno porte.

A partir deste ano, atendendo determinação da Secretaria de Saúde para que constasse do edital a exigência de alvará sanitário, um trabalho integrado dos conselheiros de



Alimentação Escolar com os órgãos de prefeitura e com os produtores viabilizou as condições para a regularização plena do funcionamento das agroindústrias familiares.

Atualmente está em curso a implantação de estufas móveis para a produção de hortaliças, morangos e ovos orgânicos.

Interessante observar que os Conselheiros do CAE têm atuação central na estratégia de condução do Programa e, para além do controle social, fazem também a divulgação e conscientização de todo processo aos pais e à comunidade em geral.

#### Dois Irmãos, RS - 30.472 habitantes - 71% de aquisições em alimentos da AF

O município gaúcho de Dois Irmãos tem uma experiência inusitada na compra da produção familiar local.

Os processos licitatórios aplicados às compras de carne tradicionalmente favoreciam mercados varejistas e atacadistas. Durante alguns anos, inclusive, apenas um único proponente apresentava-se nos pregões. Além da incerteza da oferta, era comum a oferta de produto com qualidade inadequada.

Sensível ao problema, o Conselho de Alimentação Escolar iniciou discussões para planejar e viabilizar a compra direta de carne dos produtores familiares locais, que, no entanto, não eram detentores das etapas posteriores da cadeia produtiva, de abate e corte.

Com a conjunção de esforços de diferentes atores (Conselho de Alimentação Escolar, Conselho da Agricultura Familiar, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Secretaria de Educação, Cultura e Desporto, Secretaria da Agricultura, EMATER/RS – ASCAR, Indústria, Comércio e Turismo) o abate do gado foi terceirizado para um galpão apropriado e a carcaça, desossada e manipulada em um espaço preparado, provido e gerido pela prefeitura, a quem compete verificar o volume final gerado da manipulação, para a devida remuneração aos produtores.

A “sala da prefeitura” conta com câmara fria, moedor de carne, facas, caixas térmicas, bancadas em inox, luvas de malha de aço, ar condicionado e balança. O serviço é realizado semanalmente por um açougueiro contratado pela prefeitura.

Além dessa experiência particular, o município é primoroso na caracterização dos objetos das chamadas públicas em geral: na descrição dos processos, o edital inclui informações e detalhamentos que efetivamente diferenciam o produto e garantem sua origem: “orgânico, agroecológico, sem aditivos químicos, caipira, colonial”. No caso do suco de uva, por exemplo, o objeto é detalhado como “néctar de uva, produzido a partir de uvas orgânicas e extraído a vapor”, aspectos que elevam a qualidade desejada.<sup>52</sup>

#### São Bernardo do Campo, SP -736.466 habitantes - 41% de aquisições em alimentos da AF

O caso de São Bernardo do Campo ilustra as modificações necessárias na estrutura e na forma de funcionamento de uma prefeitura grande e predominantemente urbana para atender à Lei nº 11.947/09.

Uma das inovações está na formulação das Chamadas Públicas, inserindo uma “cláusula de substituição de produtos” em bases semanais. Esta cláusula permite que, em caso de problemas no fornecimento de determinado produto por questões climáticas, seja possível substituí-lo por outro de um mesmo grupo, preservada a prerrogativa de fornecimento ao projeto de venda selecionado.

Além disso, com o objetivo de estimular e consolidar uma região local produtora, a prefeitura firmou contratos de três anos (12 meses renováveis ano a ano) com organizações formadas por agricultores familiares.

Para determinar os preços de referência das chamadas públicas do município utiliza-se a tabela da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) que é orientada por uma classificação diferente da adotada na Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp). Assim, a classificação do mercado tradicional– tipo Extra, tipo A, etc.– deu lugar a outra que faz referência a produtos frescos, com aroma e cor característicos. Essa opção de pesquisa, além de ser apropriada ao procedimento previsto na lei, garante transparência e é mais adequada à dinâmica das escolas.

---

<sup>52</sup> Fontes: (i) “Boas práticas de agricultura familiar para a alimentação escolar”; (ii) Froelich, Elisângela: “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)”

➤ **Seleção do Projeto de Venda**

São Lourenço do Sul, RS - 43.111 habitantes. – 107% de aquisições em alimentos da AF

O município de São Lourenço do Sul, em um movimento crescente e sustentável de aquisições desde o advento da Lei, em 2015 já havia superado a totalidade de recursos repassados pelo PNAE e investido mais 7% de recursos próprios para aquisição de gêneros desse segmento produtivo.

