



# Agricultura Familiar:

Pesquisa, Formação e Desenvolvimento

v. 15, nº1, jan.- jun. 2021

## Dossiê

Alimentação escolar na América Latina:  
desafios contemporâneos

### Organizadoras

Monique Medeiros - UFPA

Ivanira Amaral Dias - UFPA

Catia Grisa - UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO AMAZÔNICO DE AGRICULTURAS FAMILIARES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRICULTURAS AMAZÔNICAS



**INEAF**

Instituto Amazônico  
de Agriculturas Familiares

E-ISSN - 2675-7710  
ISSN - 1414-0810





**Universidade Federal do Pará**

**Reitor**

Emmanuel Zagury Tourinho

**Vice-Reitor**

Gilmar Pereira da Silva

**Instituto Amazônico  
de Agriculturas Familiares**

**Diretor-Geral**

William Santos de Assis

**Diretor-Adjunto**

Paulo Fernando da Silva Martins

**Programa de Pós-Graduação  
em Agriculturas Amazônicas**

**Coordenadora**

Angela May Steward

**Vice-Coordenadora**

Dalva Maria da Mota

**Editores-Chefes**

Angela May Steward

Flávio Bezerra Barros

Gutemberg Armando Diniz Guerra

William Santos de Assis

**Organizadoras do  
Dossiê**

Monique Medeiros

Ivanira Amaral Dias

Catia Grisa

**Editor-Gerente**

**SEER/OJS**

Moacir José Moraes Pereira

**Revisão de Abstracts**

Angela May Steward

**Bibliotecária**

Naiara Soraia Lisboa Lima

## **Conselho Editorial**

Ademir Antônio Cazella / UFSC, Brasil  
Alfio Brandeburg / UFPR, Brasil  
Christophe Albaladejo / INRA, França  
Delma Pessanha Neves / UFF, Brasil  
Edna Maria Ramos de Castro / UFPA, Brasil  
Eric Pierre Sabourin / CIRAD, França  
Eros Mussoi / UFSC, Brasil  
Jalcione Pereira de Almeida / UFRGS, Brasil  
Leonildes Medeiros / UFRRJ - CPDA, Brasil  
Lovois de Andrade Miguel / UFRGS, Brasil  
Luís Mauro Santos Silva / UFPA, Brasil  
Marcelo Carneiro / PPGCSOC/UFMA, Brasil  
Márcia Muchagata / MMA, Brasil  
Maria de Nazareth Baudel Wanderley / UFPE, Brasil  
Paulo Fernando da Silva Martins / UFPA, Brasil  
Philippe Léna / IRD, França  
Pierre Teisserenc / Université Paris XIII, França  
Ramonildes Alves Gomes / UFCG, Brasil  
Roberto Busto Cara / UNDS, Argentina  
Sérgio Roberto Martins / UFSC, Brasil



# Agricultura Familiar:

Pesquisa, Formação e Desenvolvimento

RAF. v.15 , nº 01 / jan-jun 2021, ISSN 1414-0810 / E-ISSN 2675-7710

Universidade Federal do Pará - UFPA  
Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares – INEAF

Belém, PA  
2021



Distribuição gratuita desde que citada a fonte.



Dados Internacionais de Catalogação- na-Publicação (CIP)  
Biblioteca do INEAF/UFPA

---

Agricultura familiar: pesquisa, formação e desenvolvimento /  
Universidade Federal do Pará, Instituto Amazônico de Agriculturas  
Familiars, Programa de Pós-Graduação em Agriculturas  
Amazônicas. – v.1, n.1(1996). – Belém: UFPA, INEAF, PPGAA.  
Semestral  
ISSN 1414-1810

1. Agricultura familiar – Aspectos econômicos – Amazônia. 2.  
Agricultura familiar – aspectos ambientais – Amazônia. I.  
Universidade Federal do Pará. Instituto Amazônico de Agriculturas  
Familiars. Programa de Pós-Graduação em Agriculturas  
Amazônicas.

CDD – 22 ed. 338.109811

---

Universidade Federal do Pará - UFPA  
Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares - INEAF  
Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas – PPGAA

Universidade Federal do Pará  
Rua Augusto Corrêa, 01 - Campus Universitário do Guamá  
CEP 66075-900 Belém-PA  
Fone: (91 ) 3201 -8010 / 3201 -7913  
<http://www.ppgaa.prosp.ufpa.br/>  
<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/agriculturafamiliar>  
e-mail: [comunicaineaf@ufpa.br](mailto:comunicaineaf@ufpa.br)

Projeto Gráfico: Moacir José Moraes Pereira  
Normatização: Naiara Soraia Lisboa Lima  
Arte da capa: Monique Medeiros  
Foto da capa: Estrela Benoliel Barbosa Palheta

## EDITORIAL

A relevância da agricultura camponesa se projeta positivamente em tempos de crise seja ela de natureza política, sanitária, social, econômica, cultural, alimentar, ecológica e/ou ética. De um lado o conjunto da sociedade brasileira vive a sensação de estar à deriva, e de outro, cientistas procuram e se ancoram na certeza de que estar propondo avaliações críticas pode ser o caminho de saída do emaranhado de informações descabidas que se oferecem como mercadoria de baixo custo e fácil assimilação. O conjunto de manifestações nesse nebuloso quadro se avoluma mostrando quanto vale ser independente do ponto de vista científico e tecnológico e quanto implica a autonomia na identidade de um país e dos seres humanos em busca de uma sociedade calcada na solidariedade. Entramos em velocidade de cruzeiro de convivência com os males do século XXI que se anunciam desafiadores e, cada vez mais, a *Revista Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento* reflete, como espelho cristalino, o momento e suas complexas determinações a exigir esforços de compreensão pela pesquisa comprometida com a descrição criteriosa e análise aguda dos dados recolhidos orientados por conceitos, corpus teórico e métodos adequados. Debruçados sobre problemas e questões pertinentes à organização da produção no mundo rural envolvendo territórios quilombolas e assentamentos de reforma agrária montados em disputas acirradas com o latifúndio e seus representantes e as contradições com seus principais beneficiários, os moradores das cidades, vilas e povoados, é que discentes, docentes e pesquisadores conscientes do seu papel de construtores de conhecimentos trilham caminhos que permitem maior lucidez na tomada de decisões por instituições públicas, entidades privadas e a sociedade civil organizada. Práticas produtivas respeitadas da natureza, baseadas na solidariedade entre moradores do campo e da cidade são o foco do dossiê “Alimentação escolar na América Latina: desafios contemporâneos”, que vem à luz para dar continuidade ao compromisso de manter esse público sob o foco da pesquisa e ações de desenvolvimento que possam vir a diminuir a penosidade de seu trabalho e da existência dessa categoria social histórica em todas as formas e regimes que existiram na face da Terra. Embora modesta contribuição, a RAF não se furtará de reafirmar a Agroecologia como princípio e alternativa ao modelo inspirado nas excludentes soluções propostas pelo Agronegócio, assim como dará visibilidade àqueles que combatem pleiteando terra como condição e bem fundamental para exercerem o seu trabalho, sua história, assim como alimentarem suas famílias e nelas terem o abrigo e a possibilidade de reprodução de seu *modus vivendi*. Seguimos vacinando nossos leitores contra a virulência

do pensamento conservador e arejando as reflexões sobre a relação mais saudável que possa existir entre as pessoas entre si e a natureza. Esperamos poder oferecer em breve outras doses desse imunizante! Excelente leitura!

Os Editores

## SUMÁRIO

### **Apresentação**

Alimentação escolar na América Latina: desafios contemporâneos ..... 10

*Monique Medeiros, Ivanira Amaral Dias e Catia Grisa*

### **Artigos**

Trajatória nacional da aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares para o Programa Nacional de Alimentação Escolar ..... 15

*Larissa Galastri Baraldi, Daniela Bicalho e Betzabeth Slater*

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e os hábitos alimentares: o que revela a produção científica da última década? ..... 35

*Jaiane Parizotto e Raquel Breitenbach*

Atribuições do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar ..... 57

*Paula Valente Leão, Bianca da Conceição Cabral, Ivanira Amaral Dias, Luisa Margareth Araújo Carneiro e Andréa das Graças Ferreira Frazão*

Alimentação escolar e agricultura familiar: limitações e potencialidades de sua operacionalização no nordeste paraense..... 75

*Isameriliam Rosaulen Pereira da Silva, Andréa das Graças Ferreira Frazão, Ivanira Amaral Dias, Marcos Valério Santos da Silva, Claudia Daniele Tavares Dutra, Paula Valente Leão e Marcieni Ataíde Andrade*

A inserção de produtos da Sociobiodiversidade na alimentação escolar no município de Santarém, PA..... 92

*Juliana Santos da Mota, Danielle Wagner Silva e Daniela Pauletto*

Sociobiodiversidade na escola, promoção da saúde, da sustentabilidade e da cultura: um movimento em construção no município de Mostardas/ RS ..... 115

*Vanessa Magnus Hendler, Eliziane Nicolodi Francescato Ruiz e Luciana Dias de Oliveira*

Efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a perspectiva dos agricultores familiares do município de Panambi-RS ..... 135

*Tanice Andreatta, Requiele Martins, Simone Bueno Camara e Elisangela Gelatti*

Desafios para a inserção de produtos orgânicos e agroecológicos na alimentação escolar em pequenos e médios municípios ..... 156

*Mônia Theodoro Machado Ferraz, André de Camargo Macedo, Wolney Felipe Antunes Junior, Ricardo Serra Borsatto e Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo*

Alimentação escolar no contexto da pandemia COVID – 19 nas Instituições Federais de Ensino da Região Metropolitana de Belém/Pará..... 175

*Riziane Duarte Portal, Ima Célia Guimarães Vieira e Otávio do Canto*

Abastecimiento de alimento de la agricultura familiar en la alimentación escolar durante la pandemia por COVID-19: desafíos y reflexiones a partir de una experiencia local en Costa Rica ..... 196

*Marianela Zúñiga Escobar, Shirley Rodríguez González e Marcela Dumani Echandi*

## **Relato de Experiência**

Pandemia da COVID-19 e seus reflexos na manutenção da Alimentação Escolar em municípios Piauienses ..... 221

*Marize Melo dos Santos, Amália de Jesus Moura Sinimbu, Elaine Carvalho de Moraes, Elizabete Maciel de Sousa Cardoso, Jéssica Daniele Lustosa da Silva e Cecília Maria Resende Gonçalves de Carvalho*

**Resumos de Dissertações** ..... 227



### Apresentação

#### Alimentação escolar na América Latina: desafios contemporâneos

Monique Medeiros, Doutora, UFPA, mmedeiros@ymail.com;

Ivanira Amaral Dias, Doutora, UFPA, ivanira@ufpa.br;

Catia Grisa, Doutora, UFRGS, catiagrisaufrgs@gmail.com.

---

As primeiras iniciativas governamentais de oferta da alimentação escolar no Brasil datam da década de 1930, época em que a fome e a desnutrição foram reconhecidas como problemas de saúde pública (PEIXINHO, 2013). No início da década de 1940, o Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil, atual Instituto de Nutrição Josué de Castro da Universidade Federal do Rio de Janeiro, teve papel imprescindível na defesa da proposta de o Governo Federal oferecer alimentação aos estudantes das escolas públicas (FNDE, 2015). Em 1955, a proposta materializou-se na “Campanha de Merenda Escolar”, vinculada ao Ministério da Educação. A princípio, a campanha atendia algumas escolas em áreas de vulnerabilidade social, entretanto, com o passar do tempo, foi ganhando abrangência nacional. Em 1979, ganhou novos contornos e transformou-se em Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, o direito à alimentação escolar foi assegurado a todos e todas estudantes do ensino fundamental por meio do programa suplementar de alimentação escolar, a ser realizado pelos governos federal, estaduais e municipais.

Inicialmente, a execução desse programa se deu de forma centralizada, na qual o órgão gerenciador planejava cardápios padronizados, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional (FNDE, 2015). Esse modelo de gestão apresentava pontos negativos, como o alto custo de transporte para distribuição dos alimentos em todo o país, cardápios não condizentes com os diferentes hábitos alimentares das distintas regiões e a grande quantidade de



alimentos processados em função da necessidade de prazos de validade mais extensos, com consecutivo monopólio de mercado. Em face dessas dificuldades, em 1994, foi instituída a descentralização do PNAE. A transferência de recursos passou a ser feita diretamente pelo Governo Federal aos estados federados e municípios, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, o que permitiu maior agilidade ao processo. A partir de então, estados e municípios ficaram responsáveis por elaborar o cardápio, adquirir alimentos, realizar o controle de qualidade, contratar recursos humanos necessários, como merendeiras e nutricionistas, e providenciar a infraestrutura física adequada para a realização das refeições (FNDE, 2015).

Em 2009, o PNAE passou por uma mudança importante, fruto de um processo intersetorial no Governo Federal e com participação da sociedade civil por meio do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que foi a publicação da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. No âmbito da agricultura familiar, a lei garantiu que, no mínimo, 30% dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) destinados à alimentação escolar fossem investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar da região, priorizando assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais, indígenas e comunidades quilombolas. Ao priorizar a compra de alimentos de agricultores organizados, essas políticas têm influenciado na emergência de distintos dispositivos coletivos na agricultura familiar. Quando atrelada a formas de desenvolvimento ancoradas territorialmente, a construção desses dispositivos coletivos vem se mostrando catalisadora de transformações ainda mais significativas nos distintos espaços rurais (LASSA; DELGADO, 2012).

A exemplo da mudança institucional realizada pelo Brasil – e em diversas situações inspirados por ela – países da América Latina também vêm procurando articular e garantir a participação da agricultura familiar nos programas de alimentação escolar, visando promover o desenvolvimento rural, dinâmicas territoriais e a segurança alimentar e nutricional. Popularmente conhecido como “*merenda escolar*”, o PNAE é referência para outros países como programa de alimentação escolar que promove a garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA), tendo como princípios a universalidade, o acesso gratuito a refeições adequadas e saudáveis, a participação do controle social e o desenvolvimento regional (PEIXINHO, 2013).

Com a pandemia da Covid-19 e a suspensão da maior parte das atividades presenciais, os estudantes deixaram de receber diariamente refeições no ambiente escolar (em muitas situações fundamentais para garantir a segurança alimentar) e os agricultores familiares vivenciaram o fechamento de canais importantes de comercialização. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), cerca de 42 milhões de estudantes da rede pública brasileira tiveram as aulas suspensas por determinação de prefeitos e governadores (FAO, 2020). Na América Latina e no Caribe, a suspensão das atividades escolares durante esse período de pandemia afetou cerca de 85 milhões de crianças. Países como Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Peru e República Dominicana realizaram alterações em seus normativos de compra de alimentos para programas de alimentação escolar, flexibilizando as regras para aquisição e fornecimento aos estudantes de forma a garantir a segurança alimentar e nutricional, mesmo que de forma parcial (DA SILVA *et al.*, 2020).

Especificamente no Brasil, a partir do estado de calamidade declarado no âmbito federal, a publicação da lei 13.987, de 7 de abril de 2020 (Brasil, 2020b) alterou a Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. A esta foi acrescentado um artigo que possibilita, em caráter excepcional, a distribuição imediata, aos pais ou responsáveis dos estudantes matriculados nas escolas da rede pública de ensino básico, de gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei.

O alimento, antes servido no ambiente escolar, após a suspensão das aulas, passou a ser adquirido e distribuído em forma de kits. Para a operacionalização desses processos, o FNDE regulamentou a alteração da Lei 13.987/2020, por meio da Resolução nº 02, de 9 de abril de 2020 (Brasil, 2020a), normatizando o processo de compra e distribuição dos alimentos. Segundo o Ministério da Educação, a medida possibilitou o recebimento de R\$ 1,9 bilhões por estados e municípios, e a entrega de 10 milhões de kits de alimentos até o presente momento.

No que se refere à compra da agricultura familiar, a mudança mais significativa nesse período de emergência e calamidade pública foi a forma de participação dos agricultores familiares (DA SILVA *et al.*, 2020). O processo de compra da agricultura familiar por meio de chamada pública, antes realizado presencialmente, agora, enquanto

perdurar o estado de calamidade pública, poderá ser realizado por procedimentos de maneira remota, não presencial, por meio do uso de ferramentas, modos e meios on-line (Brasil, 2020a). Ainda que essa mudança garanta a continuidade das compras públicas, algumas limitações podem ser encontradas na participação da agricultura familiar nos procedimentos realizados remotamente. Tais limitações podem se expressar, sobretudo, na necessidade de acessar à internet, na obtenção de informações acerca da própria chamada pública, bem como das alterações de suas regras em contexto pandêmico (DA SILVA *et al.*, 2020). No Brasil, somam-se a essas limitações a redução significativa de recursos vinculados a políticas públicas para a agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, bem como uma instabilidade que se constrói no cenário político, ameaçando os avanços conquistados por meio de tais políticas.

À luz da complexidade que permeia a operacionalização da alimentação escolar no contexto brasileiro e na América Latina, a partir de diferentes áreas do conhecimento, contextos empíricos, e perspectivas teóricas e metodológicas, esse dossiê se propôs a visibilizar, discutir e problematizar seus desafios contemporâneos. Para tanto, reuniu artigos que discutem as dinâmicas e os processos que permeiam a alimentação escolar na América Latina em face ao cenário pandêmico da Covid-19 e igualmente a outras pandemias já presentes no continente (como a fome, a obesidade e as mudanças climáticas).

Na expectativa de que as leituras desses artigos sejam frutíferas na ratificação da relevância da alimentação escolar em múltiplos contextos e na inspiração de novas investigações e iniciativas a ela atrelada, desejamos à todas, todos e todes, uma boa leitura!

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. (2020a). Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.987-de-7-de-abril-de-2020-251562793>>. Acesso em: 21 jun. 2020. 2020a.

BRASIL. **Resolução nº 02** - Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de



Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13453-resolu%C3%A7%C3%A3o-%C2%B0-02,-de-09-de-abril-de-2020.>>. Acesso em: 21 jun. 2020, de 2020b.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)/CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO DO ESCOLAR DE SANTA CATARINA (CECANE/SC). **Histórico do maior programa de alimentação em atividade no Brasil**, Disponível em: <[http://www.rebrae.com.br/conteudo\\_noticia.php?id=5500#.VS11-fnF-dE](http://www.rebrae.com.br/conteudo_noticia.php?id=5500#.VS11-fnF-dE)>. Acesso em: 14 mar. 2015.

LASSA, C.; DELGADO, N. G. Desenvolvimento Territorial e enfrentamento da pobreza no Território de Irecê (BA). In: Miranda, C. & Tiburcio, B. (Orgs.). **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas** (pp. 205-239). Brasília: IICA. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **FAO realiza seminário online sobre sistemas de alimentação escolar durante a pandemia**. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/fao-realiza-seminario-online-sobre-sistemas-de-alimentacao-escolar-durante-a-pandemia/>>. Acesso em: 17 junho, 2020.

DA SILVA, L. *et al.*, PNAE em tempos de pandemia: desafios e potencialidades para sua operacionalização no contexto amazônico. Rev. **Mundo Amazônico**, 11(2), 2020 | 17-36.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2013; 18(4):909-916.



# Agricultura Familiar:

## Pesquisa, Formação e Desenvolvimento

RAF. v.15 , nº 01 / jan-jun 2021, ISSN 1414-0810 / E-ISSN 2675-7710

Trajetória nacional da aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares para o Programa Nacional de Alimentação Escolar

**The trajectory of food acquisition produced by family farmers for the Brazilian National School Food Program**

Larissa Galastri Baraldi, Doutora, NEPA-UNICAMP, lbaraldi@unicamp.br;  
Daniela Bicalho, Doutoranda, PPG-NSP -USP, bicalhodaniela@gmail.com;  
Betizabeth Slater, Doutora, FSP-USP, bslater@usp.br.

### Resumo

O objetivo deste estudo foi avaliar o alcance e a trajetória brasileira (2010 a 2016), bem como os fatores de influência, da meta de aquisição de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) impressa pela Lei Nº11.947/2009. Utilizaram-se dados públicos municipais para avaliar a participação (%) dos recursos gastos com alimentos de agricultores familiares, por cálculo de médias e modelos lineares generalizados. Aplicaram-se nacionalmente em média 21,8% dos recursos do PNAE com alimentos da agricultura familiar, havendo aumento destas compras em todas as regiões, no período. Regiões com maiores financiamentos governamentais para agricultura familiar obtiveram maiores compras para o PNAE. A região sul foi a única que conseguiu alcançar a meta imposta pela Lei. Conclui-se que o aumento na compra de alimentos da agricultura familiar ocorreu em âmbito nacional e regional, mesmo com a maior parte dos municípios não atingindo os 30% desejáveis.

### Palavras-chave

Agricultura, Política Pública, Alimentação escolar.

### Abstract

This study aims to evaluate the scope, history (2010 to 2016) and goals of food purchasing from family farmers participating in the Brazilian National School Feeding Program (acronym in Portuguese PNAE), preconized by the Law No. 11.947 / 2009. Factors influencing purchases were also evaluated. Municipal public data were reviewed to evaluate the percentage of funds spent on food provided by family farmers, through calculating averages and generalized linear models. The national average of PNAE funds spent on food from family farmers was 21.8%, where an increase was observed in all regions during the period of analysis. Regions with higher governmental funding for family farming resulted in higher levels of purchasing from family farms for PNAE. The southern region of Brazil was unique in achieving the target set by the Law. Research results showed that the increase of food purchasing from family farmers occurred on national and regional levels, even though most municipalities did not reach the desirable 30%.

### Keywords

Agriculture, Public Policy, School Food Programs.



## INTRODUÇÃO

A Alimentação no ambiente escolar se constitui uma das principais ferramentas do Estado para garantir o Direito Humanos a Alimentação Adequada (DHAA) por meio de políticas públicas, as quais visam a promoção, proteção da saúde e bem-estar da população nos primeiros anos da vida (BRASIL, 2002; FERREIRA; MAGALHÃES, 2007; FAO, 1996; VALENTE, 2002). No Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pode ser considerado uma das principais estratégias para garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dos estudantes da rede pública brasileira, quando apoia questões relacionadas à sustentabilidade, incentiva a aquisição de alimentos da agricultura familiar local e privilegia as minorias de comunidades tradicionais (AVILA; CALDAS; ASSAD, 2013; TURPIN, 2009).

Considerando sua ampla base legal, o PNAE permite a garantia da SAN dos estudantes, devido à publicação da Lei N°11.947/2009<sup>1</sup> que dispensa aos procedimentos de licitação para compra de alimentos. Adicionalmente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) apresentou uma meta visando promover a vinculação do PNAE com a agricultura familiar e, ao mesmo tempo, alavancar o comércio dessas famílias: no mínimo 30% do recurso financeiro do FNDE repassado à alimentação escolar passa a ser destinado para aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar (BRASIL, 2009; VALENTE, 2002).

Neste sentido, a agricultura familiar pode ser compreendida como uma construção social e cultural, que responde a diferentes contextos e processos, tanto no campo econômico e social como nas políticas públicas (PLOEG, 2014; SABOURIN; SAMPER; SOTOMAYOR, 2015). Nos distintos fóruns da sociedade civil emergiu a discussão do que realmente pode ser considerado agricultura familiar no Brasil devido à grande pluralidade do setor rural; no entanto, pelos critérios definidos pela Lei n° 11.326/2006<sup>2</sup> consideram-se estabelecimentos que se caracterizam como agricultor familiar aqueles que atendem, simultaneamente:

[...] a área do estabelecimento ou empreendimento rural não excede quatro módulos fiscais; a mão de obra utilizada nas atividades

<sup>1</sup> normatizada pela Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento para Educação (FNDE) N° 06, de 08 de maio de 2020, alterada pela Resolução N° 20 de 02 de dezembro de 2020.

<sup>2</sup> regulamentada pelo decreto No 9.064, 31 maio de 2017.



econômicas desenvolvidas é predominantemente da própria família; a renda familiar é predominantemente originada dessas atividades; e o estabelecimento ou empreendimento é dirigido pela família.

Com essa definição, constata-se que, segundo o Censo Agrícola 2006, a agricultura familiar representa 84,4% do total de estabelecimentos agropecuários. Ademais, 24,3% da superfície total ocupada pela agricultura familiar é responsável por 38% do valor bruto da produção gerada, o que corresponde a R\$ 54 milhões (MDA, 2009). Desta forma, a produção agropecuária da agricultura familiar se mostra relevante na América Latina, totalizando cerca de 17 milhões de unidades familiares. Isso representa 75% do total das unidades produtivas, podendo chegar a 90% em alguns países nessa região (SABOURIN; SAMPER; SOTOMAYOR, 2015).

Para garantir a manutenção e o desenvolvimento desta grande potência que é a agricultura familiar no Brasil, programas governamentais, como exemplo o Seguro Safra, dão subsídios aos agricultores em situações emergenciais (SILVA; SOUZA, 2008). Outro programa ainda mais amplo no financiamento e apoio é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) criado com o objetivo de possibilitar a elevação da capacidade produtiva dos agricultores familiares e, também, de aumentar e diversificar a produção (SAMBUICHI *et al.*, 2016). Apesar de serem programas nacionais, o atendimento e a distribuição do subsídio podem se dar de maneira desigual entre as regiões e unidades da federação, gerando o questionamento de como esses programas podem ou não estar contribuindo para as diferenças na produção e comercialização de alimentos nas diferentes áreas de agricultura familiar e, portanto, influenciando no alcance das compras do PNAE advindas dessas famílias (SAMBUICHI *et al.*, 2016).

No atual período de pandemia da Covid-19, tem sido ainda mais notável a importância do apoio financeiro governamental e de políticas que mantenham a já estabelecida conexão da agricultura familiar com o PNAE, visto que este programa continua operando mesmo com a suspensão das aulas presenciais e, enquanto um programa de garantia de direitos e universal, tem buscado atender a todos os estudantes da rede pública brasileira nesse contexto de crise sanitária e econômica (BICALHO; LIMA, 2020). Assim, cada vez mais o PNAE pode ser considerado um dos principais impulsionadores de um sistema alimentar saudável e sustentável, estabelecendo uma



sinergia entre agricultores familiares, de maneira a promover a saúde nutricional dos indivíduos e suas famílias, e o desenvolvimento da sua localidade (HLPE, 2020).

Apesar dos esforços para vincular o PNAE à agricultura familiar, os primeiros estudos indicaram que o alcance da meta imposta pelo FNDE não aconteceu em diferentes regiões do Brasil (MDA, 2009). Em 2010, primeiro ano de implantação da lei, menos da metade dos estados Brasileiros (47,4%) realizaram a compra da agricultura familiar e na média se utilizou 22% da verba destinada para aquisição de alimentos da agricultura familiar (SARAIVA *et al.*, 2013). No ano seguinte, 613 municípios do estado de São Paulo foram investigados, e destes apenas 47% realizaram o processo de compras da agricultura familiar por completo, ou seja, publicaram a chamada pública, receberam os alimentos e pagaram aos agricultores (VILLAR *et al.*, 2013).

Em geral, poucos foram os estudos que avaliaram o processo da compra de alimentos provenientes da agricultura familiar para o PNAE em todos os municípios brasileiros (DE OLIVEIRA MACHADO *et al.*, 2018; SCHNEIDER *et al.*, 2016; VILLAR *et al.*, 2013). Outrossim, na literatura não há estudos que descrevam nacionalmente a trajetória completa – desde a promulgação da lei até os últimos dados disponíveis em 2016 – da execução dos recursos financeiros repassados pelo FNDE destinados à compra de alimentos provindos da agricultura familiar.

Diante de um programa de suma relevância e que atende um território tão amplo e diversificado (TURPIN, 2009), faz-se necessário verificar se a obrigatoriedade de compras de alimentos da agricultura familiar tem acontecido conforme o planejado na Lei e, ainda, quais os fatores de influência tem auxiliado ou afastado os diferentes municípios e regiões do país de atingirem a meta imposta. Para preencher essa lacuna, este estudo teve por objetivo descrever em âmbito nacional a trajetória completa dos recursos financeiros aplicados na compra de alimentos oriundos da agricultura familiar e avaliar o alcance da meta impressa pela Lei 11.947/09, nos municípios e nas diferentes regiões do país em função de suas diferentes condições socioeconômicas e de apoio de programas políticos.

## MÉTODOS

### *Desenho, dados e variáveis do estudo*

Do montante dos repasses financeiros realizados pelo FNDE aos municípios,

avaliou-se o gasto que foi destinado à aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar para a alimentação escolar, entre os anos de 2010 a 2016, possibilitando a construção de dados em painel para este estudo ecológico. Para isso, baseou-se em informações de bancos de dados nacionais contidas nas variáveis: “Ano de coleta”, “Entidade executora”, “Unidade Federativa (UF)”, “Valor transferido”, “Valor da aquisição”, “Percentual gasto”, “Estado”. A partir dessas informações foram, também, criadas as variáveis “Região do país” e “Município atinge ou não a meta imposta pelo FNDE”.

Esses dados nacionais são públicos e disponibilizados pelo próprio FNDE no site <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>. Excetua-se o ano de 2010, em que os dados foram provenientes de um estudo realizado pela equipe do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Brasília (Cecane/UnB), o qual forneceu dados equivalentes aos encontrados no site do FNDE, o que possibilitou compatibilizar a análise em todo o período avaliado (SARAIVA *et al.*, 2013).