Com índices plenos atingidos, o maior desafio agora tem sido o de garantir prioridade aos agricultores locais, já que tradicionalmente, parte das aquisições vem de outras localidades.

Para resolver essa questão, a prefeitura montou um grupo de trabalho específico, que com apoio de técnicos extensionistas, dedica-se a ajudar na busca de soluções que viabilizem o fornecimento local.

A batata inglesa e o feijão, por exemplo, embora presentes na atividade agrícola local, não eram itens ofertados nas chamadas públicas, porque as cooperativas não incluíam os itens no portfólio de alimentos produzidos.

O trabalho do GT consistiu na identificação e persuasão dos fornecedores individuais desses alimentos; no caso do feijão, o GT também apoiou os produtores na terceirização das etapas de beneficiamento e empacotamento. Como resultado, a aquisição desses itens hoje vem integralmente da produção local.

A estratégia de inclusão de novos fornecedores locais envolve reuniões ampliadas de balanço ao final de cada ano, onde a prefeitura apresenta um planejamento de consumo para o ano seguinte, permitindo tempo hábil para que os produtores se organizem para os novos cultivos.

### Mafra, SC - 52.912 habitantes – 80% de aquisições em alimentos da AF

Em 2011, o município de Mafra realizou, com apoio do Conselho de Alimentação Escolar, um evento de chamamento dos agricultores locais, a fim de estimular a diversificação de culturas e a transição para um modelo de cultivo agroecológico.

Como fruto desse encontro, em 2012, um grupo de agricultores individuais, não ligados à cooperativa, participou do processo de chamada pública, organizando-se em grupo informal para fornecimento de legumes e verduras.

Em 2013, para atender ao disposto na Resolução nº 26, que definia prioridade à cooperativa na seleção dos projetos de venda, os agricultores individuais decidiram por se formalizar, num processo que resultou em melhorias nos alimentos ofertados, especialmente nos aspectos de organização de padrões e cronogramas de entrega.

### Estado do Paraná - 11,08 milhões de habitantes - 41% de aquisições em alimentos da AF

Demonstração emblemática de que grandes programas de alimentação escolar podem adquirir alimentos da agricultura familiar em volumes expressivos, a experiência do estado do Paraná deve ser compartilhada pelo conjunto de fatores envolvidos na estratégia, desde o início da implementação.

A solução para definir o cardápio para o amplo e multicultural universo de escolas ao longo do vasto território foi estruturar a compra segmentando os alimentos em “grupos nutricionais”, ou seja, abandonando a opção de gêneros alimentícios isoladamente entendidos. Isso permitiu que cada produtor se adequasse com mais flexibilidade e conforto à demanda institucional, já que em um mesmo *grupo* encontram-se diversas culturas equiparadas em termos nutricionais embora com plantios e colheitas alternados.

Sanada a questão do cardápio, o desafio de selecionar entre mais de 20 mil agricultores familiares, com as mais variadas ofertas e perfis produtivos exigiu a criação de um módulo específico para a Agricultura Familiar no *Sistema Eletrônico Merenda*. O programa calcula as quantidades demandadas por escola para cada grupo de alimentos e centraliza o cadastro de todas as entidades representativas da agricultura familiar – associações e

cooperativas, discriminando a capacidade de oferta de produtos e os municípios e escolas potencialmente atendidos por cada uma.

A partir desse cadastro, o sistema gera a Proposta de Venda e em seguida consolida a classificação dos proponentes, considerando os critérios previstos na legislação do PNAE.

À medida que os fornecedores são contratados para atender determinado(s) grupo(s), eles têm a opção de entregar qualquer um dos itens integrantes, no preço estabelecido para cada alimento.

Em 2016, praticamente todas as entidades de agricultura familiar existentes no Paraná forneceram para a alimentação escolar em todos os municípios do Estado.

## VIII - O FUTURO DO PNAE EM PERSPECTIVA

Ao longo desta pesquisa, foi possível constatar a interface do atual Programa Nacional de Alimentação Escolar com o Direito Humano à Alimentação Adequada, amparado na Constituição Brasileira e em diversos outros dispositivos orientadores.

Vimos que o fortalecimento da agricultura familiar, no âmbito do PNAE, além de corresponder a um dos principais componentes de um padrão de desenvolvimento com inclusão social, assegura a melhoria contínua da alimentação escolar, ampliando o repertório alimentar das crianças, valorizando os alimentos *in natura* e minimamente processados e promovendo estratégias de conscientização dos aspectos nocivos da alimentação ultra processada e calórica.

Observamos que as diretrizes da norma combinam os objetivos estratégicos da segurança alimentar e nutricional e o uso sustentável dos recursos naturais com a preservação do patrimônio natural, nele incluídas a biodiversidade e a própria paisagem.

Um diagnóstico abrangente mostrou que a determinação legal de reserva de 30% de recursos ao segmento da agricultura familiar, decorridos 8 anos, ainda ocorre em níveis inferiores a esta meta mínima de compras - preconizada no artigo 14º da Lei nº 11.947/09 - especialmente nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste do Brasil, evidenciando enormes desafios nas diferentes etapas da implementação da Política. A boa notícia é a execução crescente das compras deste segmento produtivo em praticamente todos os estados brasileiros.

Nos governos municipais e estaduais que estabeleceram estratégias bem sucedidas verifica-se forte integração de ações e programas públicos - das áreas de saúde, educação, desenvolvimento social e agricultura - e uma intensa dedicação à construção intersetorial do Programa. Esta intersetorialidade é expressa, especialmente, no apoio dos nutricionistas, por meio de seus Conselhos; das universidades, por meio dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar; no controle social da sociedade civil, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar; e na fiscalização dos órgãos competentes, por meio do Tribunal de Contas da União e dos Estados, do Ministério da

Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e dos ministérios públicos da União e dos Estados.

Desse processo permanente de produção de conhecimento, educação e formação em soberania e segurança alimentar e nutricional espera-se que resulte não apenas na maior efetividade no cumprimento do artigo 14º, relacionado à compra da agricultura local familiar, mas também no aprimoramento das outras diretrizes da Lei, definidas em seu artigo 2º, que orientam, por exemplo, a construção de uma proposta emancipadora do currículo, que inclua “a educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem e aborde os temas alimentação, nutrição e desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional”.<sup>53</sup>

Em outros termos, o que se pretende buscar é a intensificação dos processos interrelacionados à educação alimentar e nutricional nas escolas, a exemplo do incentivo às hortas pedagógicas, da valorização dos espaços e tempos destinados às refeições escolares, do estímulo à prática culinária e da reflexão sobre os impactos econômicos e sócio ambientais afetos à cadeia da alimentação<sup>54</sup>.

*Em 2014, a prefeitura de São Paulo idealizou o Prêmio Educação Além do Prato, iniciativa realizada com amplo apoio da sociedade civil, entre os quais a Política Municipal para a Primeira Infância, São Paulo Carinhosa e o Instituto Alana, para fomentar estratégias integradas de incentivo ao consumo de alimentos in natura em conjunto com a valorização das cozinheiras nas escolas, objetivando ampliar os espaços para reflexão sobre alimentação e seus impactos na saúde, no meio ambiente e na sociedade. Merendeiras e educadores vencedores do concurso puderam viajar e mostrar a experiência do PNAE a chefes de Estado da África. A iniciativa foi premiada pelo Programa Mundial de Alimentos da ONU pela sua capacidade de multiplicar experiências e*

Considerando que a evolução do Programa, ao longo de seis décadas de existência, tem refletido a dinâmica e os valores da sociedade em seus diferentes momentos, é possível -

<sup>53</sup> É sintomático que recente pesquisa da *Consumers Internacional* (federação mundial de organizações de consumidores), informa que aproximadamente 90% dos brasileiros subestimam as consequências de hábitos alimentares prejudiciais e que a alimentação não saudável contribui para 11 milhões de mortes por ano.

<sup>54</sup> Para saber mais: Ação pedagógica idealizada para enfrentamento do desperdício de alimentos na alimentação escolar: <https://catraquinha.catracalivre.com.br/geral/aprender/indicacao/como-esse-educador-resolveu-o-problema-de-desperdicio-da-merenda/>

e esperado - vislumbrar o surgimento de um novo paradigma na formulação dos cardápios escolares, que não apenas privilegie os alimentos *in natura* sobre os ultraprocessados, mas que reforce a opção por modelos agroalimentares alternativos. Nesta perspectiva destacam-se a agricultura orgânica, a agroecologia e o extrativismo, cujos processos consideram a sustentabilidade em suas dimensões social, econômica, ambiental, política, cultural e ética.