Mais especificamente, o estudo realizado pelo Cecane/UNB, em 2010, teve como referência informações - não públicas- providas pelo FNDE. Nesse ano, o FNDE utilizou um instrumento de prestação de compras chamado de Demonstrativo Sintético Anual (DSA), o qual apresentava um campo específico para que as Entidades Executoras informassem quanto foi gasto do recurso do PNAE na compra de alimentos do produtor rural familiar. Outro instrumento disponível foi o parecer conclusivo dos conselheiros de alimentação escolar (CAE) que permitiu acompanhar as compras (SARAIVA *et al.*, 2013). Desse modo, as análises aplicadas para o ano de 2010 possuem base em dados autorrelatados.

A partir de 2011, a extração dos dados secundários passa a ser realizada no “Sistema de Gestão de Contas – SigPC – Contas Online do FNDE em funcionamento”. Os registros do SigPC foram, então, realizados pelos gestores públicos municipais e estaduais para fins de prestação de contas. Para as análises dos registros válidos de 2011 e 2012 foram considerados os valores pagos de cada DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) física ou Jurídica, declarados pelo gestor. Em 2013, uma nova melhoria para precisão dos valores foi feita; passam a ser considerados valores válidos aqueles vinculados à nota fiscal para informações das despesas, considerando: documentos de



despesa com formulário de DAP preenchido e documento com autorizações identificadas na modalidade dispensa de licitação com base no § 1.º do artigo 14 da Lei Nº11.947/09 e registros de documentos de despesas de aquisições que contenham Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Cadastro de Pessoa Jurídica (CNPJ) identificados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como organizações com DAP jurídicas ativas nos respectivos anos da aquisição, portanto, os dados deixam de ser relatados e passam a ser compilados. Com a junção dos dados de 2010 com os demais disponibilizados para os anos que se seguiram, construiu-se a variável desfecho – percentual dos gastos municipais do PNAE com a agricultura familiar em relação ao valor total disponível para o programa.

Em paralelo, as variáveis principais de interesse envolveram a hipótese de que programas e políticas federais que dão suporte direto à agricultura familiar podem influenciar no desfecho, assim incluíram-se como fatores explicativos: os valores (em reais) repassados por Unidades de Federação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), em cada ano de estudo. Essas variáveis apresentaram distribuição não normal e foram categorizadas em quartis para que fosse possível avaliar a tendência de aumento do alcance do desfecho nos diferentes estratos estudados.

As variáveis de controle utilizadas na pesquisa, igualmente as variáveis de exposição, foram buscadas e escolhidas em função da disponibilidade de dados municipais durante todo o período estudado, em plataformas virtuais dos ministérios que estão ou estiveram envolvidos com a agricultura familiar (Ministério Do Desenvolvimento Social; Do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura e do Abastecimento) e do portal de transparência do governo federal. As variáveis de controle foram inseridas com o objetivo de corrigir mudanças ocorridas nos municípios ao longo do tempo que pudessem estar relacionadas tanto com a variável desfecho quanto com as variáveis principais de interesse. Obteve-se, assim, por variável de controle o coeficiente de Gini, o Produto Interno Bruto per capita (PIB), a população em número de habitantes, o valor adicionado bruto da Agropecuária a preços correntes e número de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) emitidas, todas em nível municipal e a categorização da atividade com maior valor adicionado bruto em “Agricultura, inclusive apoio à agricultura e a pós-colheita” (1 - sim) e “Todas demais atividades” (0 - não). A variável ‘região do país’ (norte, nordeste, sul, sudeste, centro-oeste) também foi adicionada no



modelo para ajuste.

### *Análise estatística*

Para descrever a trajetória dos gastos com alimentos provindos da agricultura familiar, calculou-se a porcentagem média nacional e por estado desse gasto em cada ano. A variação média anual no gasto e o teste de tendência linear foram calculados apenas com os dados de 2011 a 2016 por regressões lineares simples, colocando como desfecho cada percentual de gasto (nacional e por estado) e a variável ano como contínua. Descreveu-se, também, a média de municípios por ano que não realizaram compras da agricultura familiar (gasto zero).

Em seguida, para avaliar o alcance da meta exigida na Lei 11.947/09, foi apresentado graficamente os municípios que executaram o gasto de 30% dos recursos financeiros da verba do PNAE repassada pelo FNDE com alimentos da agricultura familiar no final da trajetória estudada (ano de 2016), no mapa territorial do Brasil.

Por fim, calculou-se valores médios populacionais marginais para todo o período do alcance da meta imposta ao PNAE e avaliou-se a influência dos programas federais de interesse neste alcance, utilizando-se equações lineares de estimação generalizadas, considerando a correlação permutável entre os municípios e com tratamento longitudinal dos dados. A trajetória da participação ajustada de gastos dos recursos financeiros com agricultura familiar das cinco regiões brasileiras foi apresentada graficamente, testes de *Wald* foram utilizados para realizar qualquer comparação entre categorias e testes de tendência linear foram realizados tratando-se as variáveis categóricas ordinais como contínuas.

Considerou-se como nível de significância estatística de 95% ( $p < 0,05$ ). Todas as análises foram realizadas utilizando o *Software* Stata versão 14.1 SE, o mapa foi construído com o software Qgis 3.10.

## **RESULTADOS**

No Brasil durante o período de 2011 a 2016, o gasto médio de recursos financeiros disponibilizados pelo FNDE para a compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar foi de 21,8% (erro padrão da média: 0,1%), sendo que Amapá e Piauí foram os estados que executaram menor compra de alimentos da agricultura familiar (12,0



e 9,3% dos recursos disponibilizados, respectivamente). Em contraposição, o Rio Grande do Sul foi o estado que apresentou maior gasto médio no período com esse tipo de aquisição, isto é, 37,6% do valor transferido, seguido de Santa Catarina (35,6%) (Tabela 1).

Nota-se que no país houve incremento médio anual positivo, de 3,0% dos valores totais transferidos ( $p$  de tendência  $< 0,001$ ): no gasto com alimentos da agricultura familiar. Em outras palavras, o valor gasto utilizado passou de 16,2% em 2011 para 27,8 em 2016. Na análise individual, a maioria dos estados apresentou incremento médio positivo e significativo nas compras de alimentos da agricultura familiar, dos quais Maranhão e Alagoas foram os que apresentaram o maior incremento positivo significativo no período (Tabela 1).

A quantidade de municípios que não realizaram compras com alimentos provindos da agricultura familiar teve declínio significativo ( $p < 0,001$ ) passando de 1.703 municípios dos 3.692 avaliados em 2010, para 777 municípios dos 5.549 avaliados em 2016 (dados não apresentados). Ao observar graficamente o alcance final da trajetória, em 2016, pela distribuição territorial dos municípios que atingiram a meta, nota-se maior concentração de sucessos na região sul e sudeste, sendo a maior concentração de municípios que não atingiram a meta na região centro-oeste e norte do país (Mapa 1).

Essa informação é confirmada nos dados brutos (31,8% e 21,4%) e ajustados (29,5% e 22,8%) que apontam respectivamente a região sul e sudeste as com maior participação média no período e, as regiões, centro-oeste e norte com média no período significativamente inferior as outras regiões com média ajustada de 15,2 e 16,2% dos gastos com agricultura familiar (Tabela 2).

No período avaliado, os municípios pertencentes aos quartis que receberam maiores valores do PRONAF foram os que apresentaram maiores gastos percentuais do PNAE com a agricultura familiar ( $p$  de tendência linear  $< 0,01$ ), independentemente de sua região e valores recebidos do SEAF (Tabela 2). Já os valores liberados do SEAF para os municípios apesar de mostrarem uma associação positiva nos dados brutos com o desfecho (quartis que receberam maiores valores do seguro tiveram maior gasto com agricultura familiar), ao se fazer o ajuste pelas variáveis de confusão e demais variáveis de controle foi encontrada uma relação significativa inversa com o desfecho (Tabela 2).

**Tabela 1:** Participação dos gastos médios de recursos financeiros (% do valor transferido pelo FNDE para os municípios) com alimentos adquiridos da agricultura familiar para o PNAE, segundo estado e Distrito Federal. Brasil, 2010 - 2016.

Estados	Ano								Coef.
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011-2016	
AC	8,2	12,8	11,6	11,8	15,3	16,1	17,7	13,4	1,4
AL	4,9	7,7	8,3	12,6	21,4	21,5	28,7	15,0	4,0*
AM	10,5	10,0	15,3	21,0	12,4	10,3	17,0	13,9	4,9
AP	6,1	6,3	9,2	15,9	16,1	10,7	17,4	12,0	0,2
BA	7,1	12,4	14,6	18,7	22,8	24,4	24,2	17,9	0,3*
CE	12,2	19,5	19,2	23,3	25,3	25,3	27,0	21,7	0,2*
DF	4,1	NA	NA	NA	12,9	9,1	4,2	4,3	0,5
ES	14,8	28,6	32,5	34,9	79,5	42,1	34,9	38,0	0,2*
GO	5,6	10,8	13,8	19,6	18,7	18,2	18,7	15,1	3,4*
MA	7,6	7,9	8,6	19,0	22,0	24,3	24,0	16,9	3,9*
MG	9,0	17,0	20,0	24,9	27,4	31,6	32,9	23,3	0,3*
MS	7,3	12,4	17,0	20,8	21,5	22,4	25,7	18,2	0,2*
MT	9,4	10,5	12,9	16,5	17,5	19,6	17,0	14,8	0,3*
PA	8,9	8,5	12,0	18,6	21,6	24,1	23,2	17,3	0,3*
PB	9,8	17,1	18,1	24,9	22,0	23,1	28,5	20,6	0,3*
PE	4,8	7,7	10,8	15,0	16,6	20,8	20,2	13,8	0,3*
PI	10,9	6,2	7,1	8,5	9,3	11,0	11,7	9,3	0,0
PR	17,2	22,6	26,0	27,5	31,1	38,8	38,8	28,9	0,4*
RJ	5,5	10,6	14,1	32,5	19,2	22,1	25,6	18,5	0,3
RN	6,1	10,8	12,4	16,5	19,4	16,2	17,3	14,2	0,2*
RO	9,1	17,0	19,6	26,7	34,3	34,6	32,5	24,9	0,4*
RR	1,0	2,0	4,3	5,7	13,7	17,0	28,1	10,6	0,4
RS	21,5	32,3	37,4	39,8	43,3	46,6	42,1	37,6	0,3*
SC	18,2	29,1	32,6	37,8	42,6	42,9	46,4	35,6	0,4*
SE	14,5	14,2	17,8	25,0	26,9	33,6	36,3	24,2	0,4*
SP	5,0	9,8	14,8	18,2	24,6	26,6	16,1	16,5	0,3*
TO	11,4	13,0	11,9	17,6	16,8	16,8	15,4	14,9	0,1
<b>Brasil</b>	<b>10,5</b>	<b>16,2</b>	<b>19,2</b>	<b>23,4</b>	<b>26,6</b>	<b>28,3</b>	<b>27,8</b>	<b>21,8</b>	<b>3,0*</b>

\*p de tendência &lt; 0,001

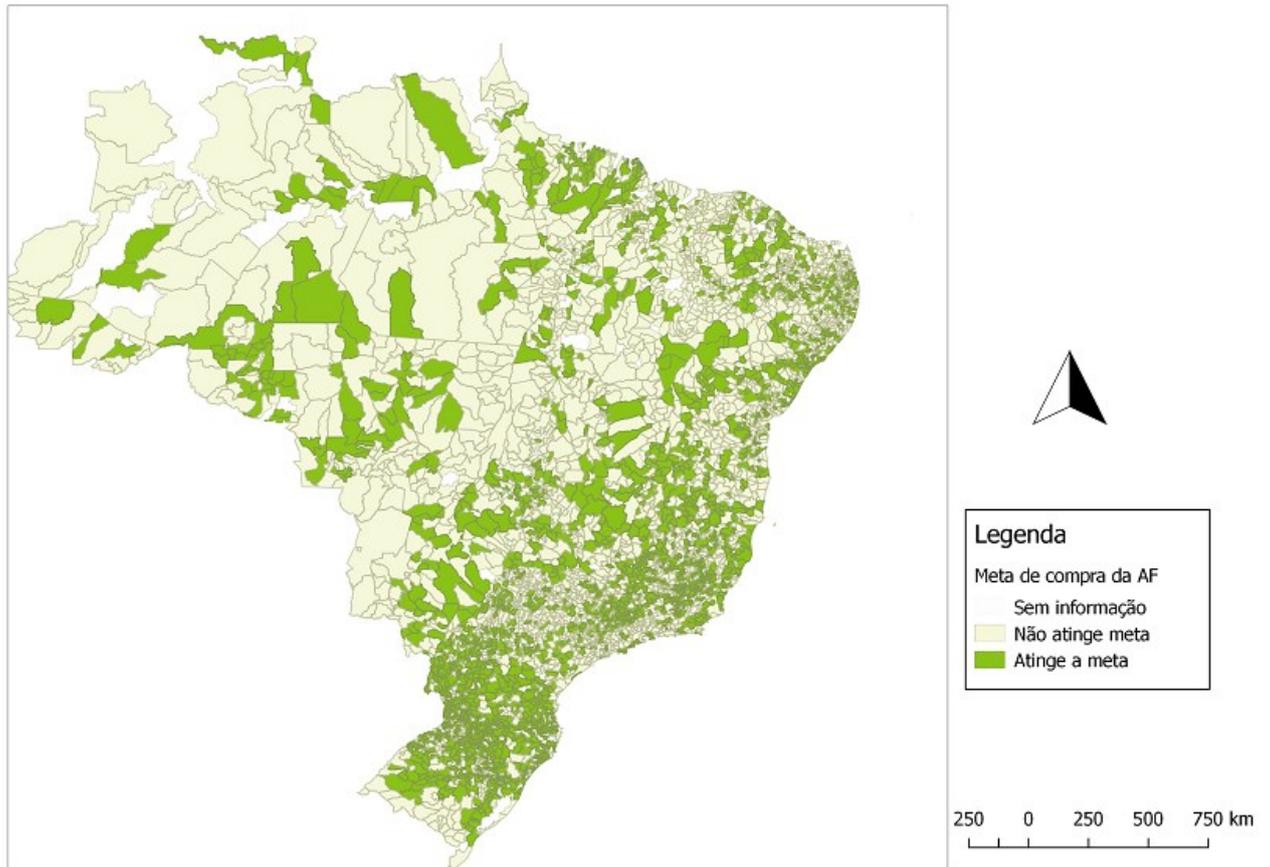
NA: dado não apresentado.



Abreviações:

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

**Mapa 1:** Alcance da meta (atingir 30% dos gastos do recurso do FNDE para os municípios) com alimentos adquiridos da agricultura familiar para o PNAE. Brasil, 2016.



Abreviações:

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

AF – Agricultura Familiar.

**Tabela 2:** Participação bruta e ajustada<sup>1</sup> dos gastos médios de recursos financeiros (% média do valor transferido pelo FNDE para os municípios e erro padrão) com alimentos adquiridos da agricultura familiar para o PNAE, segundo região e apoio e adesão a programas federais. Brasil, 2010-2016.

	Valores brutos		Valores ajustados	
	%	Erro Padrão	%	Erro Padrão
<b>Região</b>				
Centro-oeste	15,1	0,4	15,2	1,0*
Norte	15,8	0,4	16,2	1,0*
Nordeste	16,1	0,2	17,5	0,6
Sudeste	21,4	0,4	22,8	0,6*
Sul	31,8	0,4	29,5	0,7*
<b>PRONAF (quartis)</b>				
1	14,8	0,2	16,9	0,5***
2	15,6	0,2	18,0	0,4
3	23,7	0,4	23,6	0,4
4	31,8	0,3	27,4	0,5
<b>SEAF (quartis)</b>				
1	19,4	0,2	23,6	0,4***
2	19,9	0,2	22,4	0,4
3	18,1	0,4	19,5	0,4
4	28,6	0,4	19,8	0,5

1 – Valores ajustados para as variáveis: coeficiente de Gini, PIB, no de habitantes por municípios, o valor adicionado bruto da Agropecuária a preços correntes, atividade com maior valor adicionado bruto no município, número de DAPs emitidas na região.

\*p < 0,001 no teste de Wald para comparação das categorias

\*\*\* p < 0,01 para o teste de tendência linear

Abreviações:

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

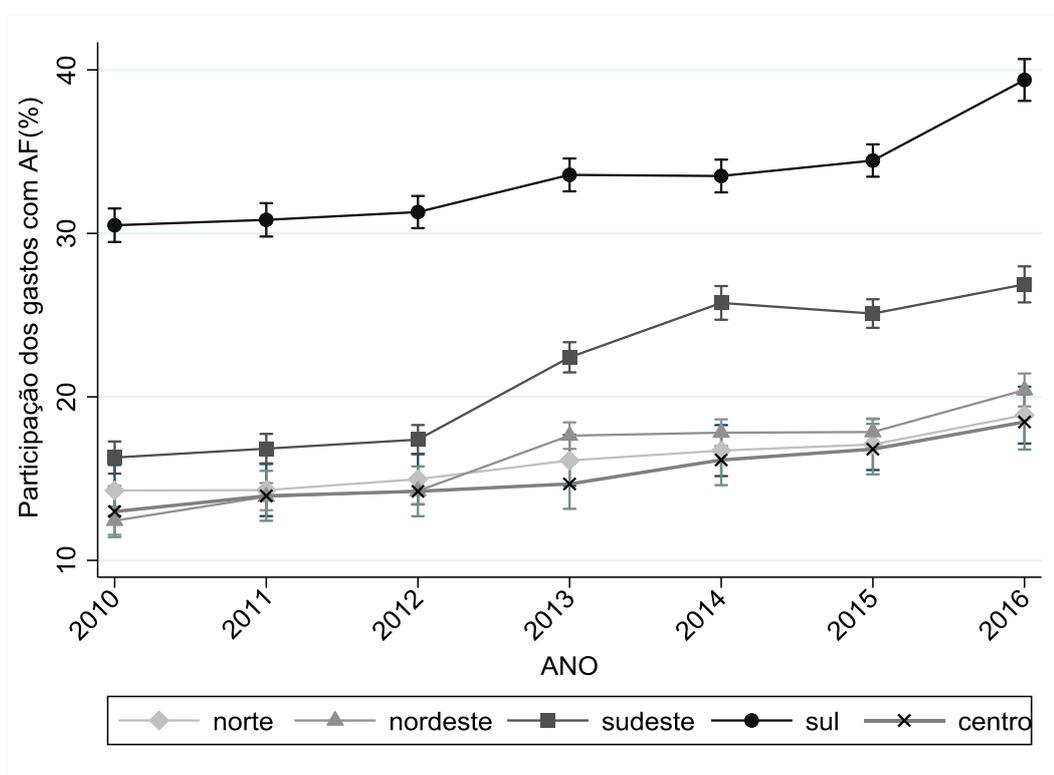
DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf.

SEAF – Seguro da Agricultura Familiar.

A apresentação final da evolução da participação ajustada dos gastos de recursos financeiros com alimentos da agricultura familiar em relação ao valor total de recursos transferidos, pelas macrorregiões do país, é apresentada no Gráfico 1. De modo geral,

observa-se inclinação positiva em todas as curvas, contudo, nota-se aumento do distanciamento das regiões sul e sudeste das demais regiões. As regiões: centro-oeste, norte e nordeste não apresentaram diferença significativa entre si na trajetória, porém, foram menores ( $p < 0,001$ ) do que as regiões sul e sudeste. A região sul foi a única que ao término da trajetória conseguiu alcançar a meta de gasto de 30% com a agricultura familiar mostrando-se superior a todas as outras ( $p < 0,001$  para teste de *Wald*).

**Gráfico 1:** Evolução dos gastos médios (valores em % e intervalo de confiança 95%) ajustados<sup>1</sup> com alimentos adquiridos da agricultura familiar para o PNAE, por região. Brasil, 2010-2016.



<sup>1</sup> Média ajustada por coeficiente de Gini, PIB, no de habitantes por municípios, o valor adicionado bruto da Agropecuária a preços correntes, atividade com maior valor adicionado bruto no município, número de DAPs emitidas na região e ano.

Abreviação:

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar.

AF – Agricultura Familiar

## DISCUSSÃO

Esse é o primeiro estudo a traçar a trajetória completa dos gastos municipais com alimentos produzidos pela agricultura familiar para o PNAE desde a promulgação da Lei 11.947/2009, além da visão nacional e regional conferida à apresentação dos dados. Os resultados revelam que, em seis anos, embora o Brasil tenha apresentado trajetória ascendente na aplicação de recursos para compra de alimentos da agricultura familiar destinados ao PNAE, não se alcançou na média do país a meta imposta pela Lei 11.947/2009 de gasto mínimo de 30% dos recursos com esses alimentos. A proporção de municípios que ficaram aquém do proposto por essa lei foi maior nas regiões: centro-oeste, norte, nordeste e sudeste.

Parte desses resultados são explicadas pelas dificuldades que os agricultores familiares ainda encontram no acesso ao mercado institucional, incluindo a alimentação escolar. A literatura apresenta que o elo entre agricultura familiar e o PNAE ainda é enfraquecido por questões como: grande demanda no volume de produção; falta de informação do agricultor e de formação técnica, ineficiência no apoio institucional para que o agricultor possa atender as exigências do programa; prática de comercialização que compromete a quantidade, a qualidade e o preço dos alimentos; falta de planejamento do gestor e de interesse em comprar dos agricultores familiares, devido aos entraves burocráticos e os requisitos para o enquadramento nos processos de compra (PORRUA *et al.*, 2020; SAMBUICHI *et al.*, 2014a).

Analisando o contexto nacional, é preciso considerar a grande extensão territorial do Brasil e o fato de apresentar cinco regiões com diferenças nos aspectos relativos ao clima, solo e topografia. A heterogeneidade político-cultural e as disparidades socioeconômicas - bem como suas instabilidades - podem ao interagir com as diferentes características de cada região limitar a execução da compra de alimentos da agricultura familiar (MOREIRA; HELFAND; FIGUEIREDO, 2007).

A região sul, por exemplo, é diferenciada positivamente, trazendo alguns pontos a serem seguidos. Mostra-se a existência de um alto percentual de produtores diversificados, que atuam na policultura. Nessa região, estão os agricultores familiares mais produtivos e organizados, entre as possíveis explicações para isso temos a tradição camponesa e o maior percentual de cooperativismo/associativismo existente entre os produtores. Outro fato interessante, é a maior presença de produtores orgânicos e

agroecológicos (OLIVEIRA; SAMBUICHI; SILVA, 2013; SILVA; SOUZA, 2008). Ainda, em favorecimento a região Sul, encontra-se maior financiamento para a assistência técnica e extensão rural, sendo provavelmente a região que se encontra mais organizada no país (MDSCF,2015). Em conjunto, esses aspectos alavancam os processos que envolvem a agricultura familiar – desde o plantio até a comercialização - o que assegura o alcance das metas propostas no PNAE.

Em contrapartida, um exemplo clássico acerca das barreiras regionais que podem agravar essa heterogeneidade é a ocorrência das secas no Nordeste. Esse fenômeno climático se traduz em uma cultura de sobrevivência dos agricultores com maior dificuldade socio econômica, como o plantio de subsistência e o enfrentamento das crises relacionadas, levando a segundo plano ou até inviabilizando a comercialização de alimentos para mercados como o PNAE (OLIVEIRA; SAMBUICHI; SILVA, 2013; SILVA; SOUSA, 2013).

Os dados deste estudo revelaram que os valores liberados do SEAF mostraram uma relação inversa com a participação das compras da agricultura familiar no PNAE. Fragilidades no SEAF tem sido expostas e mostram que a assimetria de informação disponível entre os segurados pode levar a má escolha dos mesmos por parte do segurador, bem como a uma má aplicação do recurso fazendo com que ele não avance de um financiamento assistencialista, ou seja, não dê chance ao segurado de avançar para além da recuperação de perdas (MAIA, 2008). Ademais, no SEAF não há diferenciação de taxa do seguro em função da tecnologia que dispõe cada produtor familiar e, curiosamente, os empreendimentos assegurados concentram-se nas regiões nordeste e sul que além de serem muito distintas são agroclimatologicamente conflitantes (MAIA, 2008). Assim, é possível que a relação inversa encontrada neste estudo entre valores do SEAF e compras da agricultura familiar para o PNAE pode ter relação com o fato de que muito agricultores que pedem maiores seguros são os que enfrentaram mais intempéries, ou ainda, são produtores de mais baixa produtividade (MAIA,2008) e, portanto, tiveram mais dificuldades em produzir e vender para o Programa.

Esses problemas já não são apontados no PRONAF, visto que além de repassar valores muito maiores nacionalmente há uma grande diversificação nos seus objetivos e nas formas de financiamento, de modo que “são quatro objetivos específicos complementam os propósitos do programa: a) ajustar as políticas públicas de acordo com

a realidade dos agricultores familiares; b) viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares; c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos” (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2021), não sendo surpresa a correlação forte e linear encontrada neste estudo entre os valores recebidos pelo PRONAF e os gastos municipais realizados para compra de alimentos dos agricultores familiares.

Complementarmente, um programa que trouxe uma aproximação importante entre o PNAE e a agricultura familiar foi a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, considerado um grande avanço para a política agrícola brasileira por apoiar a os agricultores familiares na superação dos seus obstáculos. O programa diminuiu a pressão dos intermediários, a falta de reservas e a incapacidade de abastecer os programas públicos, incluindo o PNAE, na medida em que também regula o mercado dos preços dos seus produtos. Muitas escolas receberam alimentos produzidos diretamente por agricultores familiares por meio deste programa (GRISA *et al.*, 2011), e por mais que dados do PAA não tenham sido avaliados neste estudo por não estarem disponíveis desde o início até o fim da trajetória avaliada, acredita-se que o programa também tem auxiliado na presença de alimentos de produtores locais e familiares nas escolas de cada município.

O vínculo entre o PNAE com a agricultura familiar, desempenha um papel determinante para o cumprimento do direito humano à alimentação adequada (DHAA) e da SAN, por trazer uma série de oportunidades: oferta sustentável de alimentos saudáveis, frescos e culturalmente apropriados; possibilidade de incorporar os produtos agroecológicos nas escolas; garantia ao agricultor familiar de geração de renda; dinamismo da economia local; aproximação entre a comunidade escolar e os agricultores (SAMBUICHI *et al.*, 2014a; TEO; MONTEIRO, 2012). Muito embora o governo federal possa usar o poder do mercado, por meio das compras públicas, para incentivar estratégias de produção mais sustentáveis do ponto de vista social e ambiental (BOCCHI *et al.*, 2019), a lenta trajetória da compra da agricultura familiar para o PNAE apresentada neste estudo, culminou com o não alcance da meta imposta pela Lei, elucidando a fragilidade atual dos processos determinantes de SAN no país, o que não corrobora para a conquista de um sistema alimentar mais sustentável.

Cabe destacar que no contexto da pandemia da covid-19 faz-se mais necessário o estímulo do FNDE à prática das compras da agricultura familiar por estados e municípios. A articulação entre as políticas de educação e de agricultura para entrega dos kits de alimentos para os estudantes é uma estratégia importante para reduzir os impactos negativos da pandemia tanto para alimentação escolar, promovendo uma alimentação adequada e saudável para os estudantes em suas casas quanto para agricultura familiar, quanto para o fortalecimento e garantia de renda para os agricultores (AMORIM; RIBEIRO JUNIOR; BANDONI, 2020; BICALHO; LIMA, 2020).

Por fim, são muitos os desafios que persistem para o alcance da Lei 11.947/2009 em todo o Brasil. A implementação da iniciativa de compras diretas da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar é um processo complexo que envolve diversos órgãos, instituições, atores e setores. Para que esta iniciativa tenha sucesso é necessário que exista uma forte articulação intersetorial de forma integral e coordenada. Para isso, faz-se necessário avaliar como superar as barreiras locais e regionais específicas para efetivação do processo de compra alimentos da agricultura familiar (SAMBUICHI *et al.*, 2014b).

Vale a ressalva que este estudo apresenta limitações, porém, em sua maior parte, são inerentes ao seu desenho (ecológico) e à natureza dos dados secundários utilizados. Ou seja, tem-se a dificuldade em estabelecer temporalidade entre causa e efeito, e parte dos dados apresentam possível viés de informação por serem autorrelatados. Em função da mudança do método de coleta de dados no período (dados relatados por gestores e obtido em um estudo do Cecane/UnB em 2010; relatados por gestores em 2011 e 2012 extraídos do sistema Sig e dados extraídos diretamente da nota fiscal a partir de 2013, igualmente encontrados no sistema SigPc), houve a impossibilidade de fazer a comparação direta ano-a-ano entre municípios. Uma última limitação decorre do fato de possíveis características de influência no desfecho não estarem disponíveis publicamente ou por todo o período para inclusão no modelo explicativo (como número de nutricionistas disponíveis nas escolas municipais e dados do PAA e da ATER em cada município). Entretanto, estudos ecológicos, em vantagem aos estudos individuais, conseguem estimar bem os efeitos de uma exposição quando ela varia pouco na área de estudo, pela comparação entre áreas, que foi o caso do desfecho aqui apresentado. Ademais, a avaliação de dados nacionais oferece um panorama completo do resultado do



programa que está sendo estudado permitindo fazer inferências sobre a qualidade do mesmo.

Apontam-se como possíveis melhoras no sistema de coleta armazenamento de dados a inclusão do número de DAPS físicas e jurídicas por município, a diferenciação mais clara entre dados faltantes e gasto zero, além da separação dos dados estaduais (provenientes de secretarias de educação, por exemplo) dos dados municipais em bancos diferentes. Tais aprimoramentos, por parte do FNDE, podem elevar a precisão das análises e permitem a avaliação completa do programa.

## CONCLUSÃO

Este artigo revela a trajetória completa em âmbito nacional dos recursos financeiros aplicados na compra de alimentos oriundos da agricultura familiar. Embora o Brasil tenha apresentado tendência de aumento na aplicação de recursos para essa compra destinada ao PNAE, apenas a região sul do país alcançou na média a meta imposta pela Lei 11.947/2009 de gasto mínimo de 30% dos recursos com esses alimentos. A maior parte dos municípios continuam não atingindo a meta imposta pela lei. De modo infórtuno, a discrepância da utilização desse recurso aumentou ao se comparar os estados e regiões. Observa-se, ainda, que desigualdades regionais no alcance de programas de financiamento e apoio aos agricultores, como o PRONAF, podem resultar diretamente em impactos negativos ao PNAE.

Assim, propõe-se a investigação com dados mais completos individuais e longitudinais que permitam mais profundidade na avaliação dos determinantes sociais, econômicos e ambientais associados a implementação dessa lei, o que poderá ajudar no planejamento de ações de SAN para o cumprimento do DHAA no que tange a alimentação escolar e a agricultura familiar no Brasil.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Ana Laura Benevenuto De; RIBEIRO JUNIOR, José Raimundo Sousa; BANDONI, Daniel Henrique. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 54, n. 4, p. 1134–1145, 2020. ISSN: 0034-7612. DOI: 10.1590/0034-761220200349.

ÁVILA, Mário Lúcio; CALDAS, Eduardo de Lima; ASSAD, Silvia Starling. Sinergia e



coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE. **Sociedade e Desenvolvimento Rural, Brasília**, v. 7, n. 3, p. 68-81, 2013. Disponível em: < <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/view/182/139> >.

BICALHO, Daniela; LIMA, Tácio de Mendonça. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia da COVID-19. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, [S. l.], v. 15, n. 0, p. 52076, 2020. ISSN: 2238-913X. DOI: 10.12957/demetra.2020.52076.

BOCCHI, Carmem Priscila; DE SOUZA MAGALHÃES, Élcio; RAHAL, Lilian; GENTIL, Patrícia; DE SÁ GONÇALVES, Rafaela. A década da nutrição, a política de segurança alimentar e nutricional e as compras públicas da agricultura familiar no Brasil. **Revista Panamericana de Salud Pública**, [S. l.], v. 43, 2019.

BRASIL. **As cartas da promoção da saúde**. Ministério da Saúde Brasília, 2002.

BRASIL. Lei nº 11.947. Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. 16 jun. 2009.

DE OLIVEIRA MACHADO, Patrícia Maria; SCHMITZ, Bethsáida de Abreu Soares; GONZÁLEZ-CHICA, David Alejandro; CORSO, Arlete Catarina Tittoni; DE VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes; GABRIEL, Cristine Garcia. Caracterização dos municípios brasileiros em relação à compra direta de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar Characterization of Brazilian municipalities regarding purchase of products directly from family farms for the National School Feeding Program. [S. l.], [s.d.].

FERREIRA, Vanessa A.; MAGALHÃES, Rosana. Nutrição e promoção da saúde: perspectivas atuais. **Cadernos de Saúde Pública**, [S. l.], v. 23, p. 1674–1681, 2007. ISSN: 0102-311X, 0102-311X, 1678-4464. DOI: 10.1590/S0102-311X2007000700019. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Rome Declaration and Plan of Action**. 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm>. Acesso em: 11 jan. 2021.

GRISA, Catia; SCHMITT, Claudia Job; MATTEI, Lauro Francisco; MALUF, Renato Sergio; LEITE, Sergio Pereira. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Agriculturas**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 34–41, 2011.

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION (HLPE). **Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030 | Knowledge for policy**. Roma, 2020. Disponível em: [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/food-security-nutrition-building-global-narrative-towards-2030\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/food-security-nutrition-building-global-narrative-towards-2030_en). Acesso em: 11 jan. 2021.

MAIA, Williams Nogueira Peixoto. **Seguro da agricultura familiar: identificação de limites e propostas para sua sustentabilidade a partir da teoria da assimetria de**



**informação.** 2008. 106 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) -Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/3024>. Acesso em: 12 jan. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Agricultura Familiar no Brasil e o Censo Agropecuário 2006.** Brasil, 2009. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro\\_2006.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf). Acesso em: 11 jan. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **MAPASAN 2014: Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional. -- Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasil, 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/caisan-mds/monitoramento-da-san/mapasan/2015>. Acesso em: 11 jan. 2021.

MOREIRA, Ajax RB; HELFAND, Steven M.; FIGUEIREDO, Adriano MR. **Explicando as diferenças na produtividade agrícola no Brasil.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 2007.

OLIVEIRA, Michel Angelo Constantino De; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Ana Paula Moreira Da. Experiências agroecológicas brasileiras: uma análise à luz do desenvolvimento local. **Revista brasileira de Agroecologia**, v. 8, n. 2, p. 14–27, 2013.

PLOEG, Jan Douwe Van der. **Dez qualidades da agricultura familiar.** Rio de Janeiro: AS-PTA, 2014. *Agriculturas: experiências em agroecologia; cadernos de debate ; n.1.*

PORRUA, Priscila et al. Management Evaluation of the National School Feeding Program from the perspective of fostering family farming. **Cadernos Saúde Coletiva**, v. 28, n. 3, p. 426–437, 2020. ISSN: 1414-462X. DOI: 10.1590/1414-462x202028030361.

SABOURIN, Eric; SAMPER, Mario; SOTOMAYOR, Octavio. **Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas.** hal-02842158f. IICA, 2015.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; GALINDO, Ernesto Pereira; OLIVEIRA, MAC De; MOURA, AMM De. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: Sambuichi RHR, Silva APM, Oliveira MAC, Moisés Savian, organizadores. **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2014 a.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; GALINDO, Ernesto Pereira; PEREIRA, Rodrigo Mendes; CONSTANTINO, Michel; RABETTI, Matheus dos Santos. **Diversidade da Produção nos Estabelecimentos da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise econométrica baseada no cadastro da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).** Rio de Janeiro, 2016.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Ana Paula Moreira Da; OLIVEIRA, Michel Angelo Constantino De; SAVIAN, Moisés. **Políticas Agroambientais e Sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília, 2014 b.

SARAIVA, Elisa Braga; SILVA, Ana Paula Ferreira Da; SOUSA, Anete Araújo De; CERQUEIRA, Gabrielle Fernandes; CHAGAS, Carolina Martins dos Santos; TORAL, Natacha. Panorama of purchasing food products from family farmers for the Brazilian School Nutrition Program. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927–935, 2013. ISSN: 1413-8123. DOI: 10.1590/S1413-81232013000400004.

SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro Francisco. HISTÓRICO, CARACTERIZAÇÃO E DINÂMICA RECENTE DO PRONAF – PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR. **Revista Grifos**, [S. l.], v. 30, n. 51, p. 12–41, 2021. ISSN: 2175-0157. DOI: 10.22295/grifos.v30i51.5656.

SCHNEIDER, Sergio; THIES, Vanderlei Franck; GRISA, C.; BELIK, W. Potential of public purchases as markets for family farming: an analysis of Brazilian School Feeding Program between 2011 and 2014. *In: Advances in food security and sustainability*. [s.l.] : Elsevier, 2016. v. 1p. 69–95.

SILVA, Ana Paula Ferreira Da; SOUSA, Anete Araújo De. Alimentos orgânicos da agricultura familiar no Programa Nacional de alimentação Escolar do Estado de Santa Catarina, Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 26, n. 6, p. 701–714, 2013. ISSN: 1415-5273. DOI: 10.1590/S1415-52732013000600009.

SILVA, Napie Galve Araujo; SOUZA, Joao Paulo Oliveira De. Seguro Safra Para O Semi-Árido Cearense. In: 46th Congress SOBER, 2008, Rio Branco. **Anais eletrônicos**, Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Brasil, 2008. Disponível em: <https://ageconsearch.umn.edu/record/133290/>

TEO, Carla Rosane Paz Arruda; MONTEIRO, Carlos Augusto. Legal framework of the National School Feeding Program: a new reading for aligning purposes and practices in food acquisition. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 25, n. 5, p. 657–668, 2012.

TURPIN, Maria Elena. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança alimentar e nutricional**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 20–42, 2009.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **Direito Humano À Alimentação - Desafios e Conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.ed 1, 272 p.

VILLAR, Betzabeth Slater; SCHWARTZMAN, Flavia; JANUARIO, Bruna Lourenço; RAMOS, Jamile Fernandes. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 223–226, 2013. ISSN: 1415-790X. DOI: 10.1590/S1415-790X2013000100021.





# Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento

RAF. v.15 , nº 01 / jan-jun 2021, ISSN 1414-0810 / E-ISSN 2675-7710

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e os hábitos alimentares: o que revela a produção científica da última década?

**The National School Food Program (PNAE) and eating habits: what does the scientific production of the last decade reveal?**

Jaiane Parizotto, Graduanda, IFRS - Campus Sertão, [jaiane.parizotto@gmail.com](mailto:jaiane.parizotto@gmail.com);  
Raquel Breitenbach, Doutora, IFRS - Campus Sertão, [raquel.breitenbach@sertao.ifrs.edu.br](mailto:raquel.breitenbach@sertao.ifrs.edu.br).

## Resumo

Considerada a vinculação entre a agricultura familiar e a alimentação escolar no Brasil, a partir do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a presente pesquisa objetivou identificar se ocorreram e quais foram as contribuições nos hábitos alimentares de estudantes atendidos pelo PNAE. Para tanto, utilizou-se o estudo exploratório descritivo, através do método de pesquisa de revisão sistemática da literatura científica, com recorte temporal de 2009 até 2020. Foram selecionados 124 artigos nas bases eletrônicas de dados do Portal da CAPES e Scopus. Destes, 29 artigos atenderam os critérios de inclusão/exclusão. Os resultados indicam que o fornecimento direto dos alimentos da agricultura familiar local, resultaram em um aumento na disponibilidade de alimentos saudáveis nos cardápios escolares brasileiros, através de produtos diversificados que sugerem um alto valor nutricional, promovendo hábitos de alimentação saudável nas escolas.

## Palavras-chave

Alimentação saudável, Agricultura familiar, Cardápios escolares, Políticas Públicas, Alimentação Escolar.

## Abstract

The National School Feeding Program (PNAE) is considered the link between family farming and school meals in Brazil. Using the program as a starting point, the present study aimed to identify how (and if) the program contributed to the eating habits of students served by the PNAE. To this end, an exploratory descriptive approach was used, incorporating a systematic review of the scientific literature from 2009 to 2020. One hundred and twenty-four articles were selected from the electronic databases of the Portal CAPES and Scopus. Of these, 29 articles met the inclusion / exclusion criteria. The results indicate that the direct supply of food from local family farming resulted in an increase in the availability of healthy food on Brazilian school menus, through diversified products that suggest a high nutritional value, promoting healthy eating habits in schools.

## Key words

Healthy eating, Family farming, School menus.



## INTRODUÇÃO

Caracterizado como espaço de convivências e interações sociais, o ambiente escolar vem sendo visto como um terreno fértil para se implantar ações e estratégias de promoção da saúde e nutrição. Quando ações de incentivo ao desenvolvimento saudável são realizadas, promovem melhorias da qualidade de vida das crianças e adolescentes (GABRIEL et al, 2011).

A alimentação de escolares tem despertado interesse de diversas áreas do conhecimento, bem como dos poderes públicos brasileiros (SILVA et al, 2016). Como resultado disso, já na década de 50 efetivou-se pelo governo federal um plano nacional de alimentação e nutrição chamado de Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. Após constantes evoluções ao longo do tempo, tornou-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no ano 1979. O PNAE é uma política pública efetiva de educação alimentar com o objetivo de suprir, parcialmente, as demandas nutricionais dos alunos de toda a rede pública da educação básica, através da oferta de, no mínimo, uma refeição diária, objetivando atender os requisitos nutricionais referentes ao período em que estes se encontram na escola (CONCEIÇÃO, 2019).

Um importante avanço do PNAE se deu com a publicação da Lei nº 11.947/2009. Esta Lei definiu a obrigatoriedade de que no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo PNAE seja empregado para compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, por meio de chamadas públicas (BRASIL, 2009). Isso permitiu abrir novos mercados para os agricultores familiares e aquisição de produtos de maior qualidade para as escolas, criando possibilidades de preparar refeições saborosas e saudáveis, com produtos mais frescos e locais (BONEZ, 2015).

A alimentação fornecida pelas escolas é imprescindível para a evolução psicofísica do estudante, podendo auxiliar nos aspectos: físico motor, intelectual, afetivo emocional, econômico e social, colaborando para que o indivíduo possua condições satisfatórias para aprender (FONSECA; CARLOS, 2015). A escola e a oferta de uma merenda escolar com alimentos saudáveis têm papel essencial na formação cognitiva dos alunos. A merenda escolar pode contribuir para uma vida saudável e um rendimento escolar satisfatório (SILVA, 2019).



Alimentação saudável, para o Ministério da Saúde (2015), é aquela baseada em práticas alimentares que assumem a relevância social e cultural dos alimentos. Gestores e nutricionistas compactuam com o Ministério da Saúde, quando fornecem aos estudantes alimentos provenientes da agricultura familiar (MACHADO et al, 2020).

Salienta-se que, com a criação do PNAE e, especialmente a partir da Lei nº 11.947/2009, as cadeias curtas de abastecimento alimentar ganharam maior relevância, pois visam aproximar produtores e consumidores, reduzindo a participação de agentes intermediários durante o processo (LOPES; BASSO; BRUM, 2019). Isso possibilita que agricultores familiares forneçam produtos para a alimentação escolar com qualidade superior aos produzidos em grande escala ou industrializados (fabricados, essencialmente, com adição de sal ou açúcar).

A agricultura familiar propicia para as escolas alimentos com frescor e respeitando o período sazonal (VIEIRA et al, 2020). Destarte, a agricultura familiar contribui para a segurança alimentar e nutricional (SAN) dos escolares, garantindo a oferta de alimentos que estimulem a formação de hábitos alimentares saudáveis, respeitando a cultura e às práticas alimentares regionais (FNDE, 2017).

Este processo é contrário ao caminho de consumo que a população adotou nas últimas décadas. Com a industrialização, as pessoas passaram a distanciar-se da produção, adquirindo seus alimentos diretamente nos mercados, não conhecendo as técnicas utilizadas para o seu cultivo, se preserva o meio ambiente e se é obtido de maneira saudável (SELING, 2011). Com a instituição do PNAE, essa realidade vem se modificando, visto que o mesmo incentiva e prioriza a aquisição de alimentos orgânicos, diversificados e *in natura*, por serem nutricionalmente balanceados, saborosos e apropriados, originados de um sistema alimentar social e ambientalmente sustentável, além de serem facilmente encontrados na agricultura familiar (COSTA et al, 2017).

Diante disso, o desenvolvimento de Políticas Públicas e programas como o PNAE estimulam a abordagem de temas com aspectos nutricionais, incorporando melhores hábitos e atitudes de alimentação. Ainda, promovem o desenvolvimento da classe rural, por meio de leis que exijam a aquisição de produtos deste canal. Por isso, devem ser estudados e levados ao conhecimento da população em geral (SOBRAL; COSTA, 2008).

Diante do exposto e, considerada a conexão entre a agricultura familiar e a alimentação escolar, a partir do Programa Nacional de Alimentação Escolar, tem-se o seguinte questionamento: Quais as contribuições ocorridas nos hábitos alimentares dos estudantes beneficiários do Programa, após 11 anos da sanção da Lei nº 11.947/2009, que permitiu a extensão do PNAE para toda a rede pública de educação básica e a inclusão de alimentos da agricultura familiar?

A fim de investigar esta questão, a presente pesquisa objetivou identificar se ocorreram e quais foram as contribuições nos hábitos alimentares de estudantes atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. Para tanto, foi realizada uma revisão sistemática de estudos, considerando a produção científica publicada entre os anos de 2009 a 2020.

## **METODOLOGIA**

O presente estudo classifica-se como descritivo, através do método de pesquisa da revisão sistemática da literatura. A pesquisa descritiva tem a finalidade de observar, registrar e analisar os fenômenos ou sistemas, visando à identificação, registro e análise das características, fatores ou variáveis que se relacionam com o fenômeno ou processo estudado (GIL, 2002). Já a revisão sistemática tem o intuito de responder uma pergunta específica, a partir de análises criteriosas de artigos publicados sobre uma determinada temática (GABRIEL et al, 2011).

Para o levantamento sistemático de artigos científicos publicados, determinou-se o recorte temporal de 16 de junho de 2009 até 28 de agosto de 2020. O período inicial estabelecido levou em consideração a sanção da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, com a qual ocorreram novos avanços para o PNAE, como a extensão do Programa para toda a rede pública de educação básica (FNDE, 2020). A Lei também estabeleceu que a partir do total de recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverá ser empregado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, reforçando a cada ano o incentivo a esse setor (BRASIL, 2009). Já o período final de 28 de agosto, foi quando se finalizou a pesquisa bibliográfica.



As publicações analisadas foram identificadas nas bases eletrônicas de dados: Portal da CAPES (*Web of Science – Derwent Innovations Index; KCL*, Base de dados de periódicos coreanos; *Russian Science Citation Index* e *SciELO Citation Index*; e *Scopus*). Os descritores empregados para capturar os artigos nas bases de dados, com os respectivos termos em inglês, foram: programa nacional de alimentação escolar (*national school feeding program*); agricultura familiar e merenda escolar (*family farming and school meals*); educação alimentar (*nutrition education*); segurança alimentar (*food security*) e hábitos alimentares (*eating habits*). Utilizou-se os operadores lógicos “AND” e “OR” na combinação dos termos para rastreamento das publicações. Inicialmente foram identificados 124 artigos nas bases de dados, sendo 69 no *Web of Science* e 55 no *Scopus*.

Posteriormente à identificação das publicações, procedeu-se a apuração dos artigos por meio da leitura e análise pelos pesquisadores. Para realização dessa análise foi utilizada a metodologia de análise de conteúdo de Bardin (2011). Bardin (2011) estabeleceu que a análise de conteúdo se utiliza de três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados - a inferência e a interpretação. Nesse processo foram excluídas pesquisas realizadas fora do ambiente escolar, artigos reconhecidos em mais de uma base de dados (duplicidade de artigos) e estudos de revisão da literatura. Os artigos, selecionados em sua totalidade, foram analisados minuciosamente por dois examinadores independentes de acordo com os critérios de inclusão: idiomas inglês e português; pesquisas abrangendo crianças e adolescentes em idade escolar; temas sobre alimentação escolar, escolas atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, agricultura familiar, merenda escolar e hábitos alimentares. A partir disso, foram selecionados 29 artigos.

Após foi possível catalogá-los, por meio de planilhas do Excel®, extraíndo os respectivos dados: autores, base de dados que foi encontrado o artigo, ano e local de publicação e realização do estudo, número de citações do artigo, área de pesquisa, título, objetivos do estudo, população amostral, descrição dos métodos adotados em cada estudo e os principais resultados. Isso permitiu melhor visualização dos artigos científicos selecionados e auxiliou na resposta aos objetivos da presente pesquisa. Após tabulação dos dados e síntese dos estudos, foi possível realizar a análise crítica e confeccionar um

resumo detalhado, em forma de quadro, dos diversos estudos primários, bem como responder os objetivos e problemas de pesquisa.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **Aspectos gerais dos estudos selecionados**

Na presente seção serão apresentados os resultados quantitativos da pesquisa, tomando como base os 29 artigos selecionados e incluídos no estudo, publicados como artigos científicos entre 2009 a 2020. Primeiramente discute-se os aspectos gerais dos estudos que envolvem o PNAE e as contribuições nos hábitos alimentares. Posteriormente será evidenciada uma síntese dos principais dados referentes aos artigos em estudo.

Dos estudos selecionados, 100% foram publicados em revistas brasileiras. Em relação ao ano de publicação, verificou-se uma não uniformidade da produção científica ao longo do período analisado: dois estudos (6,90%) foram publicados entre 2009 a 2012; doze (41,38%) entre 2013 a 2016; e quinze (51,72%) nos anos de 2017 a 2020. Esse fato demonstra que temáticas sobre alimentação escolar, escolas atendidas pelo PNAE, agricultura familiar e merenda escolar, são temas recentes e emergentes, revelando maior interesse acadêmico nos últimos anos. Essa realidade também está relacionada à expansão do PNAE no país, pois quanto mais tempo uma política existe, mais resultados espera-se que ela traga, bem como mais dados oficiais estão disponíveis para fazer análises num horizonte de tempo maior.

O Quadro 1 apresenta uma síntese dos principais dados dos artigos analisados, como ano de publicação, autores, locais de publicação e temáticas. Como fonte de maior número de publicações dentre as analisadas temos a Revista de Nutrição, com quatro publicações no período analisado. Em seguida, tem-se: Demetra: alimentação, nutrição & saúde, Revista brasileira em promoção da saúde, Revista de saúde pública, Ciência & saúde coletiva, todas apresentando três publicações cada. Após, tem-se: Revista paulista de pediatria e Mundo da saúde, ambas com duas publicações. As nove fontes restantes obtiveram apenas uma publicação cada no período determinado.

Ao analisarmos os autores com maior número de publicações sobre a temática

encontramos Triches R. M. com três publicações, anos de 2010, 2017 e 2019, compreendendo as temáticas que envolvem a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Ainda se destacam os autores: Soares P.; Martinelli S. S. e Cavalli S. B., com duas publicações (2014 e 2017) e Ferreira D. M.; Barbosa R. M. S.; Soares D. D. B.; Henriques P. e Dias P.C., ambos com duas publicações (nos anos de 2015 e 2019). No ano de 2019 ocorreu uma maior participação de diversos autores e maior número de artigos publicados.

**Quadro 1.** Características dos estudos que envolvam o PNAE e as contribuições nos hábitos alimentares, publicados como artigos científicos entre 2010 a 2020: aspectos gerais.

Ano	Autores	Locais de publicação	Temática
2010	Pegolo e Silva.	Revista segurança alimentar e nutricional	Como foi a adesão, consumo de energia, produção e políticas públicas alimentares a partir do PNAE.
	Triches e Schneider.	Saúde e sociedade	
2013	Bandeira <i>et al.</i>	Revista de nutrição	Pareceres dos CAEs no Brasil sobre a execução do PNAE e aquisição de alimentos da agricultura familiar.
	Toyoyoshi <i>et al.</i>	O Mundo da saúde	
2014	Ferreira <i>et al.</i>	Revista brasileira em promoção da saúde	Composição dos cardápios escolares e estado nutricional de estudantes.
	Martinelli <i>et al.</i>	Demetra: alimentação, nutrição & saúde	
	Carvalho e Oliveiral.	Interface: comunicação, saúde, educação	
2015	Bezerra; Capuchinho e Pinho.	Demetra: alimentação, nutrição & saúde	Consumo alimentar de escolares segundo os regulamentos do PNAE.
	Soares <i>et al.</i>	Revista chilena de nutricion	
	Gaetani e Ribeiro.	Revista brasileira em promoção da saúde	
	Vidal <i>et al.</i> ; Inoue <i>et al.</i>	Revista de nutrição	
2016	Paiva; De Freitas e Santos.	Ciência & saúde coletiva	Significados da alimentação escolar a partir de alunos atendidos pelo PNAE que consomem alimentos da agricultura familiar.
	Amorim; Rosso e Bandoni.	Revista de nutrição	
2017	Silva <i>et al.</i>	Demetra: alimentação, nutrição & saúde	Educação alimentar nas escolas com o uso de produtos agrícolas familiares locais, no âmbito do PNAE.
	Pedraza <i>et al.</i>	Revista brasileira em promoção da saúde	
	Ferigollo <i>et al.</i>	Revista de saúde pública	
	Pedraza <i>et al.</i>	Ciência & saúde coletiva	
	Soares <i>et al.</i>	British food journal	
	Costa <i>et al.</i>	Cadernos saúde coletiva	
2018	Rocha <i>et al.</i>	Revista de saúde pública	Análise nutricional do PNAE através dos cardápios oferecidos
	Leao <i>et al.</i>	O Mundo da saúde	
2019	Silva <i>et al.</i>	Ciência & saúde coletiva	Consumo de produtos minimamente processados, ultraprocessados e da agricultura familiar para alimentação escolar.
	Ferreira <i>et al.</i>	Revista paulista de pediatria	
	Lobo <i>et al.</i>	Plos one	

	Ferreira <i>et al.</i>	Revista de saúde pública	
	Rockett <i>et al.</i>	Ciência rural	
	Schabarum e Triches.	Revista de economia e sociologia rural	
2020	Silva <i>et al.</i>	Revista paulista de pediatria	Consumo alimentar de adolescentes por meio da pesquisa nacional de saúde do escolar.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Fica evidente a importância do PNAE enquanto tema de pesquisa. Distintos autores e revistas dedicam-se à essa temática, pesquisando e publicando os resultados. Além disso, outros debates e discussões são realizadas em nível de eventos científicos, disciplinas acadêmicas ou na esfera pública. Porém, a temática ainda pode ser mais explorada à medida que novos contextos surgem e novas informações são divulgadas, permitindo que a ciência contribua para ações e melhorias nas políticas públicas.

### **O PNAE e as contribuições para melhorias nos hábitos alimentares**

Na atual seção serão apresentados os resultados qualitativos da pesquisa. Inicia-se apresentando os principais resultados encontrados nas publicações do período analisado, acerca das contribuições do PNAE para melhorias nos hábitos alimentares de estudantes atendidos pelo Programa. Com a proposta de avaliar as contribuições ocorridas nos hábitos alimentares dos estudantes beneficiários do Programa, após 11 anos da sanção da Lei nº 11.947/2009, as 29 publicações identificadas nos remetem a afirmação de que o PNAE contribui positivamente na melhoria dos hábitos alimentares de estudantes.

Os estudos apresentados no Quadro 2, descritos em ordem cronológica, apresentaram resultados como: a) modificação no nível do consumo, com aceitação de alimentos mais saudáveis e adequados por parte dos alunos; b) os produtos adquiridos pelos municípios como frutas, verduras, legumes e queijo frescos estimulam hábitos alimentares mais saudáveis; c) a maioria dos cardápios continha categorias de alimentos saudáveis, como frutas e vegetais; d) o fornecimento dos alimentos adquiridos diretamente da agricultura familiar local aumentou a disponibilidade de alimentos saudáveis nos cardápios escolares e tem resultados benéficos para a promoção da



alimentação saudável nas escolas; e) diversidade no fornecimento de produtos oriundos da AF, tanto de origem vegetal como de origem animal, sugere o alto valor nutricional.

Ainda, podemos observar aspectos ligados a adesão e a aceitação dos alunos à alimentação escolar, oferecida gratuitamente nas escolas. A adesão da merenda escolar indica que os alunos consomem frequentemente a alimentação escolar. Porém, aceitação é quando o aluno gosta da merenda e que não consumam apenas por falta de opção. Portanto, adesão se relaciona com o consumo e aceitação está relacionada à satisfação, ou seja, ocorre uma positiva interação do aluno com o alimento consumido (BASAGLIA *et al.*, 2015).

Exemplifica-se o estudo de Pegolo e Silva (2010) que constatou que 81,3% escolares informaram consumir as refeições distribuídas na escola; cerca de 52% escolares registrou frequência de adesão considerada efetiva de quatro a cinco vezes por semana; aceitação e adesão à alimentação escolar, em aproximadamente 75% e 65% dos alunos, respectivamente; entre aqueles que consumiram a alimentação com maior frequência, 79,4% a consideraram como “muito boa” ou “boa”.

Salienta-se que 2017 foi o ano que mais contemplou resultados de diferentes temáticas. Estas abrangem assuntos como o fornecimento de alimentos da agricultura familiar, grau de processamento dos alimentos, aceitação e adesão à alimentação escolar e a contribuição do ambiente escolar para a adoção de práticas alimentares saudáveis.

**Quadro 2.** Escopo e resultados dos estudos que envolvem o PNAE e as contribuições nos hábitos alimentares, publicados como artigos científicos entre 2010 a 2020.