É certo que a alimentação escolar pode agregar os produtos da sociobiodiversidade, valorizando a produção regional, resgatando hábitos e culturas alimentares, fortalecendo as comunidades tradicionais, e diversificando a alimentação das crianças e jovens. Nesse sentido começam a figurar nos cardápios espécies nativas como guabiroba, araticum, butiá, pinhão, pitanga, jaboticaba, cagaita, jatobá, mangaba, pequi, babaçu, cajá, jenipapo, caju, umbu, murici, araticum, baru, buriti, açaí, castanha do Brasil, e mais uma infinidade de outras.<sup>55</sup>

Em relação à agricultura agroecológica, observa-se a tendência de fortalecimento da agenda em âmbito local, inclusive com a formulação de leis com a determinação precípua de privilégio ao alimento orgânico<sup>56</sup>. O exemplo mais representativo desta orientação se deu na cidade de São Paulo, com a Lei Municipal nº 16.140/15, de introdução de alimentos orgânicos e agroecológicos na alimentação escolar e seu decreto regulamentador nº 56.913/16, que definiu, entre outros aspectos, um plano de ação apoiado por comissão gestora intersetorial, estipulando prazo de 10 anos para cumprimento do objetivo de tornar a alimentação escolar da capital integralmente orgânica<sup>57</sup>

Nesta toada de inovações carreadas pelos programas de alimentação escolar na educação pública, também se espera, se não a extinção, ao menos o regramento do trabalho das cantinas escolares, que na prática constituem um entrave à consecução dos objetivos que

---

<sup>55</sup> Para saber mais: documentário “[Fonte da Juventude](#)”, peça de conscientização que revela como a biodiversidade está aliada ao resgate da identidade cultural alimentar brasileira:

<sup>56</sup> Para saber mais: depoimento da [Chef de cozinha Paolla Carosella](#) sobre importância de alimentação escolar orgânica.

<sup>57</sup> Além da capital paulista, têm leis próprias relacionadas à alimentação escolar orgânica (já instituídas ou em tramitação) os municípios de Porto Alegre, Rio de Janeiro, Marechal Rondon e os estados do Paraná e do Mato Grosso.



justificam a existência do Programa. Os estados de Santa Catarina, São Paulo, Paraná e os municípios de Florianópolis, Rio de Janeiro e o Distrito Federal são pioneiros na implementação de normas mais restritivas das cantinas escolares, proibindo a venda de refrigerantes, sucos artificiais, salgadinhos industrializados, salgados fritos, pirulitos, balas e gomas de mascar e propondo sua substituição por frutas, verduras e legumes, na forma, por exemplo, de sanduíches naturais, salada de frutas e suco de frutas naturais.<sup>58</sup>

A essas medidas de “cantinas saudáveis”, objetivando a regulação do marketing de alimentos em escolas e/ou estabelecimentos educacionais se articulam cerca de 20 projetos de lei, que se somam aos dispositivos já em curso em seis estados - PR, SP, RJ, MT, SC, RS - mais o Distrito Federal e onze municípios - Itapetininga/SP, Jundiaí/SP, Ribeirão Preto/SP, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, Campo Grande/MS, Pelotas/RS, Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Aracaju/SE, e Natal/CE<sup>59</sup>.

A despeito de tantos avanços, em especial os da última década, e das evidências de evolução progressiva na construção do maior programa de segurança alimentar nacional, há ainda inúmeros desafios e entraves críticos a serem enfrentados.

Estamos convictos de que tais obstáculos somente serão enfrentados com o decisivo apoio e pressão da Sociedade Civil Organizada, que têm mostrado imensa capacidade de influenciar na formulação de políticas, na alocação transparente dos recursos públicos e na garantia do cumprimento dos dispositivos legais.

\*\*\*

---

<sup>58</sup> Fonte: Ações de promoção da alimentação saudável e adequada nas escolas. SGAN/DAB/SAS/MS.

<sup>59</sup> Fonte: Publicidade de alimentos não saudáveis: os entraves e as perspectivas de regulação no Brasil. IDEC, 2014