Trabalhos	Escopo (E) e Principais Resultados (R)
Pegolo e Silva (2010)	<b>E:</b> 6 unidades de ensino da zona rural no município de Piedade/SP - escolares com idade entre 7 e 14 anos. <b>R:</b> A energia nos alimentos fornecidos na alimentação escolar é inferior ao valor médio estimado (1890 kcal); 81,3% dos estudantes consomem as refeições distribuídas na escola; 52% com frequência de adesão de quatro a cinco vezes por semana; 66,4% dos alunos não apreciam as preparações ou alimentos oferecidos.
Triches e Schneider (2010)	<b>E:</b> Rolante e Dois Irmãos/RS. <b>R:</b> Modificação positiva no nível do consumo, com aceitação de alimentos mais saudáveis e adequados por parte dos alunos.
Bandeira <i>et al.</i> (2013)	<b>E:</b> Municípios e estados brasileiros que enviaram os pareceres conclusivos dos CAE. <b>R:</b> Adesão dos alunos à alimentação escolar (n=228) está no intervalo de 76,0% a 100,0%.
Toyoyoshi <i>et al.</i> (2013)	<b>E:</b> Prêmio Gestor Eficiente da Merenda escolar/2011. <b>R:</b> Os produtos como legumes, verduras, frutas e queijo frescos adquiridos pelos municípios estimulam hábitos alimentares mais saudáveis.
Ferreira <i>et al.</i> (2014)	<b>E:</b> 2 escolas municipais de ensino fundamental de Lajeado/RS. <b>R:</b> Boa aceitação da alimentação escolar oferecida gratuitamente na escola; 59,7% estudantes do sexo feminino e 53,5% do sexo masculino consideraram a alimentação escolar importante, saudável e nutritiva.
Martinelli <i>et al.</i> (2014)	<b>E:</b> Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul - três municípios do Sul do Brasil. <b>R:</b> As refeições completas ocorreram em quase todos os dias; baixa incidência de feijão e da

	combinação arroz-feijão, e pouca variedade de frutas e vegetais.
Carvalho e Oliveira (2014)	<b>E:</b> Comunidade Quilombola de Tijuacu, Senhor do Bonfim/BA. <b>R:</b> O PNAE é reconhecido pelo quilombo como ação afirmativa que promove a SAN das crianças e de seus familiares.
Bezerra; Capuchinho e Pinho (2015)	<b>E:</b> Montes Claros/MG - 28 escolas públicas municipais urbanas. <b>R:</b> Os professores mencionam influência negativa da família nos hábitos alimentares das crianças, mostrando que escola e família atuam em direções opostas.
Soares <i>et al.</i> (2015)	<b>E:</b> Unidade de Alimentação e Nutrição Escolar pública de um município do RJ. <b>R:</b> Os menus planejados (por nutricionistas) não são necessariamente executados (pelos manipuladores de alimentos) e comparativamente se constatou: 20% e 26,7% de presença de salada, 100% e 80% de frutas e 0% e 26,7% de doces, respectivamente; As diferenças decorrem de alterações não programadas que podem contribuir negativamente para a qualidade da alimentação.
Gaetani e Ribeiro (2015)	<b>E:</b> 5 instituições da rede estadual e 5 instituições particulares do ensino fundamental de Ribeirão Preto/SP. <b>R:</b> As cantinas de escolas particulares e públicas ofereciam 81,7% e 25% dos itens saudáveis, respectivamente; a dificuldade financeira e a falta de interesse das crianças é apontada como causa nas escolas públicas.
Vidal <i>et al.</i> (2015)	<b>E:</b> 542 escolas em 49 municípios do estado de Santa Catarina. <b>R:</b> 81% dos municípios adquiriam alimentos da agricultura familiar; A maioria dos cardápios continha categorias de alimentos saudáveis, como frutas e vegetais sem amido (87,2 e 94,0%, respectivamente).
Inoue <i>et al.</i> (2015)	<b>E:</b> Crianças de 12 a 30 meses que frequentam os Centros Municipais de Educação Infantil de Colombo/PR. <b>R:</b> Inadequação de alguns micronutrientes e elevado consumo energético evidenciam a importância de adequar o consumo alimentar e promover hábitos de alimentação saudável nas crianças de creches públicas.
Paiva; De Freitas e Santos. (2016)	<b>E:</b> 2 unidades de ensino urbanas e 1 rural do município de Valente/BH. <b>R:</b> Baixa adesão dos estudantes à dietas saudáveis que preferem industrializados; vergonha de alguns alunos em pegar a fila e consumir as preparações servidas na merenda escolar.
Amorim; Rosso e Bandoni (2016)	<b>E:</b> 99 municípios do estado de São Paulo. <b>R:</b> Quanto maior o número de escolares, maior foi o número de alimentos do grupo dos cereais, das leguminosas e do leite nas chamadas públicas. Os municípios com menor número de escolares adquiriram mais frutas.
Silva <i>et al.</i> (2017)	<b>E:</b> 3 escolas públicas municipais de Duque de Caxias/ RJ. <b>R:</b> 81% dos alunos consumia a refeição oferecida pela escola; Todas as escolas atenderam ao percentual de macronutrientes recomendado pelo PNAE; O ambiente escolar contribui para a adoção de práticas alimentares saudáveis; As atividades educativas promoveram a melhoria do conhecimento dos alunos sobre alimentação saudável e aceitação da alimentação escolar
Pedraza <i>et al.</i> (2017)	<b>E:</b> 18 escolas públicas da zona urbana de Campina Grande/PB. Caracterizar o PNAE nas escolas públicas, considerando os aspectos estruturais, procedimentais e a aceitação da alimentação escolar. <b>R:</b> Ocorre aceitação e adesão à alimentação escolar para 75% e 65% dos alunos, respectivamente; 75,02% dos alunos consideraram a comida ofertada boa, 23,13% regular e 1,85% ruim.
Ferigollo <i>et al.</i> (2017)	<b>E:</b> 52 municípios do RS. <b>R:</b> Os produtos in natura apareceram em 92,1% das chamadas públicas; A maioria das chamadas públicas demandou tanto produtos de origem vegetal (90,4%) como de origem animal (79,8%), sugerindo o alto valor nutricional da merenda escolar, variedade dos gêneros alimentícios encontrados e o alto percentual de produtos in natura e minimamente processados como frutas e hortaliças. Isso incentiva a alimentação saudável e adequada, com alimentos variados e seguros.
Pedraza <i>et al.</i> (2017)	<b>E:</b> 18 escolas públicas da zona urbana de Campina Grande/PB. <b>R:</b> O consumo diário de frutas e verduras, na merenda escolar, entre as crianças foi de 63,74%.
Soares <i>et al.</i> (2017)	<b>E:</b> 21 escolas primárias públicas de Santa Catarina. <b>R:</b> O fornecimento direto dos alimentos da agricultura familiar local aumentou a disponibilidade de alimentos saudáveis nos cardápios escolares com benefícios para a promoção da alimentação saudável.
Costa <i>et al.</i> (2017)	<b>E:</b> 26 escolas de ensino fundamental da área urbana do município de Codó/ MA. <b>R:</b> Diversidade no fornecimento de produtos regionais oriundos da AF, tais como: milho verde, macaxeira, melancia, feijão verde e alface.
Rocha <i>et al.</i> (2018)	<b>E:</b> 17 escolas públicas da zona urbana de Viçosa/MG. <b>R:</b> Os produtos recebidos pela nutricionista não eram suficientes para a elaboração de um cardápio balanceado para a alimentação escolar; Baixa adesão por 63,9% dos alunos que consumiram a alimentação escolar com frequência menor ou igual a três vezes na semana; Entre aqueles que consumiram a alimentação com maior frequência, 79,4% a consideraram como “muito boa” ou “boa”.
Leao <i>et al.</i> (2018)	<b>E:</b> Município de Abaetetuba/PA - escolas públicas da rede municipal e estadual. <b>R:</b> Identificados preparos nutricionais inadequados nos cardápios escolares, com resultados muito baixos ou muito altos em relação às recomendações do PNAE, sem diferenciação para cada categoria escolar e suas respectivas faixas etárias;



Silva <i>et al.</i> (2019)	<b>E:</b> 24 escolas urbanas, públicas e privadas do município de Viçosa/MG. <b>R:</b> O perfil alimentar dos indivíduos identificados como “saudável” foi 30,7%, pois não atingiram as porções recomendadas para frutas e verduras.
Ferreira <i>et al.</i> (2019)	<b>E:</b> Escolas de ensino fundamental, três privadas e seis públicas, no município de Uberlândia/MG. <b>R:</b> O valor energético total consumido pelos alunos da rede pública foi superior aos da privada; A ingestão de leite, hortaliças, frutas, farinhas e ovos foi maior entre os estudantes da rede privada, e a de feijão, macarrão e café foi maior entre os da pública.
Lobo <i>et al.</i> (2019)	<b>E:</b> 35 escolas municipais de ensino fundamental de Florianópolis-SC. <b>R:</b> A merenda escolar, em escolas públicas tem papel importante na promoção de uma alimentação saudável, criando oportunidades para ampliar a diversidade alimentar e estabelecer uma referência para uma alimentação saudável.
Ferreira <i>et al.</i> (2019)	<b>E:</b> 38 municípios do Rio de Janeiro. <b>R:</b> O número insuficiente de nutricionistas que atuam no programa mostrou associação significativa com o percentual reduzido da compra de alimentos da agricultura familiar.
Rockett <i>et al.</i> (2019)	<b>E:</b> 371 municípios do RS. <b>R:</b> Diversidade de produtos adquiridos pelos municípios do RS, baixo grau de processamento, maior variabilidade de produtos frescos e alimentos de melhor qualidade no cardápio escolar.
Schabarum e Triches (2019)	<b>E:</b> 132 municípios de Paraná. <b>R:</b> Os alimentos fornecidos em maiores quantidades pela AF referem-se a alimentos de origem vegetal, frutas, hortaliças, cereais, tubérculos e feijões, representando 83,27% do volume total das aquisições destes produtos.
Silva <i>et al.</i> (2020)	<b>E:</b> Escolas públicas e privadas, nas zonas urbanas e rurais do Brasil. <b>R:</b> Alunos de escolas públicas apresentam menos frequentemente comportamentos alimentares saudáveis, são mais propensos à deficiência de micronutrientes e consomem menos leite e derivados, quando comparados aos de escolas privadas. Tal fato sugere que as metas estabelecidas pelo PNAE podem não estar sendo integralmente atingidas, principalmente em municípios com menos recursos socioeconômicos.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os resultados observados nos estudos analisados apontam que o PNAE possui papel fundamental para a promoção de hábitos alimentares saudáveis. Ao longo do período analisado foi possível detectar mudanças otimistas quanto ao consumo de alimentos oriundo da agricultura familiar, fornecidos pelas escolas, despertando oportunidades que ampliam a diversidade alimentar e que estabelecem referência para uma alimentação mais saudável (LOBO *et al.*, 2019).

Conforme pode ser observado no Quadro 3, as pesquisas analisadas apontaram aspectos positivos e negativos acerca da qualidade das refeições servidas nas escolas, bem como das melhorias dos hábitos alimentares a partir do PNAE e, especialmente, da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. A síntese apresentada no Quadro 3 auxilia na compreensão dos resultados e na quantidade de estudos que apontam aspectos positivos.

**Quadro 3.** Aspectos positivos e negativos acerca da merenda escolar, PNAE e as contribuições nos hábitos alimentares encontrados em artigos científicos publicados entre 2010 a 2020.

Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ocorre aceitação e adesão à alimentação escolar pelos alunos, alunos consideraram a comida ofertada boa (ROCHA <i>et al.</i>, 2018; PEGOLO; SILVA, 2010; BANDEIRA <i>et al.</i>, 2013; FERREIRA <i>et al.</i>, 2014; PEDRAZA <i>et al.</i>, 2017).</li> <li>✓ Modificação positiva no nível do consumo, com aceitação de alimentos mais saudáveis e adequados por parte dos alunos. O PNAE promove a SAN das crianças e de seus familiares (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).</li> <li>✓ Produtos diversificados, saudáveis, frescos, com baixo grau de processamento, alto valor nutricional, alto percentual de produtos in natura e minimamente processados como frutas e hortaliças adquiridos pelos municípios estimulam hábitos alimentares mais saudáveis (FERIGOLLO <i>et al.</i>, 2017; ROCKETT <i>et al.</i>, 2019; TOYOYOSHI <i>ET AL.</i>, 2013; VIDAL <i>et al.</i>, 2015; CARVALHO; OLIVEIRA, 2014; PEDRAZA <i>et al.</i>, 2017; SCHABARUM; TRICHES, 2019; LOBO <i>et al.</i>, 2019).</li> <li>✓ As atividades educativas promoveram a melhoria do conhecimento dos alunos sobre alimentação saudável e aceitação da alimentação escolar (SILVA <i>et al.</i>, 2017).</li> <li>✓ O fornecimento direto dos alimentos da agricultura familiar local aumentou a disponibilidade de alimentos saudáveis nos cardápios escolares com benefícios para a promoção da alimentação saudável (SOARES <i>et al.</i>, 2017; COSTA <i>et al.</i>, 2017).</li> <li>✓ As refeições completas ocorreram em quase todos os dias (MARTINELLI <i>et al.</i>, 2014);</li> <li>✓ Nutricionistas têm papel fundamental na compra de alimentos da agricultura familiar (SOARES <i>et al.</i>, 2015; FERREIRA <i>et al.</i>, 2019).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Energia nos alimentos fornecidos na alimentação escolar é baixa (PEGOLO; SILVA, 2010);</li> <li>✓ Alguns preparos nutricionais inadequados nos cardápios escolares (INOUE <i>et al.</i>, 2015; MARTINELLI <i>et al.</i>, 2014; LEAO <i>et al.</i>, 2018);</li> <li>✓ Influência negativa da família nos hábitos alimentares das crianças (BEZERRA; CAPUCHINHO; PINHO, 2015).</li> <li>✓ Baixa adesão dos estudantes às dietas (PAIVA, DE FREITAS E SANTOS, 2016).</li> <li>✓ Quanto maior o número de escolares menos disponibilidade de frutas (AMORIM; ROSSO; BANDONI, 2016).</li> <li>✓ Nutricionistas limitadas pela quantidade insuficiente de alimentos adquiridos (ROCHA <i>et al.</i>, 2018);</li> <li>✓ Alunos de escolas públicas apresentam menos frequentemente comportamentos alimentares saudáveis, são mais propensos à deficiência de micronutrientes e consomem menos leite e derivados, quando comparados aos de escolas privadas (GAETANI; RIBEIRO, 2015; SILVA <i>et al.</i>, 2020; FERREIRA <i>et al.</i>, 2019).</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Constatou-se que, dos 29 estudos analisados, 20 deles apontaram um ou mais aspectos positivos do PNAE nos hábitos alimentares. Dentre os aspectos positivos, destaca-se: a) a qualidade nutricional dos alimentos ofertados na merenda escolar, advindos da agricultura familiar a partir do PNAE; b) a melhoria dos hábitos alimentares nos estudantes com a alteração nos cardápios a partir da aquisição de alimentos da agricultura familiar; c) a boa adesão e aceitação dos estudantes que aderem à alimentação escolar e consideram boa; d) o quanto o PNAE e a agricultura familiar contribuem para a segurança alimentar e nutricional dos estudantes.

É considerando estes aspectos positivos elencados e a quantidade de autores e pesquisas envolvidas que o presente trabalho tem respaldo científico para conclusões. A

principal conclusão permite afirmar que após 11 anos da sanção da Lei nº 11.947/2009, que permitiu a extensão do PNAE para toda a rede pública de educação básica e a inclusão de alimentos da agricultura familiar, o PNAE vem contribuindo para melhorias nos hábitos alimentares dos estudantes beneficiários do Programa.

### **O PNAE e a contribuição para a formação de hábitos alimentares saudáveis**

De uma maneira geral, observa-se na literatura sistematizada que o PNAE é reconhecido como uma ação promotora da SAN para os estudantes e seus familiares. Isso ocorre por proporcionar uma alimentação mais saudável, rica em alimentos “naturais”, e que são produzidos pela AF, respeitando a cultura, as tradições e a preferência alimentar local (CARVALHO; OLIVEIRA, 2014). Também, contribui para revitalizar novos mercados, fomentando práticas de produção consideradas menos nocivas ao ambiente (TRICHES; SCHNEIDER, 2010),

No estudo de Soares *et al.* (2017), essas políticas públicas que articulam alimentação escolar e a agricultura familiar, vem estimulando a alimentação saudável nas escolas. Proporcionando aumento da disponibilidade e a variedade de alimentos saudáveis nos cardápios escolares.

Com o aumento da quantidade e variedade de alimentos de origem vegetal, frescos e orgânicos e de origem animal (TOYOYOSHI *et al.*, 2013; VIDAL, VEIROS; DE SOUSA, 2015; AMORIM, ROSSO, BANDONI, 2016; COSTA *et al.*, 2017), foi reduzida a oferta de alimentos processados (alimentos concentrados) (SOARES *et al.*, 2017). Tal resultado é positivo, pois incentiva o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo a utilização de alimentos variados e com segurança nas aquisições (FERIGOLLO *et al.*, 2017).

Quanto aos estudos que analisaram os cardápios escolares, os mesmos identificaram preparos nutricionais inadequados, com resultados muito baixos ou muito altos para macro e micronutrientes, de acordo com às recomendações propostas pelo PNAE (PEGOLO, SILVA, 2010; INOUE, *et al.*, 2015; ROCHA, 2017). Também identificaram que os cardápios não apresentaram diferenciação para as distintas faixas etárias (LEAO *et al.*, 2018).

Já os estudos de Gaetani e Ribeiro (2015), Ferreira, C. *et al.* (2019) e Silva *et al.* (2020) concluíram que alunos de escolas públicas apresentam, frequentemente, comportamentos alimentares não saudáveis, já que o valor energético total consumido pelos alunos da rede pública é superior aos da rede privada. Estes também têm baixa ingestão de leite, hortaliças, frutas e farinhas, se comparado a ingestão de alimentos por alunos da rede privada. Zajonz *et al.* (2017) e Gaetani, Ribeiro (2015), justificam que essa realidade está relacionada as dificuldades financeiras que a maioria das escolas públicas tem em relação as escolas privadas, decorrente do baixo valor monetário aplicado para aquisição de alimentos no âmbito do PNAE.

Ainda, as inadequações nutricionais dos cardápios podem estar relacionadas ao número insuficiente de nutricionistas que atuam no Programa (FERREIRA, D. *et al.*, 2019) e a insuficiência de produtos recebidos. Isso dificulta a elaboração de um cardápio balanceado e digno de alimentação escolar (ROCHA *et al.*, 2018).

Outro aspecto que dificulta a oferta de alimentos diversificados, mais naturais e in natura, são os entraves burocráticos no procedimento de aquisições de gêneros alimentícios diretamente da AF pelo PNAE. Os processos licitatórios atribuem morosidade ao processo. Ainda, a falta de logística dos agricultores no momento da entrega dificulta a inserção dos mesmos no Programa. Estes precisam entregar seus produtos perecíveis nas escolas de modo pontual, o que não acontece na compra de produtos não perecíveis (BELIK; FORNAZIER, 2016).

Acerca da aceitação e adesão à alimentação escolar, os estudos demonstram que a maioria dos alunos consomem a alimentação oferecida pela escola (PEGOLO, SILVA, 2010; FERREIRA *et al.*, 2014; PEDRAZA *et al.*, 2017a; SILVA *et al.*, 2017). Já a não adesão à merenda escolar, relaciona-se ao fato dos alimentos oferecidos muitas vezes serem os mesmos alimentos ofertados no almoço ou jantar em suas casas. Os alunos, por sua vez, associam a merenda escolar a refeições mais leves e de fácil ingestão como bolachas, salgadinhos e sanduiches, sobrando mais tempo para o momento de brincadeiras (PEDRAZA *et al.*, 2017b).

Gaetani e Ribeiro (2015) relatam que a qualidade da alimentação fornecida pelo PNAE, na rede pública, não é garantia de adesão da alimentação escolar por parte dos alunos, e que a presença de pontos de venda de produtos alimentícios no ambiente escolar desestimula o consumo da alimentação saudável que é oferecida gratuitamente. Ainda,

Paiva, De Freitas e Santos (2016) alertam para a vergonha que alguns alunos têm em pegar a fila da merenda e consumir as preparações servidas pelo PNAE, contribuindo para a não adesão.

Por fim, se reforça a importância do ambiente escolar para a adoção de práticas alimentares saudáveis. Este ambiente pode promover atividades educativas que promovam a melhoria do conhecimento dos estudantes diante do tema alimentação saudável e aceitação da alimentação escolar (SILVA *et al.*, 2017).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a revisão sistemática de estudos, considerando a produção científica publicada entre os anos de 2009 a 2020, foi possível constatar que ocorreram contribuições positivas nos hábitos alimentares dos estudantes beneficiários do PNAE, após 11 anos da sanção da Lei nº 11.947/2009. A oferta de alimentos diversificados, diretamente da agricultura familiar, com alto valor nutricional, aumentou a disponibilidade de alimentos saudáveis nos cardápios escolares, reduzindo a oferta de alimentos processados. Complementar a isso, os hábitos alimentares saudáveis foram estimulados pela oferta de categorias de alimentos como frutas, hortaliças e de origem animal (queijo fresco, carnes, iogurte e leite).

Ainda, constata-se que existem mudanças necessárias no âmbito de alimentação escolar saudável. Afirma-se isto já que muitos estudantes optam por não consumir alimentação escolar, oferecida gratuitamente nas escolas. Os que não o fazem, relatam vergonha ao pegar a fila da merenda e consumir as preparações servidas. Ou ainda, porque não apreciam as preparações e/ou alimentos oferecidos, pois preferem ingerir alimentos como bolachas, salgadinhos e sanduíches do que frutas e verduras. Portanto, são necessárias ações que visem corrigir esses gargalos para que os hábitos alimentares sejam ainda melhores. Professores, estudantes e familiares devem atuar na mesma direção, incentivando os estudantes a aderirem a alimentação escolares e estimular hábitos alimentares mais saudáveis.

Conclui-se que o PNAE é uma ação promovedora da SAN dos estudantes e de seus familiares, ao passo que estimula uma alimentação mais saudável e digna, com



alimentos naturais, que respeitem a cultura, as tradições e a preferência alimentar local. O PNAE também proporciona novos mercados para a agricultura familiar, fomentando práticas de produção consideradas menos nocivas ao ambiente. No entanto, esses benefícios ainda são pouco reconhecidos por muitas pessoas, justificando a necessidade de intensificar o trabalho da pesquisa diante deste tema.

Por fim, cabe ressaltar que a presente pesquisa tem limitações, destacando-se o escopo de análise que focou especificamente no tema PNAE e hábitos alimentares. Com isso, o número de pesquisas publicadas que abordaram o tema foi aquém do esperado, limitando as conclusões do estudo. Além disso, cabe ressaltar que a presente pesquisa pode apenas levantar alguns aspectos que permitem concluir que o PNAE colabora com a melhoria dos hábitos alimentares, porém, para que transformações nos hábitos alimentares ocorram, são necessárias outras ações concomitantemente e que o PNAE, isoladamente, não transforma hábitos. Para pesquisas futuras sugere-se combinar pesquisa bibliográfica com pesquisa empírica, em que também sejam ouvidos os atores envolvidos no PNAE, à exemplo dos estudantes, familiares, nutricionistas das escolas e gestores do Programa.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, A. L. B.; ROSSO, V. V.; BANDONI, D. H. Aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar: análise das chamadas públicas de municípios do estado de São Paulo. **Rev. Nutr.**, Campinas, v.29, n.2, p.297-306, 2016. DOI: 10.1590/1678-98652016000200012

BANDEIRA, L. M. *et al.* Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Rev. de Nutrição**, v.23, n.3, p.343-351, 2013. DOI: 10.1590/S1415-52732013000300009

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BASAGLIA, P. *et al.* Aceitação da merenda escolar entre alunos da rede estadual de ensino da cidade de Amparo - SP. **Saúde em Foco**. ed. 7, p.126-138, 2015.



BELIK, W.; FORNAZIER, A. Políticas públicas e a construção de novos mercados para a agricultura familiar: analisando o caso da alimentação escolar no município de São Paulo. **Raízes: Rev. de Ciências Sociais e Econômicas**, v.36, n.2, p.70-81, 2016. DOI: 10.37370/raizes.2016.v36.460

BEZERRA, K. F.; CAPUCHINHO, L. C. F. M.; PINHO, L. Conhecimento e abordagem da alimentação saudável por professores do ensino fundamental. **Demetra**, v.10, n.1, p.119-131, 2015. DOI: 10.12957/demetra.2015.13182

BONEZ, J. **Agricultura familiar melhora alimentação de alunos da rede pública**. Ministério da cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/janeiro/agricultura-familiar-melhora-alimentacao-de-alunos-da-rede-publica>>. Acesso em: 09 de ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm)>. Acesso em: 08 de ago. 2020.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 38 de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Diário Oficial da União**, 2009. Disponível em: <[http://educacaointegral.mec.gov.br/images/pdf/res\\_cd\\_38\\_16072009.pdf](http://educacaointegral.mec.gov.br/images/pdf/res_cd_38_16072009.pdf)>. Acesso em: 09 de ago. 2020.

CARVALHO, A. S.; OLIVEIRA, S. D. Prospects of food and nutritional security in the Tijuca Quilombo, Brazil: family agricultural production for school meals. **Interface (Botucatu)**. v.18, n.50, p.521-32, 2014. DOI: 10.1590/1807-57622013.0804

CONCEIÇÃO, A. A. da. História da alimentação escolar no Brasil: algumas questões sobre políticas públicas educacionais, cultura escolar e cultura alimentar. In: **Anais...** 30 Simpósio Nacional de História, Recife, 15 a 19 de jul., 2019.

COSTA, C. N. *et al.* Disponibilidade de alimentos na alimentação escolar de estudantes do ensino fundamental no âmbito do PNAE, na cidade de Codó, Maranhão. **Cad. Saúde Colet.**, Rio de Janeiro, v.25, n.3, p.348-354, 2017. DOI: 10.1590/1414-462X201700030249.



FERREIRA, C. S. *et al.* Consumo de alimentos minimamente processados e ultraprocessados entre escolares das redes pública e privada. **Rev. Paul. Pediatr.**, v.37, n.2, p.173-180, 2019. DOI: 10.1590/1984-0462/;2019;37;2;00010

FERREIRA, D. M. *et al.* Percepção de agentes operadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Rev. Saúde Pública**, v.53, p.34, 2019. DOI: 10.11606 / S1518-8787.2019053000597

FERREIRA, J. T. *et al.* Alimentação na escola e estado nutricional de estudantes do ensino fundamental. **Rev. Bras. Promoç. Saúde**, Fortaleza. v.27, n.3, p.349-356, 2014. DOI: 10.5020/2740

FERIGOLLO, D. *et al.* Aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios do Rio Grande do Sul. **Rev. Saúde Pública**. v.51, p.6, 2017. DOI: 10.1590 / S1518-8787.2017051006648

FONSECA, A. N. G.; CARLOS, J. Merenda escolar: um estudo exploratório sobre a implementação do programa nacional de alimentação na escola – PNAE, na Unidade Integrada Padre Newton Pereira em São Luís. In: **Anais...** XII Congresso Nacional de Educação, Paraná, 26 a 29 de out. de 2015.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Boas práticas de agricultura familiar para a alimentação escolar. **Brasília: FNDE**, p. 182, 2017. Disponível em:  
<[http://www.comunidade.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/agricultura\\_familiar/caderno\\_boas\\_praticas.pdf](http://www.comunidade.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/agricultura_familiar/caderno_boas_praticas.pdf)>. Acesso em: 17 de set. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Histórico**. 2020. Disponível em:  
<<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em: 29 de ago. 2020.

GAETANI, R. S.; RIBEIRO, L. C. Produtos comercializados em cantinas escolares do município de Ribeirão Preto. **Rev. Bras. Promoção Saúde**, Fortaleza, v.28, n.4, p. 587-595, 2015. DOI: 10.5020/18061230.2015.p587

GABRIEL, C. G. *et al.* Alimentos comercializados nas escolas e estratégias de intervenção para promover a alimentação escolar saudável: revisão sistemática. **Rev.**



**Inst. Adolfo Lutz**, v.70, n.4, p.572-583, 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª. Ed - São Paulo: Atlas S/A, 2002.

INOUE, D. Y. *et al.* Consumo alimentar de crianças de 12 a 30 meses que frequentam Centros Municipais de Educação Infantil no município de Colombo, Sul do Brasil. **Rev. Nutr.**, Campinas. v.28, n.5, p.523-532, 2015. DOI: 10.1590/1415-52732015000500007

LEAO, P. V. *et al.* Análise nutricional do Programa de Alimentação Escolar cardápios oferecidos em município do Pará. **O Mundo da Saúde**, São Paulo. v.42. n.1, p.181-198, 2018. DOI: 10.15343 / 0104-7809.20184201181198

LOBO, A. S. *et al.* Padrões alimentares derivados empiricamente por meio de análise de perfil latente entre crianças e adolescentes brasileiros do Sul do Brasil, 2013-2015. **PLOS ONE**, v.14, n.1, p. e0210425, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0210425>

LOPES, I. D.; BASSO, D.; BRUM, A. L. Cadeias agroalimentares curtas e o mercado de alimentação escolar na rede municipal de Ijuí, RS. **Interações**, Campo Grande, v.20, n.2, p.543-557, abr./jun. 2019. DOI: 10.20435/inter.v0i0.1773

MACHADO, T. C. *et al.* **Agricultura familiar no cardápio da merenda escolar: importância de uma boa higienização para garantir a segurança dos alimentos**. 2020. Disponível em: <<https://foodsafetybrazil.org/agricultura-familiar-merenda-escolar-higienizacao-alimentos/>>. Acesso em: 16 de set. 2020.

MARTINELLI, S. S. *et al.* Composição dos cardápios das escolas estaduais de três cidades do sul do Brasil em relação a legislação. **Demetra**, v.9, n.2, p.515-532, 2014. DOI: 10.12957/demetra.2014.10070

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Alimentação saudável**. Biblioteca Virtual em Saúde, 2015. Disponível em: <<http://bvsmms.saude.gov.br/dicas-em-saude/414-alimentacao-saudavel>>. Acesso em: 16 de set. 2020.

PAIVA, J. B.; DE FREITAS, M. D. S.; SANTOS, L. A. D. Significados da alimentação escolar segundo alunos atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.21, n.8, p.2507-2516, 2016. DOI: 10.1590/1413-81232015218.07562015



PEDRAZA, D. F. *et al.* O Programa Nacional de Alimentação Escolar em escolas públicas municipais. **Rev. Bras. Promoç. Saúde**, Fortaleza. v.30, n.2, p.161-169, 2017a. DOI: 10.5020/18061230.2017.p161

PEDRAZA, D. F. *et al.* Estado nutricional e hábitos alimentares de escolares de Campina Grande, Paraíba, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**. v.22, nº2, p.469-477, 2017b. DOI: 10.1590/1413-81232017222.26252015

PEGOLO, G. E.; SILVA, M. V. da. Consumo de energia e nutrientes e a adesão ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) por escolares de um município paulista. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas. v.17, n.2, p.50-62, 2010. DOI: 10.20396/san.v17i2.8634792

ROCHA, N. P. *et al.* Análise do programa nacional de alimentação escolar no município de Viçosa, MG, Brasil. **Rev. Saúde Pública**, v.52, p.16, 2018. DOI: 10.11606/S1518-8787.2018052007090

ROCKETT, F. C. *et al.* Agricultura familiar e alimentação escolar no Rio Grande do Sul, Brasil. **Ciência Rural**, v.49, n.2, p.e20180561, 2019. DOI: 10.1590/0103-8478cr20180561

ZAJONZ, B. T. *et al.* Gestão pública da alimentação escolar: um estudo do PNAE nas escolas estaduais e municipais de Santa Maria-RS sob a ótica da percepção dos gestores. Universidade Federal de Santa Maria, In: **II Simpósio em Gestão Pública Santa Maria/RS**, de 28 de out. a 01 nov. de 2017.

SCHABARUM, J. C.; TRICHES, R. M. Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar em Municípios Paranaenses: análise dos produtos comercializados e dos preços praticados. **Rev. de Economia e Sociologia Rural**, v.47, n.1, p.49-62, 2019. DOI: 10.1590/1234-56781806-94790570103

SELING, R. **Porque é importante conhecer a origem de nossos alimentos?**. Associação Agroecológica de Teresópolis. 2011. Disponível em: <<http://feiraagroecologicateresopolis.blogspot.com/>>. Acesso em: 17 de set. 2020.

SILVA, J. B. *et al.* Fatores associados ao consumo inadequado de leite em adolescentes: pesquisa nacional de saúde do escolar - pense 2012. **Rev. Paul. Pediatr.**, v.38,



p.e2018184, 2020. DOI: 10.1590/1984-0462/2020/38/2018184

SILVA, J. R. da. **Merenda escolar**: um estudo de caso sobre os reflexos da implementação do sistema de Unidade de Processamento de Alimentação Escolar - UPAE, no Centro Educacional Edvardo Toscano, em Guarabira. 2019. Trabalho de conclusão de curso (Graduação), Universidade Estadual da Paraíba, Guarabira, 30 p., 2019.

SILVA, G. A. *et al.* Infant feeding: beyond the nutritional aspects. **Jornal de Pediatria**, Rio de Janeiro. v.92, ed.3 p.S2-S7, 2016. DOI: 10.1016/j.jpmed.2016.02.006.

SILVA, M. A. *et al.* O consumo de ultraprocessados está associada com o melhor nível socioeconômico das famílias das crianças. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.24, n.11, p.4053-4060, 2019. DOI: 10.1590/1413-812320182411.25632017

SILVA, M. X. da. *et al.* Educação alimentar em escolas públicas pode melhorar o conhecimento sobre alimentação e favorecer a aceitação das refeições planejadas pelo programa nacional de alimentação escolar?. **Demetra**. v.12, n.4, p.865-879, 2017. DOI: 10.12957/demetra.2017.28204

SOARES, D. D. B. *et al.* Análise da qualidade dos cardápios do Programa Nacional de Alimentação Escolar em município do Estado do Rio de Janeiro. **Rev. Chilena de Nutricion**, v.42, n.2, p.235-240, 2015. DOI: 10.4067 / S0717-75182015000300002

SOARES, P. *et al.* Uso de produtos agrícolas familiares locais para programas de alimentação escolar: efeito nos cardápios escolares. 2017. **British Food Journal**, v.119, n.6, p.1289-1300. DOI: 10.1108 / BFJ-08-2016-0377

SOBRAL, F.; COSTA, V. M. M. Programa Nacional de Alimentação Escolar: sistematização e importância. **Alim. Nutr.**, Araraquara. v.19, n.1, p.73-81, 2008.

TOYOYOSHI, J. Y; *et al.* Avaliação da aquisição de gêneros alimentícios proveniente da agricultura familiar para a alimentação escolar. **O Mundo da Saúde**, São Paulo. v.37, n.3, p.329-335, 2013. DOI: <https://doi.org/10.15343/0104-7809.2013373329335>

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde Soc.** São Paulo, v.19, n.4, p.933-945, 2010. DOI: 10.1590/S0104-12902010000400019



VIDAL, G. M.; VEIROS, M. B.; DE SOUSA, A. A. Cardápios escolares em Santa Catarina: avaliação perante a regulamentação do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Rev. Nutr**, Campinas. v.28 n.3, 2015. DOI: 10.1590/1415-52732015000300005

VIEIRA, E. L. *et al.* Aquisições da agricultura familiar e qualidade dos alimentos fornecidos na rede escolar municipal de Catuípe/RS. **Desenvolvimento Regional em debate**, Contestado. v.10, p.461-489, 2020. DOI: 10.24302/drd.v10i0.2833



### Atribuições do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar

#### The nutritionist's role in the National School Food Program

Paula Valente Leão, Mestre, PPGSAS/UFPA, pvlnutri@gmail.com;  
Bianca da Conceição Cabral, Mestre, PPGSAS/UFPA, bianca.cabrall@yahoo.com.br;  
Ivanira Amaral Dias, Doutora, UFPA, ivanira.dias@gmail.com;  
Luisa Margareth Araújo Carneiro, Doutora, UFPA, luisamargarett@gmail.com;  
Andréa das Graças Ferreira Frazão, Doutora, UFPA, deabrelaz@gmail.com.

#### Resumo

O objetivo deste estudo é conhecer a atuação dos nutricionistas do Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do estado do Pará com ênfase nas atribuições obrigatórias associadas com o maior e/ou menor tempo de atuação no Programa. Estudo transversal, com amostra por conveniência. Aplicou-se aos nutricionistas questionários semiestruturados com questões sociodemográficas e sobre a atuação profissional. A Resolução 465/2010 do Conselho Federal de Nutricionistas foi utilizada para análise da execução das atribuições obrigatórias. Para verificar possíveis associações foram aplicados o teste Qui-quadrado e o teste G, com significância de 5%. Participaram 44 nutricionistas, a maioria mulheres (93,2%), faixa etária de 25 a 34 anos (52,3%), com tempo de atuação na alimentação escolar entre 1 a <5 anos (70,5%). Houve diferença significativa para algumas atividades associadas ao maior tempo de atuação. A maioria dos profissionais não realizou todas as atividades obrigatórias estabelecidas pela Resolução CFN n° 465/2010, independente do tempo de atuação.

#### Palavras-chave

Segurança Alimentar e Nutricional; Política Pública; Área de Atuação Profissional.

#### Abstract

This study seeks to provide information on the performance of nutritionists participating in the National School Food Program in municipalities of Pará state, with an emphasis on the mandatory assignments associated with longer and / or shorter periods of experience in the Program. A cross-sectional study with a convenience sample was conducted. A semi-structured questionnaire that included sociodemographic and professional performance questions was applied to nutritionists. Resolution 465/2010 of the Federal Council of Nutritionists was used to analyze the performance of mandatory assignments. To check possible associations, the Chi-square test and the G test were applied, with a 5% significance level. Forty-four nutritionists participated, most of them women (93.2%), aged between 25 and 34 years (52.3%), with experience in school food programs ranging from 1 and <5 years (70.5%). A significant difference was calculated for some activities associated with more work experience (number of years). Most professionals did not perform all the mandatory activities established by Resolution CFN n° 465/2010, regardless of the length of experience.

#### Key words

Food and Nutrition Security; Public Policy; Professional Practice Location.



## INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é a política pública mais longeva no Brasil na área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Tem como diretrizes a oferta de alimentos que respeitem a tradição, a cultura alimentar local e os hábitos alimentares saudáveis, assim como o apoio à sustentabilidade, à vocação agrícola da região e à agricultura familiar local. Constituem objetivos do programa, contribuir com o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, o aprendizado dos alunos e a melhora do rendimento escolar por meio da alimentação saudável (BRASIL, 2009a).

Dentre os inúmeros avanços do PNAE ao longo de seis décadas de sua existência, um passo importante refere-se à institucionalização da Lei nº 11.947 de 2009, a qual estabelece como Responsável Técnico (RT) exclusivamente o nutricionista, destacando esse profissional como um ator fundamental para a execução das atividades do programa. Nesse sentido, visando nortear a atuação do nutricionista de acordo com essa lei, o Conselho Federal de Nutricionista (CFN) publicou a Resolução nº 465/2010 que determina treze atribuições obrigatórias que devem ser executadas pelo nutricionista credenciado como RT da alimentação escolar de um município e/ou Entidade Executora (EEx), e pelo Quadro Técnico (QT) composto por outros nutricionistas lotados no setor de alimentação escolar. Essa resolução também orienta quanto ao número adequado de nutricionistas para o município de acordo com a quantidade de alunos matriculados nas escolas públicas (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2010a).

Dessa forma, é responsabilidade do profissional o planejamento, elaboração, acompanhamento e avaliação do cardápio, com base no diagnóstico nutricional e nas referências nutricionais, observando a adequação às faixas etárias, os perfis epidemiológicos das populações atendidas, respeitando os hábitos alimentares e a cultura alimentar de cada localidade (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2010a; BRASIL, 2013), além da avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas para os alunos que necessitem de cardápio individualizado em virtude de estado ou de condição de saúde específica (BRASIL, 2014).

O programa, por meio de suas diretrizes e princípios, expressa que as atribuições do nutricionista são complexas e de caráter político/social, por promover e manter a saúde por meio de atividades e programas associados à nutrição nas escolas, garantindo direito



humano à alimentação e nutrição adequada e a soberania e segurança alimentar e nutricional, reafirmando o papel do profissional como um agente propagador de saúde (BRASIL, 2005; BRASIL, 2020; PIRES, 2017).

Contudo, apesar das normativas do PNAE reforçarem a importância do nutricionista como um ator fundamental no processo de alimentação escolar, algumas atribuições obrigatórias não são executadas. Estudos apontam que o não cumprimento dessas atribuições deve-se a alguns fatores como número insuficiente de profissionais designados para a alimentação escolar, o excesso de atividades burocráticas e administrativas, a ausência ou reduzido investimento de recursos próprios por parte dos gestores municipais na aquisição de alimentos para atender os cardápios elaborados para a alimentação escolar, reforçando que os recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE são complementares aos recursos próprios destinados para a alimentação escolar pelas Entidades Executoras (EEx) (PIRES, 2017; MELLO, 2012; RAPHAELLI, 2018).

Nesse contexto, o objetivo deste estudo é conhecer a atuação dos nutricionistas do Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do estado do Pará com ênfase nas atribuições associadas com seu maior e/ou menor tempo de atuação como RT e QT do Programa.

## **MÉTODO DA PESQUISA: FERRAMENTAS DE ANÁLISE**

Trata-se de um estudo descritivo com enfoque transversal, com amostra por conveniência, utilizando dados coletados em entrevistas presenciais com aplicação de questionários semiestruturado a nutricionistas que participaram do evento de Formação de RT e QT do PNAE, promovido pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal do Pará (CECANE/UFPA) em conjunto com Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no ano de 2019 na cidade de Belém-Pará.

Foram convidados nutricionistas RT e QT de 72 (setenta e dois) municípios do estado do Pará. A mobilização ocorreu via telefone baseada no banco de dados do CECANE/UFPA e por demanda espontânea. Participaram efetivamente da formação 60 nutricionistas, desse total foram selecionadas 44 profissionais que estavam registradas como RT da alimentação escolar, no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle-SIMEC-FNDE, no ano de 2019 e que concordaram em participar da pesquisa.

Este estudo foi aprovado pelo Comitê Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Pará (CEP-ICS-UFPA), com o parecer nº 1.921.484.

O questionário semiestruturado aplicado contemplou questões sociodemográficas como sexo, faixa etária, renda em salários mínimos, tempo de formação, tempo de atuação no PNAE, satisfação com o trabalho realizado e tipo de vínculo empregatício e questões sobre a atuação dos nutricionistas no setor de alimentação escolar, considerando as 13 atribuições obrigatórias descritas pela Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas nº465/2010, que incluem o diagnóstico nutricional dos alunos, identificar os indivíduos com necessidades nutricionais, a elaboração de cardápios, a realização de ações de educação alimentar e nutricional, a elaboração de fichas técnicas de preparo de alimentos, planejar, orientar e supervisionar as atividades de compra, a aplicação de teste de aceitabilidade de alimentos, a interação com agricultores familiares e suas organizações, participar do processo de licitação, orientar e supervisionar atividades de higienização, a elaboração do Manual de Boas Práticas para Serviços de Alimentação, elaboração do Plano Anual de Trabalho para o PNAE e o assessoramento ao Conselho de Alimentação Escolar-CAE. Todos os participantes que concordaram em participar da pesquisa assinaram um termo de consentimento livre e esclarecido.

Os dados sociodemográficos foram agrupados por faixa etária e faixa salarial considerando o número de salários mínimos recebidos mensalmente. Quanto ao tempo de formação os participantes foram divididos em dois grupos: no grupo 1 foram agrupados os nutricionistas com tempo de atuação entre 1 a <5anos e no grupo 2 ficaram aqueles com 5 a 10+anos de atuação no PNAE. A Resolução CFN nº 465/2010 foi utilizada como parâmetro para análise da execução das atribuições obrigatórias.

Para a organização das informações foi construído um banco de dados por meio de planilhas do *Microsoft Excel*. Utilizou-se o programa Bioestat versão 5.3 para a análise dos dados. Para a verificação de possíveis associações entre as atribuições obrigatórias e o tempo de atuação no PNAE, foram aplicados o teste Qui-quadrado corrigido de Yates e o teste G, com nível de significância de 5% ( $p < 0,05$ ).

## RESULTADOS

Participaram deste estudo 44 profissionais - RT, representando seu respectivo município.



Quanto aos dados sociodemográficos (Tabela 1), observou-se que a maioria era do sexo feminino (93,20%), na faixa etária de 25 a 34 anos (52,30%) e renda mensal entre 2 a 5 salários mínimos (68,20%).

**Tabela 1.** Características sociodemográficas dos nutricionistas entrevistados. Belém-PA, 2019.

<b>Variáveis</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
<b>Sexo</b>		
Masculino	03	6,8
Feminino	41	93,2
<b>Faixa etária (anos)</b>		
< 25	06	13,6
25 a 34	23	52,3
35 a 44	10	22,7
45 a 54	03	6,8
> 54	02	4,6
<b>Faixa salarial (salário mínimo)</b>		
< 2 salários mínimos	07	15,9
2 a 5 salários mínimos	30	68,2
a 10 salários mínimos	02	4,5
Não respondeu	05	11,4

**Fonte:** CECANE/UFPA, 2019.

A tabela 2 descreve as variáveis relativas à formação e exercício profissional. Destaca-se que 64,6% possuíam 1 a <5 anos de formação. Em relação ao tempo de atuação no PNAE a maioria, 70,50%, estava atuando entre 1 a <5 anos. Quanto a satisfação com o trabalho realizado, 66% dos profissionais alegaram estar satisfeitos. No quesito vínculo empregatício 29,5% eram concursadas, 68,2% contratadas e 2,3% não responderam. No que refere à carga horária, 60% informou realizar 30 horas semanais.

**Tabela 2.** Formação profissional, satisfação com o trabalho, vínculo empregatício e carga horária dos Nutricionistas – RT de municípios paraenses, Belém-PA, 2019.

Variáveis	Nº	%
<b>Anos de Formado</b>		
1 a <5 anos	29	64,6
5 a 10 +	15	35,4
<b>Tempo de atuação no PNAE (anos)</b>		
1 a <5 anos	31	70,5
5 a 10 +	12	27,2
Não respondeu	01	2,3
<b>Satisfação com o trabalho realizado</b>		
Sim	29	66,0
Não	12	27,2
Não respondeu	03	6,8
<b>Vínculo Empregatício</b>		
Concursado	13	29,5
Contratado	30	68,2
Não respondeu	01	2,3
<b>Carga horária (30hs/semanais)</b>		
Sim	26	60,0
Não	18	40,0

Fonte: CECANE/UFPA, 2019.

A tabela 3 apresenta os resultados referentes à associação entre as atribuições obrigatórias dos nutricionistas da alimentação escolar com o tempo de atuação no PNAE.

No grupo 1 a maioria dos entrevistados informou executar: adequação dos cardápios de acordo com as faixas etárias (86,6%); realização de ações de Educação Alimentar e Nutricional (75,8%); elaboração de fichas técnicas das preparações (58,6%); Planejamento de atividades de seleção, compra, armazenamento, produção e distribuição dos alimentos (86,2%); Aplicação de Teste de Aceitabilidade para produtos novos (55,1%); Interação com os agricultores familiares e suas organizações (79,3%); Participação do processo de licitação e chamada pública(65,5%); Execução de atividades de higienização

de ambientes, armazenamento de alimentos, veículos de transportes de alimentos, equipamentos e utensílios da instituição (86,2%); Elaboração do Plano Anual de Trabalho e Assessoramento ao Conselho de Alimentação Escolar (75,8%).

Quanto ao grupo 2 os nutricionistas afirmaram realizar com maior frequência as seguintes atividades: Identificação dos alunos com necessidades nutricionais (66,7%); Adequação dos cardápios de acordo com as faixas etárias (86,6%); Realização de ações de Educação Alimentar e Nutricional (66,7%); Elaboração de fichas técnicas das preparações (60%); Planejamento de atividades de seleção, compra, armazenamento, produção e distribuição dos alimentos (80%); Aplicação do Teste de Aceitabilidade para produtos novos (86,7%); Interação com os agricultores familiares e suas organizações (86,7%); Participação no processo de licitação e chamada pública (93,3%); Execução de atividades de higienização de ambientes, armazenamento de alimentos, veículos de transportes de alimentos, equipamentos e utensílios da instituição (80%); Elaboração do Manual de Boas Práticas (60%%); Elaboração do Plano Anual de Trabalho (73,3%) e Assessoramento ao Conselho de Alimentação Escolar (86,7%).

Identificou-se que a maioria dos profissionais, independentemente do tempo de atuação, não realizou o diagnóstico nutricional dos alunos e, no preparo dos cardápios desconsiderou os hábitos alimentares e a cultura alimentar de cada localidade. Ainda, não priorizou a inclusão de alimentos da agricultura familiar e não aplicou teste de aceitabilidade em alimentos utilizados com frequência.

Ressalta-se que, na variável relativa à aplicação do teste de aceitabilidade, houve diferença estatisticamente significativa entre os dois grupos em dois momentos, no primeiro para verificar a aceitação de alimentos novos ( $p=0,032$ ), e no segundo na averiguação de alimentos utilizados com frequência ( $p=0,017$ ). Destaca-se que no primeiro quesito relativo a alimentos novos, a maioria dos entrevistados em ambos os grupos informou realizar a atividade. Por outro lado, verificou-se situação inversa para averiguação de alimentos utilizados com frequência, predominando a não realização da atribuição nos dois grupos.

Outra variável com diferença significativa ( $p=0,033$ ), refere-se à participação no processo de licitação e da compra direta de produtos da agricultura familiar, por meio de chamada pública. Nos dois grupos a maioria dos nutricionistas realizava esta atividade, sendo que no grupo 2 somente um profissional não realizava essa atividade.

**Tabela 3.** Atividades técnicas desenvolvidas pelos nutricionistas dos municípios paraenses, Belém-PA, 2019.

Variáveis	Tempo de atuação no PNAE				P
	Grupo 1 (n=29)		Grupo 2 (n=15)		
	1 a <5 anos		5 a 10+ anos		
	n	%	N	%	
<b>1. Realiza o diagnóstico nutricional dos alunos</b>					
Sim	11	37,9	06	40,0	0,893*
Não	18	62,1	09	60,0	
<b>2. Identificação dos alunos com necessidades nutricionais</b>					
Sim	13	44,8	10	66,7	0,290*
Não	16	55,2	05	33,3	
<b>3. Cardápios da alimentação escolar</b>					
<i>Adequação às faixas etárias</i>					
Sim	18	62,1	13	86,6	0,164**
Não	11	37,9	02	13,4	
<i>Respeito aos hábitos alimentares e à cultura alimentar de cada localidade</i>					
Sim					0,195**
Não	08	27,6	01	6,67	
	21	72,4	14	93,3	
<i>Utilização de produtos da Agricultura Familiar</i>					
Sim	08	27,6	04	26,7	0,771**
Não	21	72,4	11	73,3	
<b>4. Desenvolve ações de EAN para os escolares</b>					
Sim	22	75,8	10	66,7	0,771**
Não	07	24,2	05	33,3	
<b>5. Elabora fichas técnicas das preparações</b>					
Sim	17	58,6	09	60,0	0,929**
Não	12	41,4	06	40,0	
<b>6. Planeja atividades de seleção, compra, armazenamento, produção e distribuição dos alimentos</b>					
Sim	25	86,2	12	80,0	0,921**
Não	04	13,8	03	20,0	

7. Quando aplica o teste de aceitabilidade da alimentação escolar?					
<i>Verificar alimentos novos</i>					
Sim	16	55,1	13	86,7	0,032**
Não	13	44,9	02	13,3	
<i>Verificar alimentos utilizados com frequência</i>					
Sim	13	44,8	01	6,67	0,017**
Não	16	55,2	14	93,3	
<i>Empresa terceirizada</i>					
Sim	-	-	02	13,3	0,225**
Não	29	100,00	13	86,7	
8. Interage com os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais e suas organizações					
Sim	23	79,3	13	86,7	0,554**
Não	06	20,7	02	13,3	
9. Participação no processo de licitação e da compra direta da agricultura familiar					
Sim	19	65,5	14	93,3	0,033**
Não	10	34,5	01	6,7	
10. Atividades de higienização de ambientes, armazenamento de alimentos, veículos de transportes de alimentos, equipamentos e utensílios da instituição					
Sim	25	86,2	12	80,0	0,554**
Não	04	13,8	03	20,0	
11. Manual de Boas Práticas para Serviços de Alimentação					
Sim	13	44,8	09	60,0	0,524**
Não	16	55,2	06	40,0	
12. Plano Anual de Trabalho do PNAE					
Sim	16	55,1	11	73,3	0,243**
Não	13	44,9	04	26,7	
13. Assessoramento ao CAE					
Sim	22	75,8	13	86,7	0,650**
Não	07	24,2	02	13,3	

Fonte: CECANE/UFPA, 2019. Legenda: EAN: Educação Alimentar e Nutrição; CAE: Conselho de Alimentação Escolar

## DISCUSSÃO

O perfil sociodemográfico dos participantes deste estudo evidenciou a predominância de mulheres jovens, com renda mensal entre dois a cinco salários mínimos. Dados semelhantes foram encontrados por Mello *et al.* (2012), cuja pesquisa com nutricionistas, identificou um percentual de 97, 2% de mulheres.

Em relação a faixa salarial, identificou-se neste estudo que os profissionais informaram valores remuneratórios abaixo do piso salarial estipulado por órgãos de classe como os sindicatos de nutricionistas para a execução das atividades na área da alimentação escolar. Tal situação poderá gerar desestímulo com a profissão, contribuir com a diminuição do interesse em aperfeiçoar sua formação na área e a necessidade de atuar em outras áreas, como a saúde, o que poderá interferir na disponibilidade de tempo adequado para execução de suas atribuições (SOUZA *et al.*, 2017).

Cabe ressaltar o crescente quantitativo de nutricionistas atuando no PNAE. Essa trajetória teve início com a institucionalização da inserção do profissional no Programa por meio da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Para reforçar a importância do nutricionista na alimentação escolar a Lei nº 11.947/2009, estabelece que a responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais é do nutricionista. A Resolução do CFN nº 465/2010, em seu artigo 10, definiu parâmetros numéricos de atendimento necessário de acordo com o número de alunos atendidos, sendo 1 RT para até 500 alunos, 1 RT mais 1 QT de 501 a 1.000 alunos, 1 RT mais 2 QT para 1.001 a 2.500 estudantes, 1 RT mais 3 QT de 2.501 a 5.000 alunos e 1 RT mais 3 QT e 1 QT a cada fração de 2.500 alunos acima de 5.000 alunos, sendo recomendado carga horária mínima semanal recomendada de 30 horas.

A nova Resolução CD/FNDE nº 06/2020, complementa que o nutricionista deve ser, obrigatoriamente, vinculado ao setor de alimentação escolar da Entidade Executora. Neste estudo, foi observado que nem todas as atribuições obrigatórias foram executadas pelos profissionais e um dos motivos refere-se quadro técnico insuficiente em termos numéricos.

Quanto ao perfil profissional, a maioria graduou-se nos últimos 5 anos, o que explica a faixa etária entre 25 a 34 anos da maioria dos participantes deste estudo. Esses dados foram semelhantes a dois estudos que encontraram percentuais acima de 70% de

nutricionistas com tempo de graduação inferior a 5 anos (CORREA *et al.*, 2017; MELLO *et al.*, 2012).

Em relação ao vínculo empregatício dos profissionais atuantes nos municípios, constatou-se que a maioria era contratada por tempo determinado. Esse dado é preocupante, pois pode ocasionar precarização das condições de trabalho do nutricionista, além de fragilizar sua atuação na gestão no PNAE, considerando que esse vínculo fluido dificulta a autonomia do profissional na tomada de decisões, principalmente em relação à gestão municipal.

De acordo com a Resolução CFN nº 465/2010, a carga horária técnica mínima estabelecida por lei são 30 horas semanais. Constatou-se neste estudo que 40% trabalhavam por um tempo menor ao preconizado. Tal constatação poderá prejudicar o andamento adequado das funções e atribuições inerentes ao cargo. Outra questão importante é que em muitos municípios do Pará, atua somente um profissional para atender toda a demanda de alunos e escolas, bem como ainda cabe a função de coordenar, planejar e executar todas as atribuições. Estudo de Souza *et al.* (2017) identificaram que nutricionistas da alimentação escolar trabalham com número insuficiente de profissionais compondo o quadro técnico, o que dificulta a execução das atividades previstas.

Neste estudo, foi identificado que nenhum profissional trabalhava, simultaneamente em outra EEx, o que contribui para que os nutricionistas se dedicassem apenas ao seu município de atuação. Por outro lado, notou-se deficiência quanto ao QT. A ausência e/ou insuficiência de QT pode acarretar na falta de cumprimento das ações previstas nas legislações do programa, prejudicar o processo de troca de experiências entre os profissionais e, ainda, sobrecarregar os funcionários na realização das ações que lhe são destinadas (FERREIRA, 2019). Também pode influenciar diretamente na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional dos alunos atendidos (ROCHA, 2018). Outro ponto importante é que a maioria dos profissionais, por ser o único nutricionista, alegou realizar apenas o trabalho burocrático, como assinar notas fiscais e receber e distribuir a alimentação que vai para as escolas.

A pesquisa identificou que a maioria dos profissionais do grupo 1 e 2 executou a atividade. Contudo, o percentual ainda está baixo, considerando que no grupo 1 um pouco mais da metade realizava esta responsabilidade. Esta constatação reforça a importância da elaboração e execução do Plano Anual de Trabalho, instrumento que serve de

auxílio na organização das atividades obrigatórias, permite ao RT se organizar para alcançar os objetivos planejados (MELLO, 2012; CORREA, 2017).

Cabe destacar que o não cumprimento das atribuições obrigatórias pode influenciar diretamente nas ações de promoção da saúde e prevenção de doenças, como a avaliação nutricional, que quando realizada pode identificar distúrbios nutricionais, possibilitando ao aluno e a sua família o adequado acompanhamento nutricional. Também se destaca o Diagnóstico Alimentar e Nutricional (DAN) dos alunos como ação fundamental para garantir o planejamento dietético adequado diante das necessidades identificadas (BRASIL, 2016). Uma das maneiras de alcançar esta ação é identificar estudantes com patologias que precisam de refeições específicas, como preconiza a Lei nº 12.982/2014. Logo, realizar um levantamento desses estudantes torna-se necessário para alcançar o que dispõe o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) em contemplar todos os alunos com alimentação adequada (BRASIL, 2013). A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU) e a Emenda Constitucional nº 64 de 2010 regulamentam uma alimentação adequada como direito do ser humano, com isso, as atividades obrigatórias do nutricionista na alimentação escolar, quando planejadas e executadas, garantem o direito social e a segurança alimentar no âmbito escolar (ONU, 1948; BRASIL, 2010b).

Quanto ao respeito aos hábitos alimentares e à cultura alimentar de cada localidade e da utilização de produtos da agricultura familiar local, a maioria dos profissionais entrevistados não cumpriram essa orientação. Considerando que a região Norte apresenta características fortes de povos indígenas, é fundamental valorizar a cultura e promover hábitos regionais a todos os estudantes e garantir dessa forma a aquisição de produtos da agricultura familiar local (MOESCH, MAGRO, COMERLATTO, 2018; ROCKETT, 2019). É importante destacar ainda que, durante os eventos, os nutricionistas alegaram não planejar cardápios específicos para os povos e comunidades tradicionais, devido ao recurso limitado.

Dentre as atribuições o Teste de Aceitabilidade (TA) dos alimentos utilizados com frequência, mostrou diferença estatisticamente significativa, ( $p < 0,05$ ), com maior número de profissionais que não realizavam a atribuição. Esse achado é preocupante, considerando que o TA é um importante instrumento para verificar a aceitação e recusa das preparações oferecidas aos alunos durante o tempo que permanecem na escola, garantindo a qualidade da alimentação, além de evitar o desperdício (BRASIL, 2009b).

Inversamente, quando se tratou de alimentos novos o TA foi executado pela maioria dos nutricionistas nos dois grupos, também com diferença estatisticamente significativa ( $p < 0,05$ ).

Outro fator importante refere-se as ações de EAN, atividade obrigatória com destaque na Lei nº 11.947/2009 e Resolução nº 6/2020. Como ponto positivo na pesquisa, a maioria dos profissionais, nos dois grupos, realizou ações de EAN em seus municípios de atuação. Essas atividades objetivam a promoção da alimentação saudável, fortalecendo a SAN a estudantes que podem viver em insegurança alimentar (VINHAL *et al.*, 2019), além de influenciar no consumo de alimentos regionais e da sociobiodiversidade. Por meio da EAN também é possível influenciar os pais de alunos, professores, manipuladores de alimentos para um consumo alimentar sustentável e saudável. Para a realização de EAN, é necessário tempo, articulação entre os atores do programa e formação de parcerias com outros órgãos, como da área pedagógica, para que estes se tornem multiplicadores de informação (BRASIL, 2012).

A elaboração da Ficha Técnica de Preparo é outra atividade obrigatória que cabe apenas ao nutricionista executá-la (BRASIL, 2010a; BRASIL, 2013). A maior parcela (58%) de nutricionistas entrevistados neste estudo informou executar esta ação. Este instrumento deve conter os ingredientes utilizados nas preparações, *per capita*, custo da refeição, valores de macro e micronutrientes, assinatura dos nutricionistas, tempo e modo de preparo, etc., todos esses itens contribuem para o planejamento dos cardápios que serão oferecidos nas escolas, pois auxiliam as merendeiras na preparação e distribuição das refeições, criando uma padronização das preparações. Além disso, informa sobre os valores monetários que a EEx investirá nas preparações (PEREIRA, 2019; MENEZES, SANTANA, NASCIMENTO, 2018).

Outra atribuição de grande importância refere-se a “Seleção, compra, armazenamento, produção e distribuição dos alimentos”. Neste estudo, a maioria dos nutricionistas participou desse processo, como também pode ser verificado no estudo de Correa *et al.* (2017) e Souza *et al.* (2017), os quais identificaram percentual de 96,6% e 66,2%, respectivamente.

Quanto a “Participação no processo de licitação e da compra direta da AF”, a maioria dos nutricionistas nos dois grupos participou de algum processo licitatório, com diferença estatisticamente significativa, sendo que no grupo 2, somente um profissional

informou não participar do processo. Assim, permanece a recomendação da oferta contínua aos nutricionistas de processos de formação abordando o processo de licitação, tanto por meio de Chamada Pública, quanto pelo Pregão Eletrônico ou Presencial, a fim de consolidar a participação do nutricionista nas etapas administrativas de despesas, gestão, planejamento e execução.

Em 2009, a Lei nº 11.947 determinou em seu artigo 14 o cumprimento de, no mínimo, 30% da aplicação do recurso financeiro proveniente do FNDE na aquisição de alimentos da agricultura familiar. Para isso, é necessário, dentre outras ações, a interação do profissional nutricionista com os representantes da agricultura familiar, com as entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural, para, dentre outros aspectos, conhecer o calendário agrícola da região e realizar o mapeamento da produção objetivando identificar quais alimentos podem ser incluídos nos cardápios escolares. A ausência dessas informações pode interferir no consumo alimentar dos alunos e comprometer a execução das diretrizes da própria legislação, a qual estabelece que as preparações devem atender a cultura e hábitos locais (BRASIL, 2010a; BRASIL, 2015). Além disso, a compra sustentável dos produtos da AF garante o desenvolvimento regional, circulação da economia local, e promoção da EAN (ROCKETT, 2019; ARAÚJO, 2019; SOUZA, VILLAR, 2019; BRASIL, 2015). Neste estudo, a comunicação com os agricultores foi realizada pela maioria dos profissionais nos dois grupos da pesquisa, resultado expressivo, considerando a importância desta atribuição.

As atividades de higienização de ambientes, alimentos, transportes, equipamentos e afins foi realizado pela maior parte dos nutricionistas nos dois grupos, demonstrando outro resultado positivo, considerando que mesmo com quadro técnico insuficiente nos municípios, os profissionais executam esta ação.

O CAE é um importante parceiro nas ações do nutricionista na alimentação escolar. Nessa pesquisa 75,8% no grupo 1 e 86,7% no grupo 2, relataram realizar assessoria e acompanhamento aos membros do CAE nos seus respectivos municípios. Esse resultado é semelhante ao estudo de Gabriel *et al.* (2013) em Santa Catarina, onde 80% dos conselheiros relataram relação com os nutricionistas.

Neste estudo observou-se que independente do tempo de atuação no PNAE, os nutricionistas não conseguiram executar todas as atribuições que lhe são obrigatórias como preconizado pela Resolução nº 465/2010. Um dos motivos para essa realidade no

estado do Pará é devido à ausência de quadro técnico, o que corrobora com excesso de trabalho para apenas um profissional. Dessa forma, os trabalhos ficam concentrados na área burocrática, gerando lacunas no que tange a maioria das atribuições, como avaliação e diagnóstico nutricional, bem como execução de ações de EAN e interação com os agricultores familiares.

A presente pesquisa apresenta algumas limitações decorrentes do delineamento transversal e da amostra por conveniência, o que, possivelmente, interferiu na confirmação de associações entre o tempo de atuação dos nutricionistas no PNAE e a realização das atividades obrigatórias. Contudo, apesar dos resultados aplicarem-se somente a amostra estudada, a importância deste trabalho reside em apresentar aspectos pouco investigados no que se refere ao conhecimento científico sobre a atuação de nutricionistas na região Norte do Brasil.

## CONCLUSÃO

A maioria dos nutricionistas entrevistados era mulheres jovens, com tempo de atuação no PNAE entre 1 a <5 anos. Houve associação estatisticamente significativa entre o tempo de atuação no PNAE e a aplicação do teste de aceitabilidade dos alimentos utilizados com frequência, com maior número de profissionais com tempo de atuação no PNAE entre 5 e 10+ anos, que não realizavam a atividade. Por outro lado, a aplicação do teste de aceitabilidade de alimentos novos e a participação no processo de licitação e chamada pública se associou significativamente com o tempo de atuação, com maior parcela de respostas positivas entre os profissionais com maior tempo de atuação no PNAE.

Os resultados da pesquisa evidenciaram que a maioria dos profissionais não realizou todas as atividades obrigatórias estabelecidas pela Resolução CFN nº 465/2010, independentemente do tempo de atuação. Esta inadequação deve-se em parte ao quadro técnico insuficiente numericamente, baixo salário e a falta de comprometimento da gestão local no que refere a importância do trabalho do nutricionista no PNAE. Ressalta-se a necessidade de processos de formação contínuos e permanentes para os profissionais, bem como o diálogo e fiscalização das ações dos gestores locais para favorecer a atuação do nutricionista no cumprimento de suas atribuições.



## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, L. *et al.* Alimentação escolar e agricultura familiar: análise de recursos empregados na compra de alimentos. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.35, n.11, out. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009a. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica**; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 16 jun. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm). Acesso em 20 out. 2019.

BRASIL. Resolução CFN nº 465/2010, de 23 de agosto de 2010a. **Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 ago. 2010. Disponível em: [https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/resolucoes/Res\\_465\\_2010.htm](https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/resolucoes/Res_465_2010.htm). Acesso em 20 out. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010b. **Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 fev. 2010. Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacaofederal/emendasconstitucionais/2010&item=ec-64--2010&export=pdf>. Acesso em 02 de dez. 2019.

BRASIL. Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009b. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos de educação básica e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul., 2009. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-16-de-julho-de-2009>. Acesso em 28 set. 2019.

BRASIL. **Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar 2ª edição - versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015**. Disponível em: [http://www.gestoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/alimentacao\\_escolar/resolucao042015\\_ceae.pdf](http://www.gestoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/alimentacao_escolar/resolucao042015_ceae.pdf). Acesso em 29 set. 2019.

BRASIL. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2016. Disponível em: Brasil, Lei nº 12.982, de 28 de maio de 2014. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 mai. 2014. Disponível em: [https://www.unifesp.br/campus/san7/images/cecane/aquisicao\\_de\\_produtos\\_da\\_agricultura\\_familiar\\_para\\_a\\_alimentacao\\_escolar.pdf](https://www.unifesp.br/campus/san7/images/cecane/aquisicao_de_produtos_da_agricultura_familiar_para_a_alimentacao_escolar.pdf). Acesso em 22 nov. 2019.

BRASIL. **Caderno de referência sobre alimentação escolar para estudantes com**



**necessidades alimentares especiais / Programa Nacional de Alimentação Escolar.** – Brasília: FNDE, 2016. 65 p. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/10532-31-de-mar%C3%A7o-de-2017>. Acesso em 12 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. **Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jun. 1994. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8913-12-julho-1994-349782-norma-pl.html>. Acesso em 17 out. 2019.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas.** Brasília, DF, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012. Disponível em: [https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/03/marco\\_EAN.pdf](https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/03/marco_EAN.pdf). Acesso em 30 set. 2019.

BRASIL. Resolução FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 mai. 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13511-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-6,-de-08-de-maio-de-2020>. Acesso em 03 out. 2019.

BRASIL. Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jun. 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620>. Acesso em 22 nov. 2019.

BRASIL. Resolução/CFN nº 358, de 18 de maio de 2005. **Dispõe sobre as atribuições do nutricionista em âmbito do programa de alimentação escolar (PNAE) e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mai. 2005. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4214-resolu%C3%A7%C3%A3o-cfn-n%C2%B0-358-2005>. Acesso em 15 nov. 2019.

CORREA, R. *et al*, Atuação do Nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar na Região Sul do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p.563-574, out. 2017.

FERREIRA, D. *et al*, Perception of the operating agents about the Brazilian National School Feeding Program. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 53, abr. 2019.

GABRIEL, C. *et al*, Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação, **Ciênc. Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 18, n.4, p. 971-978, abr. 2013.

MELLO, A. *et al*. Perfil do nutricionista do programa nacional de alimentação escolar na região Nordeste do Brasil. **Rev. Nutr.** São Paulo, v. 25, n.1, p. 119-132, jan/fev. 2012.



MENEZES, R.; SANTANA, E.; NASCIMENTO, M. Elaboração de Fichas Técnicas das Preparações oferecidas em serviço de alimentação e nutrição de hospital público de Salvador, BA. **Higiene Alimentar**. Salvador, v.32, n. 284, p. 46-50, set-out. 2018.

MOESCH, M.; MAGRO, M.; COMERLATTO, D. Discursos e Práticas Profissionais e o acesso de Indígenas à Política de Assistência Social. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n.51, p. 90-112, jan/jun, 2018.

ONU. Resolução nº 217 - A, de 10 de dezembro de 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1948 [acesso em 2019 set 06]. Disponível em: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-217-1948\\_94854.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-217-1948_94854.html). Acesso em 15 nov. 2019.

PEREIRA, I. *et al.* Construção e implementação de fichas técnicas de preparação de unidade de alimentação e nutrição. **Journal Health NPEPS**. Mato Grosso, v. 4, n. 1, p. 210-227, jan-jun. 2019.

PIRES, P. *et al.* Professional practice of dietitians in the Brazilian School Feeding Program: A multiple case study. **Rev. Nutr.** Campina, v.30, n.4, p. 499-510, jul/ago. 2017.

RAPHAELLI, C. *et al.* Adequação numérica de nutricionista, perfil de cardápios, número de alunos nos serviços de alimentação escolar do sul do Rio Grande do Sul, Semina: **Ciências Biológicas e da Saúde**. Londrina, v. 39, n. 1, p. 9-18, jan./jun. 2018.

ROCHA, N. *et al.* Analysis of the national school feeding program in the municipality of Viçosa, Minas Gerais. **Rev. Saúde Pública**. São Paulo, v.52, n. 16, feb. 2018.

ROCKETT, F. *et al.* Agricultura familiar e alimentação escolar no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, **Cienc. Rural**, Santa Maria, v.49, n.2, mar. 2019.

SOUZA, A. *et al.* Atuação de nutricionistas responsáveis técnicos pela alimentação escolar de municípios de Minas Gerais e Espírito Santo. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v.22, n.2, p. 593-606, set. 2017.

SOUZA, V.; VILLAR, B. Aquisição da agricultura familiar em municípios do estado de São Paulo: a influência da gestão do Programa de Alimentação Escolar e características municipais. **Rev. Nutr.** Campinas. v.32, jun. 2019.

VINHAL, C. *et al.* Atividade artística para avaliar o consumo alimentar e os conhecimentos de nutrição em crianças com excesso de peso, **Journal of Health & Biological Sciences – JHBS. Fortaleza**. v.7, n.4, p. 364-373, out-dez. 2019.



### Alimentação escolar e agricultura familiar: limitações e potencialidades de sua operacionalização no nordeste paraense

#### School food and family agriculture: limitations and the potential of its operationalization in the Northeast of Pará state

Isameriliam Rosaulen Pereira da Silva, Mestre, PPGSAS/UFPA, rosaulen@gmail.com>;

Andréa das Graças Ferreira Frazão, Doutora, UFPA, deabrelaz@gmail.com.

Ivanira Amaral Dias, Doutora, UFPA, ivanira.dias@gmail.com;

Marcos Valério Santos da Silva, Doutor, USP, marcosilva@ufpa.br;

Claudia Daniele Tavares Dutra, Doutora, UFPA, cdani@gmail.com;

Paula Valente Leão, Mestre, PPGSAS/UFPA, pvlnutri@gmail.com;

Marcieni Ataíde Andrade, Doutora, UFPA, marcieni@ufpa.br.

#### Resumo

Com a Lei Nº 11.947 de 2009, tornou-se obrigatório à aquisição de alimentos da agricultura familiar destinado ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), utilizando no mínimo 30% do recurso repassado pelo governo federal. Nesse sentido, o presente estudo buscou descrever as perspectivas, dificuldades e oportunidades de agricultores familiares de dois municípios do Estado do Pará, na execução do PNAE. As metodologias utilizadas basearam-se na análise documental das Chamadas Públicas e entrevistas semiestruturadas com oito agricultores participantes. Os resultados mostraram que em um dos municípios o chamamento público ocorreu em divergência com a Lei. As principais dificuldades estavam relacionadas às questões de logística de distribuição e articulação entre os atores envolvidos na execução do programa. Como oportunidades foram relatadas o fortalecimento da agricultura familiar e a garantia de alimentação saudável nas escolas. Foi evidenciado a necessidade de maior visibilidade desse seguimento e seu fortalecimento na participação de políticas públicas como PNAE.

#### Palavras chaves

Políticas públicas; Produção de Alimentos; Segurança Alimentar e Nutricional.

#### Abstract

With Law No. 11,947 of 2009, it became mandatory to purchase food from family farmers for the National School Food Program (PNAE), using at least 30% of the funds transferred by the federal government. In this sense, the present study sought to describe the perspectives, difficulties and opportunities for family farmers in two municipalities in the state of Pará, in the execution of the PNAE. To do so, a documentary analysis of public calls and semi-structured interviews with eight participating farmers were conducted. Research results showed that, in one of the municipalities, the public call occurred in divergence with the Law. The main difficulties were related to distribution logistics and articulation between the actors involved in the execution of the program. Opportunities were reported, including: strengthening of family farming and guaranteeing healthy foods in schools. The need for greater visibility of this segment and strengthening of the participation of public policies such as PNAE were also evident.

#### Key words

Public policy, Food production, Food and nutrition security.



## INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é a maior e mais antiga política pública existente no Brasil na área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). É um programa coordenado pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação-FNDE, o qual repassa verbas via Governo Federal para a alimentação escolar, baseado pelo censo de alunos matriculados na educação básica das redes públicas Federal, Estadual e Municipal, inclusive as escolas localizadas em áreas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos (BRASIL, 2013). O PNAE ao longo de sua trajetória de mais de sessenta anos, passou por inúmeras modificações que abrangem desde questões no âmbito operacional, diretrizes, gestão e até mesmo na articulação entre os diferentes setores envolvidos para a execução da política (TEO; MONTEIRO, 2012).

Um dos grandes avanços refere-se à maior visibilidade e importância institucional do mercado da Agricultura Familiar-AF, que foi impulsionado pela criação da Lei N° 11.947/2009, a qual determina a utilização de no mínimo 30% do recurso total destinado à compra da alimentação escolar, para aquisição de produtos oriundos da AF, priorizando os assentamentos da reforma agrária e as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas (VALENTE; BEGHIN, 2006; BRASIL, 2009; MALUF, 2009).

Tal determinação da lei, estabeleceu uma importante ferramenta nos eixos de discussão e articulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), tendo em vista que o programa não é limitado apenas ao fornecimento da alimentação escolar aos estudantes, mas sim na sua abrangência intersetorial de desenvolvimento e fortalecimento regional (BELIK; CHAIM, 2009; TURPIN, 2009).

Os dados do Censo Agropecuário demonstram que a AF é responsável por grande parte do processo de abastecimento de alimentos no Brasil. Contudo, no ano de 2010, foi identificado que dos municípios brasileiros, somente 47% compravam gêneros alimentícios produzidos pela AF para alimentação escolar, com percentual de aquisição médio de 23%, o que ainda está abaixo do exigido pela legislação vigente (30%) (IBGE, 2006; SARAIVA *et al.*, 2013).

É importante mencionar que, ao mesmo tempo em que a AF se tornou uma categoria social de direito, ainda há muitos desafios enfrentados pelos agricultores para acessar as redes de comercialização, os quais dificultam o processo de abastecimento para os



mercados institucionais, como é o caso do PNAE, envolvendo também outros atores sociais responsáveis pela execução do programa (REAL; SCHNEIDER, 2011).

Diante do exposto, o presente estudo buscou descrever as perspectivas, dificuldades e oportunidades de agricultores familiares de dois municípios da Região Nordeste do Pará, geradas no processo de inserção e execução do PNAE durante o ano de 2016.

## **METODOLOGIA**

Trata-se de um estudo transversal com abordagem qualitativa e de análise documental, realizado nos meses de janeiro a dezembro de 2016, em 02 municípios localizados no Nordeste do Estado do Pará.

O presente estudo é parte do projeto intitulado *CECANE/UFPA: Promoção da Inclusão de Produtos Alimentares da Agricultura Familiar Local na Alimentação Escolar na Região Nordeste Paraense*, realizado pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal do Pará (CECANE/UFPA) com fonte de fomento da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) e parceria do FNDE. O projeto foi aprovado pelo Comitê Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Pará (CEP-ICS-UFPA), com o parecer nº 1.921.484.

A área de abrangência do estudo corresponde à Mesorregião Nordeste Paraense, a qual contempla 49 municípios, distribuídos em 05 Microrregiões (Bragantina, Guamá, Salgado, Cametá e Tomé Açu) e um dos maiores potenciais agrícolas no Estado do Pará. Essa mesorregião torna-se de grande interesse, uma vez que há um total de 1.798.214 habitantes, dos quais 353.352 vivem na área rural com 223.542 agricultores familiares, 16.204 famílias assentadas e 26 comunidades quilombolas (PENTEADO, 1967).

Os dois municípios selecionados para pesquisa localizavam-se em diferentes microrregiões do nordeste paraense o que permitiu identificar peculiaridades no processo de abastecimento do PNAE. Além disso, a escolha foi baseada na menor e na maior média do percentual de aquisição da agricultura familiar para alimentação escolar conforme dados fornecidos pelo FNDE entre os anos de 2011 a 2014.

Após a seleção dos municípios, foi pactuado junto as Prefeituras municipais e Secretarias de Educação e Agricultura o aceite para desenvolvimento da pesquisa. Em



seguida, foram realizados pré agendamentos com os municípios participantes para proceder a visita técnica de coleta de dados. Durante as visitas nas organizações da agricultura familiar, foram executadas entrevistas semiestruturadas, com 08 representantes de organizações da AF que acessavam o PNAE dos respectivos municípios em estudo. Além disso, foram solicitados às Entidades Executoras (EEx), documentos do processo de Chamada Pública para a aquisição dos gêneros alimentícios oriundos da AF destinados à alimentação escolar, referentes ao ano de 2015.

A análise documental referente ao processo de Chamada Pública para o PNAE foi realizada de acordo com as legislações vigentes: Resolução CD/FNDE nº4 e Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009; BRASIL, 2015). A documentação foi analisada quanto à publicidade do edital, modalidade de compra exercida e pesquisa de preço. Além disso, ainda sobre o processo documental de aquisição de alimentos, também foi possível observar a percepção dos agricultores familiares acerca dos resultados encontrados nessa etapa do estudo. Quanto a análise das entrevistas, foram utilizados os preceitos da Análise de Conteúdo, propostos por Minayo (2010) e Bardin (2010), e um estudo realizado por Marques *et. al* (2014), seguindo três polos cronológicos: a Pré-análise, fase de organização e sistematização das ideias iniciais, a qual consiste em uma primeira atividade denominada '*leitura flutuante*', para constituição de todas as informações coletadas, levando a uma outra etapa de definição dos núcleos de sentido; a Exploração do material, com o objetivo de identificar o núcleo de compreensão do texto para realizar as operações de codificação; e finalmente o Tratamento e interpretação dos resultados, que consistiu na distribuição das categorias temáticas observadas, e posteriormente a interpretação e discussão (MARQUES *et al.*, 2014).

O questionário para coleta de dados foi elaborado com perguntas chaves e diretas buscando atingir o objetivo da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987; MANZINI, 2003). A aplicação do mesmo foi iniciada após a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) com todos os entrevistados.

Para manter o anonimato, os municípios estudados foram identificados como Município A e Município B, e os entrevistados foram mencionados apenas como agricultores e enumerados conforme disposição das falas.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise documental e as entrevistas realizadas com 08 agricultores familiares, fonecedores para o PNAE e representantes de duas cooperativas e uma associação nos dois municípios estudados, geraram depoimentos relevantes sobre do processo de abastecimento da alimentação escolar, reproduzindo reflexões da realidade vivenciada nesses municípios.

A separação das falas foi realizada por meio da observação e análise do material transcrito, acerca dos obstáculos e oportunidades relatadas pelos agricultores familiares que acessaram o programa.

Sobre os obstáculos foram identificados principalmente a falta de articulação entre os atores envolvidos e problemas com a logística, enfatizando principalmente a estrutura das estradas, custo para deslocamento e distância dos locais de entrega que é estabelecido pela EEx. Quanto as oportunidades, foram mencionados a garantia de renda, a presença de alimentos saudáveis e regionais nas escolas e o fortalecimento da AF (possibilitando a melhoria da qualidade da produção e permanência do agricultor familiar na sua propriedade).

A Chamada Pública de acordo com a Lei nº 11.947/2009 é vista como a ferramenta mais adequada para que o processo de aquisição de alimentos provenientes da AF ocorra de forma justa e sustentável, atendendo as diretrizes do programa. A concretização da compra favorece o fortalecimento da economia local, os aspectos culturais, hábitos alimentares saudáveis, e a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), visto que a mesma prioriza a aquisição de produtos produzidos em âmbito local (BRASIL, 2015).

Conforme disposto no Art. 26 da Resolução CD/FNDE nº4/2015, os editais de chamada pública para a aquisição de produtos da AF para a alimentação escolar, devem ser amplamente divulgados, em jornais de circulação local, nas organizações locais diretamente envolvidas com a AF, entre outros meios de fácil acesso pelos agricultores, estabelecendo um prazo mínimo de 20 dias.

De acordo com resultados obtidos, em ambos municípios estudados, foi comprovado documentalmente que houve ampla divulgação por vários meios de comunicação. Tal resultado também pode ser comprovado pelos entrevistados, que afirmaram haver ampla publicação nas Prefeituras, Secretarias de Educação e Agricultura



e por meio da rádio local. Esse fato é de grande relevância no que se refere à inclusão dos produtos regionais na alimentação escolar, tendo em vista que o acesso à informação influencia diretamente na participação dos produtores locais no processo de aquisição, assim como outros benefícios.

Segundo estudo realizado por Carvalho (2009), muitos agricultores não participam do mercado institucional do PNAE, devido à falta de divulgação dos editais de chamada pública pelos órgãos competentes, o que diverge com o relatado no presente estudo (DE CARVALHO, 2009). A questão da falta de comunicação também foi apontada nos estudos de BACCARIN *et. al.*, 2017 e MOSSMANN *et. al.*, 2017, que evidenciam a necessidade dos atores estarem afinados e em permanente interação para que possam suplantar os desafios do processo de compra da agricultura familiar e que quando isso não ocorre, programa tem menos chance de ser exitoso.

Embora exista uma legislação que defina como deve ser realizado o processo de aquisição dos gêneros da AF para o PNAE, foi identificado por meio da análise documental disponibilizada pelos municípios estudados que em ambos ocorreu a Chamada Pública. Entretanto, a documentação do Município A, ilustrou que houve disputa de preço entre os participantes habilitados no certame, o que caracteriza a modalidade de compra na forma de Pregão<sup>1</sup>, sendo a proposta vencedora a de menor preço.

A Resolução CD/FNDE nº4/2015, define que não deverá haver disputa de preço entre os participantes do processo, a proposta vencedora será aquela que atender os critérios de prioridade definidos pela mesma, cujo os principais são (BRASIL, 2009):

§ 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. § 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

---

<sup>1</sup> Pregão é uma modalidade de licitação destinada para aquisição de bens e serviços comuns, a qual é regida pela Lei Nº 10.520, de 17 de julho de 2002.



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).

Este fato ainda foi relatado por um agricultor familiar representante de uma cooperativa local, que participou do processo. Esse agricultor buscou se adequar para garantir a melhor qualidade do seu produto, considerando-se em desvantagem com essa modalidade de compra:

*Fracassou pra mim, porque eu comprei uma casa de polpa, comecei uma casa de farinha, tudo adequado com a ADEPARA (Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará) [...] aí a cooperativa participou da disputa de preço, mas nessa disputa de preço, por exemplo, a laranja, a nossa colocou R\$ 2,10, eles colocaram R\$ 2,00, aí eles ganharam. (Agricultor A1)*

Ainda sobre o preço, é necessária articulação entre os atores envolvidos para atribuição dos insumos previstos no fornecimento do produto final, o que é referido como uma importante etapa no processo de abastecimento do PNAE (BRASIL, 2015). Caso contrário, o produtor tende a arcar individualmente com os valores gastos com transporte, embalagem entre outros encargos necessários para a entrega do produto final. Esse cenário é comum conforme relato de um agricultor quando questionado sobre alguns entraves para a execução do PNAE:

*[...]tem dificuldade na parte da organização para executar ele (o PNAE). Questão de entrega, mais na parte de escoamento. É feito de carro, mais é alugado, a gente paga o frete para escola pública. (Agricultor A2)*

Tais achados refletem a importância do processo de Chamada Pública ocorrer conforme previsto na legislação. Dessa forma, não só o agricultor será beneficiado por fornecer seu produto e garantir sua renda, mas também o município com o fortalecimento econômico e valorização da cultura, assim como os estudantes por receberem uma alimentação pautada nos hábitos alimentares locais. Vale ressaltar que muitos alunos são filhos dos próprios agricultores, o que torna ainda mais importante a garantia e manutenção destes, dentro do mercado institucional do PNAE, tendo em vista que serão reflexos positivos no cenário da AF.

Diferente do que foi observado no Município A, no Município B o processo de

Chamada Pública foi realizado conforme o preconizado nas legislações vigentes. De acordo com as documentações fornecidas, pode-se identificar que nesse município foi realizada a pesquisa de preço tendo como base os mercados locais, para a obtenção da média de valores dos produtos a serem solicitados, sendo estes inseridos no edital da Chamada Pública, fazendo com que os participantes do processo planejassem seus projetos de venda com os valores fixados previamente, não caracterizando disputa de preço por meio da modalidade Pregão. Além disso, de acordo com o relato de um dos agricultores fornecedores no município, ocorre a articulação para a composição dos preços junto a EEx:

*[...]chamam a gente pra reunião, por exemplo , análise de preço, eles (EEx) fazem cotação de preço, com quais produtos a gente pode fornecer e o preço. (Agricultor B1)*

*Eles (EEx) fazem baseado em uma feira local que ocorre de quinze em quinze dias. Essa feira serve de respaldo para o preço. [...] aí depois eles pedem uma tomada de preço, e fazem uma média da tomada de preço com os valores da feira, esse preço médio é usado para o PNAE. (Agricultor B2)*

Contudo, por mais que haja articulação para a cotação de preço, é fundamental considerar outros aspectos que influenciam diretamente no custo, como a sazonalidade dos alimentos, armazenamento adequado e transporte. Em ambos os municípios estudados foram verificados pontos referentes à falta de articulação para obtenção do mapeamento da produção local. Esse instrumento é de grande valia para a composição dos produtos da pauta de pedidos para aquisição e definição dos cardápios. Como ilustrado nas falas dos agricultores:

*Às vezes eles pedem produto que não é da época, tá fora da safra, e tem muitos produtos que tá aqui um preço e quando chega na época o valor dispara, por exemplo, o cupuaçu deu muito pouco, não tá esse preço agora. (Agricultor A3).*

*Falta de planejamento no caso dos pedidos, eles se enrolam muito lá, tem fruta que só dá em uma época e eles pedem o ano todinho. (Agricultor A4)*

*[...] outra coisa, eles já definem, aí vem a banana prata, nossa região não tem banana prata, temos banana nanica, banana inajá, vários tipos que a gente produz e não vai. [...]isso tudo porque não teve conversa com a gente. A nutricionista definiu o que é, e o conselho aprovou, eles só chegam para mostrar o que foi resolvido, tá aqui os produtos que vamos querer. (Agricultor B1)*

A articulação entre os atores envolvidos no PNAE é de responsabilidade da EEx e é uma das peças fundamentais para o bom desenvolvimento e execução do programa.

O diálogo entre EEx, agricultores familiares e suas representações, possibilita o trabalho em conjunto, permitindo que seja realizado o mapeamento da produção local, assim como da elaboração do calendário sazonal.

Na Resolução CD/FNDE nº4/2015, a articulação é considerada a segunda etapa do processo de aquisição de produtos da AF para a alimentação escolar. Contudo, quando questionados sobre o diálogo junto à EEx, alguns agricultores afirmam não existir, e quando existe, é com pouca frequência, apenas com alguns setores, como analisado nas falas seguintes:

*[...] não diretamente com a SEMED (Secretaria Municipal de Educação), mas com o departamento de merenda escolar sim. (Agricultor A2)*

*Com a nutricionista não falo muito, só com a representante do DAE (Departamento de Alimentação Escolar). (Agricultor A4)*

*Ainda não tive contato com a RT, mas tenho contato no departamento. (Agricultor A6)*

*Eu acho que deveria sentar conosco o conselho, nutricionista, representante, para discutir a inclusão de novos produtos, mesmo que em tempo limitado, por exemplo, tal produto só tem em dois meses. (Agricultor B1)*

*O cardápio já vem pronto, ou seja, ela (Nutricionista) não discute sobre o que os agricultores podem oferecer. O conselho não ajuda, ele não articula. (Agricultor B2)*

O Nutricionista Responsável Técnico (RT) do programa deve participar ativamente do processo de articulação, pois, por meio do conhecimento da produção local, período e quantidade (calendário sazonal), será possível realizar o planejamento dos cardápios que serão ofertados na alimentação escolar (CFN, 2010). Nesse sentido, o contato com os agricultores familiares se faz de suma importância para viabilizar um abastecimento mais eficaz. De acordo com as falas analisadas, destaca-se a possível falta de habilidade do profissional nutricionista na articulação e apropriação de informações necessárias para a realização de suas atribuições. Tendo em vista que a elaboração de cardápios deve ser pautada, considerando o potencial agrícola regional, assim como a sustentabilidade, diversidade e sazonalidade produtiva (BRASIL, 2009). O papel do RT é fundamental para viabilizar o diálogo com os agricultores familiares, suas representações e instituições presentes no município. (BRASIL, 2015).

No que se refere às dificuldades na logística de abastecimento dos produtos para a alimentação escolar, a realidade dos municípios paraenses vai muito além das más condições de estradas e ramais. A Região Amazônica é envolvida por rios que integram

um sistema navegável em grande parte de seu percurso, formando uma espécie de “estrada” do sistema hidroviário da Amazônia. Segundo a Agência Nacional de Águas - ANA, a Região Amazônica desenvolve uma função social de abastecimento e comunicação entre as comunidades ribeirinhas. A importância do transporte aquaviário nessa região é expressiva, tanto para o deslocamento de passageiros, como para bens de consumo, evidenciada quando os habitantes referem-se às distâncias entre as cidades e localidades ribeirinhas em “horas de barco” (ANA, 2005).

Essa questão é de grande relevância à medida que a logística de entrega da alimentação escolar, na maioria dos municípios paraenses, depende de transportes como barcos, rabetas, canoas, assim como do fluxo dos rios. Isso porque, muitas escolas estão situadas na área rural e ribeirinha, havendo a necessidade de organização e interação entre a EEx, nutricionista - RT, agricultores familiares e gestores escolares, para que a entrega e recebimento dos produtos ocorra de forma correta.

Quanto a este cenário, vários depoimentos foram relatados para ambos os municípios estudados, desde as impossibilidades (estradas em más condições, transporte, segurança e distância), até mesmo sugestões de melhoria no processo de logística, como mencionado abaixo:

*Tomo todo cuidado com meu produto, aí o caminhão da entrega do departamento (DAE) ainda fica umas duas horas rodando pelos ramais fazendo entrega e a polpa descongela. Se entregasse por polos, não teria problema. (Agricultor A1)*

*Tem muita dificuldade em cumprir o horário de entrega, distância, os cooperados são muito distantes um do outro, ainda tem a questão da estrada e segurança. Seria interessante funcionar por polos, que invés do produtor trazer o produto pra cá, já ficava bem próximo da entrega. (Agricultor A2)*

Quando o escoamento é realizado por estradas e ramais:

*Transporte é o que mais complica, é feito pelo ônibus de linha. [...] tem dificuldade para não amassar, pois o alimento vem junto com o passageiro e [...] mais viável o DAE ou a cooperativa buscarem no local da produção. (Agricultor A6)*

*Cada um traz o seu, um pessoal traz de ônibus. Da cooperativa pra central é alugado um carro. As hortaliças vêm dentro de um panela. [...] não precisa ir daqui entregar na central, por exemplo, tira na segunda (as verduras), entrega (nas escolas) na terça e eles (os alunos) vão consumir durante a semana e as verduras iam ficar bem fresquinhas. (Agricultor A3)*

No caso de escolas localizadas na área rural ribeirinha, pode-se observar por meio

das falas dos agricultores, que a logística de entrega no Município B, é realizada entre o gestor escolar (coordenador e/ou diretor escolar) e o fornecedor, viabilizando a entrega dos produtos diretamente nas escolas. Entretanto, algumas dificuldades persistem:

*[...] são produtos perecíveis, o produto precisa ser programado, não tem jeito, essa entrega tem que ser feita diretamente na escola, pois a SEMED não tem como fazer isso. [...] essa ainda é a melhor maneira encontrada. Imagina você colocar no barco e quando chegar lá na escola não tem aula e não tem como entregar. (Agricultor B1)*

*Nas ilhas, seria necessário ter barco próprio, para todas as organizações. Nós temos outro problema, essa merenda escolar regionalizada, só pode chegar no dia que tem aula, só da pra entregar no máximo quarta-feira, pois a maioria dos professores na quinta de tarde, sexta, já estão vindo embora. (Agricultor B2)*

A dinâmica de entrega, com período estabelecido e cronograma regular, proporciona compromisso e melhoria no processo de administração das organizações da AF, além de manter uma parceria com a gestão local (TURPIN, 2009). A crescente relação entre campo e cidade aperfeiçoa o processo de abastecimento, além de garantir uma alimentação regionalizada e saudável dentro das escolas, evitando a entrada de alimentos processados e ultraprocessados, os quais, de acordo com Guia Alimentar para a População Brasileira, devem ser evitados por conta dos danos provocados à saúde (MALUF, 2009; BRASIL, 2014).

A introdução desses alimentos é cada vez mais evidente nas escolas, principalmente naquelas situadas em área rural e ribeirinha, onde a dificuldade no acesso e transporte de alimentos perecíveis se torna um grande obstáculo. Por conta desse cenário, os agricultores sugerem que a logística seja realizada por polo, considerando a proximidade de alguns fornecedores desses locais. Contudo, devido à falta de articulação e integração entre gestão e agricultores, não é estabelecido uma logística de entrega que favoreça ambas as partes, o que ocasiona o comprometimento do fluxo regular da alimentação nas escolas.

Estudos apontam que a melhoria na dinâmica de logística de entrega é ainda um dos desafios a serem sanados para garantia de alimentos oriundos da AF nas escolas. Os agricultores familiares apontam que quando a produção localiza-se nas redondezas das escolas a serem abastecidas, ocorre uma diminuição do custo com armazenamento e transporte, favorecendo o fornecimento de produtos de qualidade (MELÃO, 2012; DE PAULA; KAMIMURA; SILVA, 2014).

Os agricultores relatam sofrer diversas dificuldades, seja por falta de apoio e articulação por parte da gestão do programa, problemas com logística envolvendo infraestrutura nas estradas, falta de segurança entre outros entraves. Embora isso seja evidente no presente estudo e em demais pesquisas mencionadas anteriormente, esses atores não deixam de fornecer e acreditar que é possível a melhoria e garantia da comercialização de sua produção. De fato, o PNAE é um tema complexo, envolvendo vários atores, tornando desse modo, sua execução dependente do compromisso e motivação em diferentes setores. A obrigatoriedade da inclusão dos gêneros da AF nos cardápios das escolas públicas possibilitou maior visibilidade aos agricultores familiares, reforçando seu papel estratégico na produção e consumo de alimentos *in natura* ou minimamente processados na alimentação escolar.

Diante da análise das falas dos agricultores familiares, sobre as vantagens e benefícios proporcionados pelo programa, foi expressivo entre todos os entrevistados, nos dois municípios estudados, que o mercado do PNAE é visto como uma grande oportunidade de venda da sua produção, sendo uma garantia de mercado. Isso porque antes do programa ser um meio de garantia de renda, os agricultores produziam apenas para sua subsistência e para vender diretamente aos atravessadores, sem garantia alguma. Essa informação pode ser constatada a seguir:

*[...] é um mercado que a partir que fecha o contrato, você tem que trabalhar um ano, é trabalho certo. (Agricultor A2)*

*[...]é uma oportunidade porque da um crédito, pois ficávamos sem ter pra quem vender. Devido ao surgimento do PNAE, isso foi até uma forma de os agricultores não estarem mais passando produção para os atravessadores e sim vendendo diretamente para o programa, pois quem vende para atravessador não ganha direito. (Agricultor A4)*

*[...] antes do PNAE e do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) as pessoas só produziam para seu consumo, pois não havia incentivo. Hoje tem pessoas produzindo cada dia mais, avançando, pois eles sabem que tem um meio de cobrança, que é o PNAE [...]. (Agricultor B2)*

A partir das falas analisadas, é evidente que com a inserção desses agricultores no PNAE, houve além da garantia de renda, o fortalecimento desse setor. Os agricultores se sentem motivados em permanecer em sua terra, em aumentar sua produção de forma adequada, assim como buscar formas de beneficiamento dos produtos, diminuindo a perda de produção:

*Me senti fortalecido, porque como falei, “se perdi” o caju, “se perdi”*

*o muruci e a própria banana. O agricultor “tava” querendo mais se deslocar da sua propriedade para vender para empresas, aí “tava” deixando de produzir. Porque de onde se tira e não se põe, a tendência é acabar. (Agricultor A1)*

*[...] também “tão” colocando na cabeça deles (agricultores) que o que eles ganham lá (no PNAE), eles podem investir na produção, comprar uma casa de polpas, além de melhoras a moradia deles. (Agricultor A3)*

O PNAE é um programa governamental que traz benefícios aos agricultores por meio da sua participação nos processos de seleção e compra para a alimentação escolar, além de garantir a qualidade e as quantidades programadas, de modo que promova o desenvolvimento local e regional (MELÃO, 2012; RIBEIRO; CERATTI; BROCH, 2013).

Ainda sobre as facilidades, é válido ressaltar que alguns agricultores, além de mencionarem benefícios próprios com a inserção no mercado institucional do PNAE, mencionaram também um dos principais objetivos do PNAE, que é oferecer alimentos produzidos de forma sustentável e livre de agrotóxicos:

*Você oferece uma coisa garantida para as crianças, nós estamos em cooperativa e monitoramos a plantação, a utilização de agrotóxicos e tudo mais. (Agricultor A1)*

*[...] hoje vem para abastecer as crianças. [...] eles vão se alimentando e nós vamos vendendo, e antes estragava muita coisa. (Agricultor A6)*

A AF é a principal responsável pela produção dos alimentos que são disponibilizados para o consumo da população brasileira, voltada à produção e consumo, possuindo como característica principal a gestão familiar e utilização de mão de obra predominantemente da família (DENARDI, 2001; TOMASSETO; LIMA; SHIKIDA, 2009). Portanto, é de suma importância que este setor seja fortalecido, para evitar o êxodo rural, favorecer o desenvolvimento rural local e contribuir com o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação e inclusão de produtos regionais na alimentação escolar, atendendo aos objetivos do PNAE (BRASIL, 2009).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos no presente estudo permitiram compreender, também na perspectiva dos agricultores familiares, sobre a inserção no mercado institucional do

PNAE, assim como seu processo de abastecimento. A análise dos documentos e as falas obtidas nas entrevistas foram expressivas quanto às dificuldades enfrentadas para executar essa política pública, abrangendo desde o processo de aquisição que não atende os preceitos da legislação que normatiza o PNAE, até no que se refere ao processo de abastecimento, principalmente no que concerne à falta de articulação e problemas com logística, identificados nos dois municípios.

As limitações desses agricultores, para ambos os municípios estudados, são evidentes, entretanto, são grandes os benefícios alcançados com a participação no PNAE. Dentre eles, destacou-se nas falas, principalmente a oportunidade de inclusão de alimentos saudáveis e regionais na escola e o fortalecimento da AF.

A Lei nº 11.947/09 de fato proporcionou mudanças importantes na execução do programa, porém, com os resultados demonstrados, a mesma ainda não atinge em sua plenitude os agricultores familiares, nos dois municípios deste estudo. Tal fato pode ser atribuído à falta de conhecimento sobre a legislação do PNAE e a necessidade de maiores incentivos por parte da gestão municipal. Além disso, destaca-se a necessidade de melhor organização desses agricultores, onde o cenário encontrado foi que apenas 04 dos 06 empreendimentos visitados de cada município estudado, possuíam Declaração de Aptidão ao Pronaf - Jurídica ativas, tendo em vista que a lei oferece prioridade aos grupos formais regularizados e aptos à habilitação ao processo de chamada pública para aquisição de gêneros da AF para a alimentação escolar.

Para o cumprimento das normativas do FNDE é necessário a participação de vários atores informados e sensibilizados da importância dessa política ser efetivada de acordo com o preconizado, considerando que a mesma promoverá o fortalecimento da economia local, a valorização da cultura, a garantia de uma fonte de renda, a construção de hábitos alimentares saudáveis e a diminuição da evasão escolar.

Quanto o processo de inserção e execução do PNAE nos municípios da pesquisa, este trabalho demonstrou que, independente da localização em regiões diferentes do Estado do Pará, as realidades vivenciadas mostraram aspectos semelhantes, tanto em relação as dificuldades/entraves, quanto às oportunidades geradas após a inserção nesse mercado. Isso remete a conclusão de que a inserção da AF na alimentação escolar é fundamental para a promoção da alimentação adequada e saudável e para a garantia da segurança alimentar e nutricional no ambiente escolar. Este estudo corrobora com outros



já realizados no sentido de destacar a importância da integração dos atores sociais locais para implementação de políticas de SAN.

Vale ressaltar que a pesquisa foi executada numa amostra de municípios do estado do Pará. Logo, é de suma importância e faz-se necessária a produção de mais trabalhos que visem avaliar o andamento do programa e sua real influência sobre a fomento da agricultura familiar e desenvolvimento rural no estado e que possam aprofundar e gerar novas linhas de discussão.

## REFERÊNCIAS

ANA - Agência Nacional de Águas. Ministério do Meio Ambiente. **A navegação Interior e sua Interface com o Setor de Recursos Hídricos. Caderno de Recursos Hídricos.** Brasília. DF. 2005.

BACCARIN, J.G. *et al.* Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. *Rev. Econ. Sociol. Rural* vol.55 n°1 Brasília Jan./Mar. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BELIK, W; CHAIM, N.A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, 5(22): 595-607. set/out, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013.** Brasília: MEC; 2013 Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26-de-17-de-junho-de-2013> > Acesso em: 9 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira.** – 2 ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. *Diário Oficial da União.* 2009; 17 jun.

BRASIL. **Resolução nº 4 DE 02 de abril de 2015.** Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 abr. 2015.* Disponível em: < [https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000004&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2015&sgl\\_or\\_gao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000004&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_or_gao=CD/FNDE/MEC) > . Acesso em: 9 jan. 2017.



CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS. **Resolução CFN nº 465/2010**, de 23 de agosto de 2010. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 ago. 2010. Disponível em: <  
[https://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000465&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2010&sgl\\_orgao=CFN/EFEPL](https://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000465&seq_ato=000&vlr_ano=2010&sgl_orgao=CFN/EFEPL)>. Acesso em: 3 fev. 2017.

DE CARVALHO, D. G. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planejamento e políticas públicas**, v. 1, n. 32, p. 115–148, 2009.

DE PAULA, M. M.; KAMIMURA, Q. P.; SILVA, J. L. G. DA. Mercados institucionais na agricultura familiar: dificuldades e desafios. **Revista de Política Agrícola**, v. 1, n. XXIII, p. 33–43, 2014.

DENARDI, R. A. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre, v. 2, n. 3, jul./set. 2001.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário de 2006**. Rio de Janeiro, 2006.

MALUF, R. S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MANZINI, E.J. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada. In: MARQUEZINE: M. C.; ALMEIDA, M. A.; OMOTE, S. (Orgs.) **Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial**. Londrina:eduel, 2003. p.11-25.

MARQUES, A. DE A. *et al.* Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para a alimentação escolar: O caso de Araripe, Ceará. **Saúde e Sociedade**, v. 23, n. 4, p. 1316–1328, 2014.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2010.

MOSSMANN, M. P. et. al. Interface Between Family Farming and School Feeding: barriers and coping mechanisms from the perspective of different social actors in Southern Brazil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, vol.55, n.2, p.325-342, 2017.

REAL, L.C.V.; SCHNEIDER, S. O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa de alimentação escolar. **Estudo & Debate**; 18(Supl. 2):57-79, 2011.

RIBEIRO, A. L. DE P.; CERATTI, S.; BROCH, D. T. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, v. 1, n. 1, p. 37–

40, 2013.

SARAIWA, E. B. *et al.* Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-935, 2013.

TEO, C. R. P. A.; MONTEIRO, C. A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma releitura para alinhar propósitos e práticas na aquisição de alimentos. **Revista de Nutricao**, v. 25, n. 5, p. 657-668, 2012.

TOMASETTO, M.C.Z.; LIMA, J.F.; SHIKIDA, P.F.A. Desenvolvimento local e agricultura familiar: o caso da produção de açúcar mascavo em Capanema – Paraná. **Revista Interações**, v.10, n.1, p.21-30, jan./jun. 2009.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: **Atlas**, 1987.

TURPIN, M. E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 20-42, 2009.

VALENTE, F.L.S.; BEGHIN, N. Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e a Experiência Brasileira: **Subsídios para a Replicabilidade**. 2006. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r\\_dhescas\\_br/relatores\\_valente\\_dh\\_alimentacao.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_dhescas_br/relatores_valente_dh_alimentacao.pdf) Acesso em : 14 fev, 2017.



### A inserção de produtos da Sociobiodiversidade na alimentação escolar no município de Santarém, PA

#### The insertion of Sociobiodiversity products in school food programs in the municipality of Santarém, Pará

Juliana Santos da Mota, Mestre, UFSC, [eujulianamota@gmail.com](mailto:eujulianamota@gmail.com);

Danielle Wagner Silva, Doutora, UFOPA, [danicawagner@yahoo.com](mailto:danicawagner@yahoo.com);

Daniela Pauletto, Mestre, UFOPA, [danielapauletto@hotmail.com](mailto:danielapauletto@hotmail.com).

#### Resumo

O trabalho teve por objetivo analisar o processo de inserção de produtos da Sociobiodiversidade advindos da Agricultura Familiar na alimentação escolar fornecida no município de Santarém, PA. A pesquisa foi realizada através de entrevistas, observação direta e análise documental (listas de compras e chamadas públicas destinadas à alimentação escolar de 2015 a 2020). As aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar variaram com os anos de estudo, sendo que dos 41 produtos recorrentes nas chamadas públicas, 15 fazem parte da lista de produtos da Sociobiodiversidade, representando um total de 36,6%. O processo de inclusão de produtos da Sociobiodiversidade é complexo e contínuo, dentre os entraves e desafios encontrados evidencia-se que seu potencial poderia ser melhor explorado nos mercados institucionais locais. O incentivo à sua produção garantiria alimentação mais saudável e valorizaria hábitos alimentares da região.

#### Palavras chaves

Mercados Institucionais; Políticas públicas; Amazônia; Desenvolvimento local

#### Abstract

This paper sought to analyze the process of inserting Sociobiodiversity products from Family Farming into the school meals in the municipality of Santarém, PA, highlighting the National School Feeding Program (PNAE) as a tool for productive inclusion. A survey was conducted through interviews, direct observation and documentary analysis (shopping lists and public calls for school food programs from 2015 to 2020). Acquisitions from family farmers vary with the years of study; out of 41 products recurring in public calls, 15 are part of the list of Sociobiodiversity products, representing a total of 36,6%. The process of including Sociobiodiversity products is complex and continuous. Among the obstacles and challenges encountered, it is evident that its potential could be better exploited in local institutional markets, which in addition to encouraging the production of these products would ensure a healthier diet and prioritize regional eating habits.

#### Key words

Institutional Markets; Publics Politics; Amazon; Local Development.



## INTRODUÇÃO

Muitas espécies não madeireiras oriundas das florestas garantem a sobrevivência e a qualidade de vida de milhões de pessoas pelo mundo (VEDELDO *et al.*, 2004). Esses produtos florestais têm importância principalmente como alimentos e medicamentos, muitos deles sem substitutos para as populações tradicionais (SHANLEY e LUZ, 2003). Desta forma, o manejo florestal visando à comercialização de Produtos Florestais Não Madeireiros - PFNMs, é uma estratégia chave para conciliar a conservação das florestas e a proporcionar maior qualidade de vida das famílias que praticam o extrativismo (SHANLEY *et al.*, 2006).

Neste contexto, a melhoria das cadeias produtivas dos PFNMs é um dos processos que tem se tornado foco de políticas públicas. Considerando as distintas regiões brasileiras essa temática torna-se relevante por colocar em evidência os protagonistas da produção e do manejo das comunidades tradicionais, agricultores familiares e povos indígenas. Dentre os PFNMs, os considerados como produtos da Sociobiodiversidade têm paulatinamente ganhado visibilidade nas políticas federais em virtude da viabilidade de sua exploração econômica. Segundo consta em Brasil (2009a, p.21)

Produtos da Sociobiodiversidade são bens e serviços (produtos finais, matérias primas ou benefícios) gerados a partir de recursos da biodiversidade, voltados à formação de cadeias produtivas de interesse dos povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares, que promovam a manutenção e valorização de suas práticas e saberes, e assegurem os direitos decorrentes, gerando renda e promovendo a melhoria de sua qualidade de vida e do ambiente em que vivem.

Entre os produtos da Sociobiodiversidade extraídos dos diversos biomas que compõem o Brasil, estão uma grande variedade de frutas, castanhas, sementes oleaginosas, resinas, gomas e plantas medicinais, provenientes quase em sua totalidade de atividades extrativistas. Esses produtos representam grande importância para a economia rural de países em desenvolvimento. Segundo Ribeiro e Lima (2012) as principais cadeias produtivas do estado do Pará são formadas por produtos da Sociobiodiversidade. Conforme apresentado pelos autores, a economia gerada pelos Produtos Florestais Não Madeireiros no estado originou, em 2008, uma renda de mais de R\$ 4 bilhões. De 2017 a 2019 a produção nacional de Açaí totalizou mais de 650 toneladas o equivalente a mais de 1,7 bilhões de reais, já a Castanha do Pará atingiu no mesmo período 90,432 toneladas gerando uma receita de 363 milhões de reais (SIDRA, 2020). Como forma de conectar a conservação da biodiversidade com a valorização econômica de produtos da Sociobiodiversidade, de modo a promover a inclusão produtiva de povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares, o

Governo Federal lançou em 2009, o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade- PNPCSB. Esse plano tem por objetivo desenvolver ações integradas para a promoção e fortalecimento das cadeias de produtos da Sociobiodiversidade, com agregação de valor e consolidação de mercados sustentáveis. Assim, uma das diretrizes do PNPCSB, é aproveitar o manejo sustentável de áreas naturais por comunidades tradicionais, para a efetivação de cadeias produtivas, visando à sua incorporação ao mercado, fazendo com que haja novas articulações entre os atores envolvidos na temática da Sociobiodiversidade.

Ademais, a produção familiar de alimentos, além de fazer parte da cultura das populações do Norte do Brasil, sendo um dos meios de sustentação, garante para muitos deles a segurança alimentar, por meio do consumo de alimentos mais saudáveis (AMORIM *et al.*, 2016). Quanto a segurança alimentar e nutricional no cenário brasileiro destacam-se: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF; o Programa de Aquisição de Alimentos- PAA; e o Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE.

Segundo Silva (2015) esses programas emergem em um cenário de ampliação do direito dos agricultores familiares ao acesso a recursos de políticas públicas com enfoque nos aspectos locais, territoriais, voltadas para a Segurança Alimentar e Nutricional-SAN. Considerando o foco de análise do presente artigo, destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o qual visa à formação de hábitos alimentares saudáveis e a segurança alimentar e nutricionais dos escolares (PEIXINHO *et al.*, 2010).

As normativas de execução da Lei nº 11.947/2009, que regem o PNAE e a participação de produtos da agricultura familiar no programa, são bem definidas quanto à obrigatoriedade de aquisição de produtos para a alimentação escolar regionalizada. Tal obrigatoriedade está prevista no art. 14 da respectiva lei. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para o PNAE, no mínimo 30% devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios advindos diretamente da agricultura familiar, de associações ou cooperativas (BRASIL, 2009b). Por essas características o PNAE mostra-se como uma estratégia de destaque para a promoção do Desenvolvimento Local, por contribuir com a distribuição de renda através do uso do poder de compra do governo (SOUSA *et al.*, 2015).

Carvalho e Castro (2009) mencionam alguns exemplos de experiências bem-sucedidas de municípios brasileiros que buscam na inovação de suas políticas, melhorar a alimentação escolar dos estudantes, destacando que o PNAE promove: 1) inclusão social; 2) valor cultural; 3) valor ecológico; 4) valor ambiental; 5) valor espacial-territorial; 6) valor econômico e; 7) valor político-institucional.

Contudo, apesar dos efeitos positivos acima mencionados, um dos desafios é ampliar a inclusão de produtos da Sociobiodiversidade local nos cardápios. Em estudo realizado sobre alimentação escolares da rede pública de ensino de todas as regiões do Brasil, Chaves *et al.* (2009) apontam que na região Norte apenas 38% dos cardápios analisados possuíam alguma preparação regional.

Neste estudo, optou-se pela terminologia alimentos regionais em associação aos produtos da Sociobiodiversidade, devido à presença do termo nas resoluções que regulamentam o fornecimento de produtos da Agricultura Familiar para alimentação escolar. Na resolução N° 26/2013, que substituiu a resolução N° 38/2009, recomenda-se a oferta de alimentos que respeitem os hábitos alimentares regionais. Segundo Zuin e Zuin (2009), as denominações local, tradicional, artesanal, regional, entre muitas outras, estariam sendo utilizadas para designar alimentos envoltos pela história cultural de um local, e por suas tradições.

Ademais, para o entendimento do tema em questão faz-se necessário abordar a dinâmica das políticas públicas voltadas à alimentação escolar, especialmente aquela proveniente da agricultura familiar, com ênfase na oferta de produtos da sociobiodiversidade, o qual apresenta-se como um meio para valorizar as tradições e culturas alimentares. Assim, este trabalho teve como objetivos analisar o processo de inclusão de produtos da Sociobiodiversidade oriundos da Agricultura Familiar na alimentação escolar fornecida no município de Santarém-PA, identificando os produtos da Sociobiodiversidade fornecidos na alimentação escolar no período de 2015 a 2020, assim como caracterizar o processo de compra e venda dos produtos da sociobiodiversidade através do PNAE, e fazer uma análise os fatores que favorecem ou limitam a inclusão desses produtos na alimentação escolar fornecida no município.

Mediante o exposto, esta pesquisa versa sobre a inserção de produtos da Sociobiodiversidade de cunho alimentício em âmbito escolar, sendo norteadas pela seguinte questão: em lugares onde há ocorrência de produtos da Sociobiodiversidade com

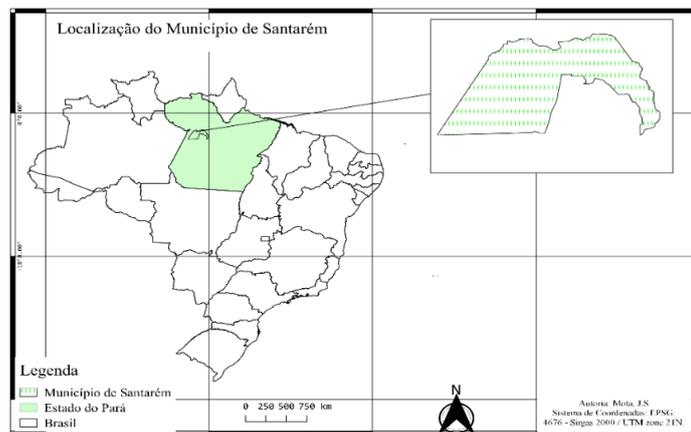
caráter alimentício de que forma esses produtos têm sido fornecidos na alimentação escolar?

## MATERIAL E MÉTODOS

### LÓCUS DA PESQUISA E COLETA DE DADOS

O estudo foi realizado no município de Santarém com população estimada de 294.580 habitantes (IBGE, 2016), localiza-se no Território do Baixo Amazonas, Pará, ocupando área de aproximadamente 22.887,080 km<sup>2</sup> (área urbana: 77 km<sup>2</sup>; área Rural: 22.810 km<sup>2</sup>), entre as coordenadas 2° 24' 52" sul, em latitude, e 54° 42' 36" oeste, em longitude (IPHAN, 2011). A Figura 1 a seguir mostra a localização do município.

**Figura 1:** localização do Município de Santarém.



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Os dados utilizados na pesquisa são oriundos de fonte primária e secundária, sendo realizada em duas etapas: a primeira etapa da pesquisa visou identificar os alimentos oferecidos à alimentação escolar, focando os que são considerados legalmente produtos da Sociobiodiversidade. Na segunda etapa da pesquisa, entre os meses de Agosto a Dezembro de 2016, foram realizadas entrevistas com agentes que atuam na alimentação escolar municipal e representantes da Agricultura Familiar. Os representantes entrevistados estão dispostos no (Quadro 1).

**Quadro 1-** Atores envolvidos na alimentação escolar no município de Santarém- Pará.

Instituição	Entrevistado <sup>1</sup>	Cargo/Função
COOMAPLAS	A	Vice-presidente
COOPRUSAN	B	Presidente
EMATER	C	Técnico e Engenheiro de Alimentos
SEMED	D	Coordenadora da Divisão de Atendimento ao Educando
SEMED	E	Nutricionista responsável pelo PNAE no município de Santarém
SEMED	F	Engenheiro Agrônomo, responsável pela inspeção dos alimentos

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Para a identificação dos alimentos oferecidos à alimentação escolar, fez-se a comparação da lista de produtos comprados da Agricultura Familiar pela Prefeitura Municipal de Santarém com a lista de produtos da Sociobiodiversidade publicada por meio da Portaria interministerial N° 284 de 30 de maio de 2018 que lista de espécies da sociobiodiversidade brasileira para fins de comercialização *in natura* ou de seus produtos derivados no âmbito das operações realizadas pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nas suas diversas modalidades, pela Política de Garantias de Preços Mínimos para a Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) e pelo PNAE (BRASIL, 2018).

Nas entrevistas foram utilizados questionários semiestruturados específicos para cada agente entrevistado. Algumas entrevistas foram gravadas, permitindo a transcrição das respostas, assim, buscou-se compreender o processo de inserção de produtos da Agricultura Familiar na alimentação escolar em Santarém, focando na aquisição de produtos da Sociobiodiversidade.

A coleta dos dados secundários foi realizada através de pesquisa bibliográfica e documental oriundas de instituições públicas da esfera Federal, Estadual e Municipal. A análise documental refere-se à análise de registros que podem conter informações sobre os princípios e normas que regem o comportamento de um grupo e relações estabelecidas com outros. Por meio da pesquisa documental foram analisadas listas de compras contidas

<sup>1</sup> Para preservar a identidade do entrevistado, optou-se por utilizar letras do alfabeto.

nas chamadas públicas para a Agricultura Familiar, destinadas à alimentação escolar nos anos de 2015 a 2020.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na perspectiva de analisar a inserção de produtos da sociobiodiversidade oriundos da Agricultura Familiar na alimentação escolar, e melhor compreender o funcionamento e as problemáticas enfrentadas para a inserção dos mesmos, a seguir descreve-se sobre o processo de compra e venda dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Santarém/PA, enfatizando os desafios no que tange a inserção dos produtos da sociobiodiversidade.

### PROCESSO DE COMPRA E VENDA DOS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM SANTARÉM- PA

O processo de compra e venda da Agricultura Familiar para o PNAE no município de Santarém começou em 2010. Naquele ano o percentual de compra de produtos da Agricultura Familiar foi apenas de 6%, quando quatro cooperativas forneciam os produtos, como mencionado durante a entrevista pela coordenadora da divisão de atendimento ao educando. Com o passar do tempo, com o maior conhecimento e consolidação do programa, houve aumento no número de cooperativas fornecedoras, assim como no valor e no percentual investido na compra de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar.

Conforme explica Silva (2015, p. 85) “o valor do repasse de recursos financeiros da União a estados e municípios é calculado de acordo com dados do censo escolar relacionado ao ano anterior ao atendimento [...]”. Segundo a autora, em 2015 e em 2016, os valores correspondentes foram: aluno de creches R\$ 1,00/dia; pré-escola R\$ 0,50; alunos de escolas indígenas e quilombolas R\$ 0,60; alunos de ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos R\$ 0,30; e ensino integral R\$ 0,90.

Em 2020, os valores foram os seguintes: 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 (BRASIL, 2020). No



que tange ao alunado atendido no período da pesquisa, o mesmo está distribuído em Creches, Pré-escolas, Ensino Fundamental, Médio e EJA (Educação para Jovens e Adultos).

Na Tabela 1 estão descritos o contingente de alunos atendidos pelo PNAE e os valores repassados pelo FNDE à Prefeitura Municipal de Santarém nos anos de 2015 a 2020, referente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. Infere-se que no ano de 2015 foram beneficiados pelo PNAE aproximadamente 160 agricultores, e em 2020, 196 agricultores<sup>2</sup>.

**Tabela 1** - Alunos atendidos pelo PNAE e valores repassados pelo FNDE à Prefeitura Municipal de Santarém nos anos de 2015 e 2020.

Ano	Nº Total de Alunos	Nº de alunos Indígenas	Nº de alunos Quilombolas	Nº de Escolas	Valor	Compra	
					transferido pelo FNDE (R\$)	Agricultura Familiar (R\$)	Agricultura Familiar %
2015	110.384	3323	1345	332	8,484.888.00	3,200,186.25	35,60 (dados do FNDE)
2016	106.900	3411	1263	331	8,288,560.00	3,583,540.95	43.23
2017	87512	3257	859	353	6752,115.60	2,905,244.20	43.10
2018	86.944	3125	837	431	7,596,914.40	3,211,224.25	42.27
2019	97.971	2602	782	425	9,214,610.80	2,717,890.38	29.49
2020	88.182	2567	763	411	9,172,713.00	3,920,134.16	42.74

**Fonte:** Portal do FNDE (2021)

O percentual mínimo de 30% exigido pela legislação que rege o PNAE foi cumprido em quase todos os anos do estudo, exceto em 2019, porém neste referido ano o percentual de compra de produtos da Sociobiodiversidade na chamada pública foi de 34%.

Pondera-se o papel estrutural da prefeitura nesse processo de aquisição proporcionando a melhor infraestrutura das escolas para o acondicionamento dos alimentos e a logística na distribuição dos mesmos, assim como o cargo estratégico que exerce o profissional de nutrição responsável pelo correto desenvolvimento de práticas

<sup>2</sup> A inferência desse dado é feita com base no valor adquirido na chamada pública para a Agricultura Familiar, dividido pelo valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por DAP/ano, pois, essa informação sobre o número real de agricultores beneficiados, não foi disponibilizada para esta pesquisa.

alimentares saudáveis e pela coordenação das ações de educação nutricional ao preparar os cardápios ampliando a aquisição de alimentos por meio da agricultura familiar. A soma desses dois agentes garante a maior inclusão produtiva das cooperativas fornecedoras e abre caminho para que o programa se amplie para atender a maior demanda desse mercado institucional.

A organização do PNAE no município de Santarém, é composta pelas seguintes etapas: 1) Listagem dos produtos da agricultura familiar; 2) Elaboração do Escolar pela Nutricionista; 3) Publicação da Chamada Pública; 4) Apresentação do projeto de Venda pelas cooperativas; 5) Seleção do Projeto de Venda e 6) Assinatura do contrato e a entrega dos produtos.

A Secretaria Municipal de Educação por intermédio do Departamento de Apoio ao Educando-DAE baseia-se na lista de produtos fornecida no ano anterior, para elaborar a lista de compras da Agricultura Familiar para o ano vigente. De posse dessa lista, os cardápios da alimentação escolar são elaborados pelos nutricionistas responsáveis, segundo a legislação do PNAE. Para a elaboração do cardápio deve-se levar em conta “a diversificação agrícola da região e sua sazonalidade, assim como, uma alimentação saudável e adequada” (Brasil, 2009a).

Dessa forma o papel do nutricionista se torna extremamente estratégico à medida que este determina a inclusão ou não de novos produtos. Para Oliveira Junior *et al.* (2018) nas escolas públicas brasileiras a escolha dos alimentos regionais é feita pelo nutricionista responsável e pelas merendeiras responsáveis pelo preparo das refeições servidas nas escolas e tais profissionais são essenciais para a maior inclusão de produtos. Concluído o cardápio, o profissional de nutrição informa a demanda à Entidade Executora, a Prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), especificando quais os produtos serão adquiridos e a quantidade de cada um. A Entidade Executora, por sua vez, realiza a publicação via chamada pública (que é modalidade de edital relativo à Agricultura Familiar) em sua página na internet e em mural existente em locais públicos. Na chamada pública estão dispostos quais os alimentos e a quantidade que a mesma deseja adquirir da Agricultura Familiar para alimentação escolar. Consoante a isto, os projetos de vendas<sup>3</sup> de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar para a alimentação escolar

---

<sup>3</sup> Projeto de venda é o documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em vender sua produção para a alimentação escolar.



são elaborados pelas cooperativas de acordo com a chamada pública, acompanhado da documentação de habilitação exigida. A seleção dos Projetos segue os critérios estabelecidos pelo art. 25 da Resolução n.º 4 do FNDE, de 02/04/2015, a qual os dividi em grupos de projetos de fornecedores locais, grupos de projetos do estado, e grupos de propostas do País.

Os vencedores do edital assinam o contrato que tem validade de 12 meses, respeitando o limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural, no valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por Declaração de Aptidão ao PRO-NAF-DAP/ano. Assim o pagamento é efetuado, a cada entrega, em até 30 (trinta) dias da data do recebimento da Nota Fiscal.

Atualmente o município de Santarém conta com seis cooperativas que fornecem produtos para a alimentação escolar. São elas: Cooperativa dos Produtores Rurais de Santarém (Cooprusan), Cooperativa da Agricultura Familiar de Boa Esperança (Coopboa), Associação das Cooperativas Agroextrativistas do Oeste do Pará (Acosper), Cooperativa Mista Agroextrativista do Tapajós (Coomaplas), Cooperativa de Produtores da Agricultura Familiar (Coopafs), e Cooperativa dos Produtores Rurais de Santarém, Mojuí dos Campos e Belterra (Coopromubel).

Para Silva e Gastal (2013), o acesso a essa política por meio de cooperativa foi estratégico para reduzir custos de transação e minimizar o problema de estabilização de oferta de produtos. Bavaresco e Mauro (2012) apontam que a organização, principalmente por meio de cooperativas, é muito importante para atingir os volumes de produção e ter uma logística adequada. Muitos trabalhos, como os de Turpin (2008), Hespanhol (2009), Agne (2014), Fornazier (2014) e Silva (2015) relatam que as compras locais fortalecem a dinâmica social e econômica dos municípios, pois contribuem para o abastecimento do mercado interno e geram renda para os atores que fazem parte das cadeias produtivas agroalimentares.

## OS PRODUTOS DA SOCIOBIODIVERSIDADE NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM SANTARÉM

A análise das Chamadas Públicas lançadas pela Prefeitura Municipal de Santarém nos anos de 2015 e 2020 evidenciou que houve uma variação de produtos adquiridos da Agricultura Familiar para fornecimento na alimentação escolar no município. Dentre



esses apenas duas frutas, goiaba e abacaxi, são consideradas pela portaria nº 284 de maio de 2018 como sendo da Sociobiodiversidade. As mesmas estão destacadas na Tabela 2 apresentada a seguir.

**Tabela 2** – Frutas, periodicidade e quantidade adquiridos nas Chamadas Públicas para a Agricultura Familiar nos anos de 2015 e 2020 direcionadas à alimentação escolar municipal de Santarém- Pará.

Produto	Und	Periodicidade da Entrega	(R\$) 2015	(R\$) 2016	(R\$) 2017	(R\$) 2018	(R\$) 2019	(R\$) 2020
<b>Frutas</b>								
Abacaxi	Kg	Semanal	93390.00	116600.00	216912.00	200130.00	178206.40	65839.80
Banana prata	Kg	Semanal	251100.00	336400.00	358593.50	319521.50	285090.00	539843.50
Banana verde	Kg	Semanal	56400.00	75200.00	87425.00	91215.00	102595.00	248586.75
Goiaba	Kg	Semanal	20000.00	-	-	-	-	-
Laranja	Uni	Semanal	158675.00	129250.00	19550.00	45810.00	51000.00	9454.40
Limão	Kg	Semanal	11919.00	21400.00	18837.00	17985.00	16670.72	-
Mamão	Kg	Semanal	52000.00	48000.00	32110.00	29910.00	6749.00	9445.12
Melancia	Kg	Semanal	205760.00	257200.00	354800.00	310200.00	299222.00	291155.80
Melão regional	Kg	Semanal	15000.00	17500.00	-	-	-	-
Tangerina	Uni	Semanal	133920.00	118951.20	25000.00	12100.00	6900.00	-
<b>TOTAL</b>			<b>904774.00</b>	<b>1003901.20</b>	<b>1113227.50</b>	<b>1026871.50</b>	<b>946433.12</b>	<b>1164325.37</b>

**Fonte:** Elaborada pela autora a partir das Chamadas Públicas da Prefeitura Municipal de Santarém – Pará, 2021.

Constata-se que nos anos estudados, houve um aumento no valor da compra desses gêneros, porém em 2016, um dos produtos da Sociobiodiversidade, a Goiaba, deixou de ser adquirido na forma *in natura*, para ser adquirida em forma de polpa, como demonstrado na tabela 3. Segundo a última Pesquisa de Orçamentos Familiares- POF realizada pelo IBGE (POF 2017-2018), com dados sobre consumo individual, apenas 9 frutas correspondem a 86% do total das frutas consumidas pela população brasileira. Desta forma a inserção das mesmas através do PNAE também contribui para a diversificação da produção de alimentos e, conseqüentemente, para a soberania alimentar.

Segundo o representante da EMATER,

“Antes da inserção dos alimentos regionalizados, a alimentação escolar era produzida com alimentos “pobres” nutricionalmente com produtos processados e industrializados, com pouca diversidade, possivelmente fracos em vitaminas e sais minerais, que são encontrados em abundância em frutas e verduras [...]”.

No Art 15 da Resolução Nº 38/2009, os cardápios escolares devem oferecer três

porções de frutas e hortaliças por semana, no mínimo. Aroucha *et al.* (2014) ao abordarem a temática da Sociobiodiversidade e os mercados institucionais, destacando o PNAE, problematizam a inserção de algumas frutas da Sociobiodiversidade, assim como algumas espécies de pescado, provenientes da região estudada, ressaltando a potencialidade desses gêneros alimentícios, para o mercado institucional. Em seu estudo, os autores mencionam algumas frutas citadas pelo representante da EMATER, como o Cajá ou Tapereba (*Spondias mombin* L.) e o Murici (*Byrsonima crassifolia* L. Rick). Contudo, o Guia Alimentar para a População Brasileira (2014) destaca a importância do consumo de alimentos regionais, *in natura* e/ou minimamente processados para a garantia da segurança alimentar e nutricional. Segundo Sousa (2015) tais práticas de consumo *in natura* ou minimamente processados garantem alimentos mais nutritivos e de menor custo, assim como aproximam os escolares dos ciclos naturais e agrícolas, além de promoverem os negócios dos agricultores familiares locais. Nesse processo de inserção de alimento da Agricultura Familiar, podem ser resgatados alimentos *in natura*, especialmente frutas e hortaliças que possibilitem cardápios flexíveis, baseados em critérios de diversidade e não somente de quantidade (SOUSA *et al.*, 2015). Baccarin *et al.* (2012), em sua análise das chamadas públicas no Estado de São Paulo, notaram que os produtos *in natura* estavam presentes em 81,2% dos editais avaliados. Desta forma, para tornar a alimentação escolar com produtos da Agricultura Familiar mais atrativa para os alunos, relevante é o papel dos nutricionistas na elaboração dos cardápios.

Ao estudarem o município de Belém (PA), este, com forte tradição indígena, Costa *et al.* (2012) constataram que, alimentos como farinhas de mandioca, frutos do mar e frutas da região, como açaí, maracujá, mamão, abacaxi, pupunha, cupuaçu, coco, bacuri, e outras não foram encontrados na alimentação escolar.

Já Silva (2015) mostra que em Altamira, sudoeste paraense, no ano de 2013 foram comprados macaxeira, abóbora, pimenta de cheiro, milho verde, cheiro-verde (coentro e cebolinha), banana, abacaxi, abacate, mamão, melancia polpas de frutas diversas (tais como cupuaçu, açaí, acerola, goiaba, taperebá e abacaxi). O estudo dessa autora aponta que o gasto com a compra de polpas de fruta elevou o percentual de compra.

Em Santarém, como mostrado anteriormente na Tabela 2, a quantidade de frutas comprada diminuiu entre os anos de 2015 e 2020. Essa redução decorreu do aumento na quantidade de polpas compradas pela Entidade Executora Tabela 3.

**Tabela 3** – Alimentos processados, periodicidade e quantidade adquiridos nas Chamadas Públicas para a Agricultura Familiar nos anos de 2015 e 2020 direcionadas à alimentação escolar municipal de Santarém- Pará.

Produto	Und	Periodicidade da Entrega	(R\$) 2015	(R\$) 2016	(R\$) 2017	(R\$) 2018	(R\$) 2019	(R\$) 2020
<b>Alimentos processados</b>								
Pães diversos	Uni	Semanal	48,400.00	46,750.00	-	-	-	-
Farinha de Mandioca	Kg	Semanal	495,000.00	291,951.00	291,900.00	311,200.00	347,760.00	-
Farinha Tapioca	Kg	Mensal	261,000.00	247,500.00	284,952.00	250,152.00	96,442.20	-
Goma de Mandioca	Pct	Mensal	-	12,000.00	25,200.00	22,200.00	94,321.10	-
Polpa de Açaí	Pct	Mensal	-	-	-	-	88,914.50	216,208.00
Polpa de Acerola	Pct	Mensal	30,726.15	78,874.25	84,975.00	85,355.00	89,814.90	162,097.10
Polpa de Goiaba	Pct	Mensal	37,141.50	95,342.50	53,679.60	63,809.60	112,550.00	148,513.40
Polpa de Maracujá	Pct	Mensal	37,141.50	63,195.00	61,830.00	59,830.00	37,500.00	-
Polpa de Muruci	Pct	Mensal	32,414.40	63,195.00	53,250.00	60,550.00	90,715.30	-
Polpa de Taperebá	Pct	Mensal	37,108.50	55,152.00	81,200.00	80,000.00	86,663.50	54,145.00
Polpa de Cupuaçu	Pct	Mensal	43,855.50	68,940.00	52,580.70	60,100.20	-	-
Polpa de Caju	Pct	Mensal	36,433.80	62,046.00	44,158.10	64,555.20	-	-
Polpa de Manga	Pct	Mensal	33,735.00	57,450.00	39,625.00	40,254.22	-	-
<b>TOTAL</b>			<b>1,044,556.35</b>	<b>1,095,645.75</b>	<b>1,073,350.40</b>	<b>1,098,006.22</b>	<b>1,044,681.50</b>	<b>580,963.50</b>

**Fonte:** Elaborada pela autora a partir das Chamadas Públicas da Prefeitura Municipal de Santarém – Pará, 2021.

Assim, as chamadas públicas do estudo em questão demonstram que houve aumento no volume de compra de polpas de frutas adquirida entre os anos de 2015 e 2020, ampliando o percentual comprado da Agricultura Familiar.

O município passou a comprar mais polpa de frutas, como o caso das polpas de Goiaba e Acerola que tiveram um aumento de 156,7%, a polpa de maracujá teve um aumento de 70,1%, as polpas de Muruci, Taperebá, Cupuaçu e Caju, obtiveram um aumento de 70,3% entre os anos avaliados, somente a partir de 2019 a prefeitura passou a comprar polpa de Açaí como estratégia para a melhoria nutricional do alunado. Este alimento aparece nas recomendações sobre o uso de espécies nativas de uso alimentício da Sociobiodiversidade na Alimentação Escolar (BRASIL, 2016). Aroucha *et al.* (2014) ao analisar o projeto Nutre nordeste, constatou a presença de diversas polpas e subprodutos oriundos de frutos da própria da região. Ademais, as polpas por serem processadas e com preço mais elevado em relação a outros produtos, fizeram com que o percentual comprado ampliasse, infere-se que tal fato pode representar uma estratégia governamental para alcançar o mínimo de 30% exigido pela Lei do PNAE.

A experiência com esta pesquisa revelou que o fornecimento de produtos ao mercado institucional é um aprendizado processual. E que a ampliação do número de produtos da Sociobiodiversidade está condicionada também a um processo de aprendizagem acerca dos produtos disponíveis, de sua manipulação, consumo nas escolas e da existência dos mesmos nas chamadas públicas.

A seguir são apresentadas as hortaliças que compõem a chamada pública da Agricultura Familiar, destinadas a alimentação escolar. Destaca-se o fato de nessa categoria existir apenas um produto da lista da Sociobiodiversidade, o cará, como demonstra a Tabela 4.

**Tabela 4** – Hortaliças, periodicidade e quantidade adquiridos nas chamadas públicas para a Agricultura Familiar nos anos de 2015 e 2020 direcionadas à alimentação escolar municipal de Santarém- Pará.

Produto	Und	Periodicidade da Entrega	(RS) 2015	(RS) 2016	(RS) 2017	(RS) 2018	(RS) 2019	(RS) 2020
<b>Legumes e verduras</b>								
Cará	Kg	Semanal	18,900.00	25,400.00	54,250.00		60,280.00	28,554.75
Alface	Kg	Semanal	21,000.00	21,000.00	13,000.00		4,062.00	-
Batata doce	Kg	Semanal	34,100.00	45,080.00	31,675.00		55,461.00	125,201.76
Coentro	Kg	Semanal	28,000.00	58,500.00	108,800.00		46,858.20	-
Cebolinha	Kg	Semanal	28,000.00	58,500.00	64,504.00		42,603.26	90,684.49
Couve	Kg	Semanal	43,750.00	58,500.00	53,125.00		105,492.00	116,602.65
Jerimum	Kg	Semanal	84,000.00	100,000.00	52,000.00		93,183.60	282,058.05
Macaxeira	Kg	Semanal	129,980.00	162,725.00	120,600.00		168,018.00	555,022.42
Maxixe	Kg	Semanal	9,200.00	9,500.00	6,880.50		1,320.00	24,738.88
Milho	Kg	Semanal	90,160.00	111,600.00	43,771.50		71,337.00	132,719.07
Pepino	Kg	Semanal	13,000.00	15,300.00	2,702.00		1,290.00	-
Pimentão	Kg	Semanal	33,408.90	35,425.00	20,000.00		19,782.40	-
Pimenta de Cheiro	Kg	Semanal	15,612.00	15,684.00	13,271.70		10,867.50	-
Repolho	Kg	Semanal	58,080.00	60,750.00	24,500.00		27,788.80	108,315.00
Tomate	Kg	Semanal	15,000.00	16,900.00	7,441.50		18,432.00	-
Arroz	Kg	Mensal	302,250.00	328,180.00	-		-	-
Feijão Caupi	Kg	Mensal	146,125.00	197,600.00	89,865.00		-	-
Feijão Manteiguinha	Kg	Mensal	38,500.00	-	-		-	-
<b>TOTAL</b>			<b>1,109,065.90</b>	<b>1,320,644.00</b>	<b>706,386.20</b>		<b>726,775.76</b>	<b>1,463,897.07</b>

**Fonte:** Elaborada pela autora a partir das Chamadas Públicas da Prefeitura Municipal de Santarém – Pará, 2021.

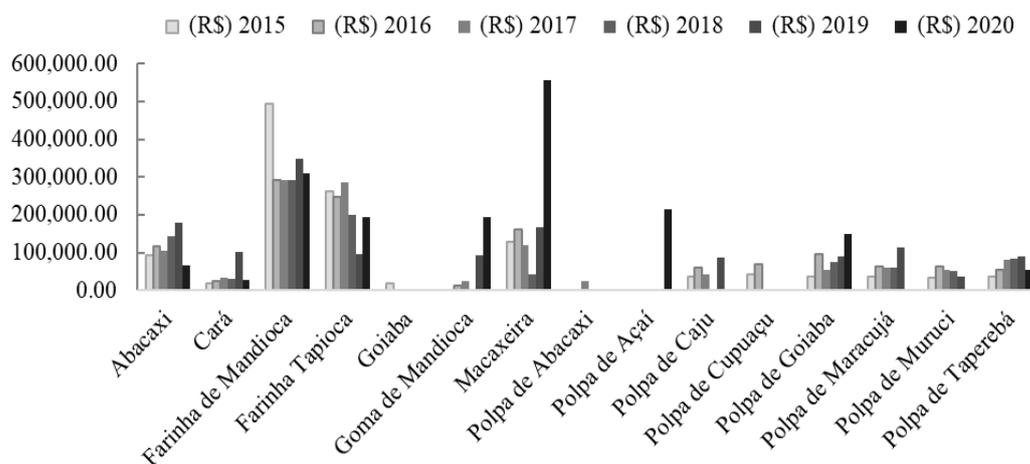
Para Chaves *et al.* (2009) o incentivo ao consumo de hortaliças é essencial no programa. O autor coloca que a escola é uma importante aliada para que as crianças possam adquirir o hábito de incluí-las na dieta durante a vida adulta. Destaca-se que a Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, que define a Educação Alimentar e Nutricional (EAN), menciona em seu Art. I, parágrafo 1º que as Entidades executoras, poderão considerar ações de EAN, entre outras, aquelas que, “estimulem e promovam a utilização de produtos orgânicos e/ou agroecológicos e da Sociobiodiversidade” (BRASIL, 2013).



Se incentivado, o mercado de produtos da sociobiodiversidade podem se tornar cada vez mais viável e economicamente rentável.

Comparando a lista de produtos comprados da Agricultura Familiar em Santarém com a relação disposta na Portaria interministerial nº 284, de 23 de maio de 2018 que dispõe sobre as espécies nativas da sociobiodiversidade brasileira de valor alimentício, observa-se que na alimentação escolar desse município são fornecidos quinze produtos e seus derivados na figura 2 apresenta-se os valores gastos, entre 2015 e 2020, com a compra de cada um desses produtos.

**Figura 2:** Produtos da sociobiodiversidade comercializados para Alimentação Escolar do Município de Santarém, Pará, 2021.



**Fonte:** Elaborada pela autora a partir das Chamadas Públicas da Prefeitura Municipal de Santarém – Pará, 2021.

As aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar variaram com os anos de estudo, sendo que dos 41 produtos recorrentes nas chamadas públicas, 15 fazem parte da lista de produtos da Sociobiodiversidade. Nas chamadas públicas para agricultura familiar os valores dos produtos da sociobiodiversidade comercializados na alimentação escolar do município de Santarém, representaram em 2018 e 2019 um total de 50,25 e 51.68% respectivamente dos gêneros alimentícios, tendo movimentado no ano de 2018 cerca de R\$1.613.549,50 e no ano de 2019 R\$1.404.586,40.

Percebe-se um aumento na aquisição de produtos da sociobiodiversidade entre os

anos avaliados. Em 2015 houve um grande período de estiagem, fato que prejudicou a safra dos produtores. Todavia o ano de 2016 com uma maior organização das cooperativas na operacionalização do programa, apresentou um acréscimo no valor destinado a Agricultura Familiar, assim como nos anos subsequentes, em 2020 com a pandemia do Covid-19, houve adequações para que o programa continuasse a inserir os produtos na alimentação escolar, a distribuição de kits com a inclusão de produtos da agricultura familiar foi uma medida encontrada.

Destaca-se que a grande maioria dos produtos da sociobiodiversidade incluídos na chamada pública são produtos processados e com maior valor agregado. O produto uma vez processado tem maior facilidade de mercado, em decorrência da forma em que é fornecido ao alunado. Frutos como o cupuaçu, maracujá e muruci, não são fornecidas *in natura*, somente na forma de polpa.

Diante da produção local de vários alimentos, avalia-se que a proximidade geográfica contribuiu para que a operacionalização da compra institucional fosse realizada localmente. Todavia, percebe-se que do ponto de vista legal alguns produtos muito comuns na região do estudo não são considerados como Produtos da Sociobiodiversidade, porém estão presentes nos costumes e hábitos alimentares, como nos casos do feijão manteiguinha e das variedades nativas de Mandioca. Considerando que são produtos produzidos, comercializados e consumidos na região, tendo valor cultural, isso revela que a normatização feita a partir de uma Lei não abrange toda a sociobiodiversidade existente nos territórios brasileiros.

De acordo com a coordenadora da Divisão de Atendimento ao Educando, “a regionalização do alimento fornecido é peça-chave para o desenvolvimento do programa, desta forma os fornecedores não teriam que investir em novas tecnologias de produção, apenas aprimorar a tecnologia já empregada no cultivo [...]”.

A prioridade por alimentos advindos da sociobiodiversidade, representa um mercado ainda a ser explorado por agricultores familiares, extrativistas, povos e comunidades tradicionais. A organização das cadeias produtivas desses produtos, suscita valorização da produção regional, fortalecimento das comunidades tradicionais, e maior diversidade alimentar nas escolas.

## ENTRAVES E DESAFIOS DA INSERÇÃO DE PRODUTOS DA SOCIOBIODIVERSIDADE NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Apesar do aumento na aquisição de alimentos produzidos pela Agricultura Familiar, beneficiados e/ou processados identificados na análise das chamadas públicas e cardápios, as entrevistas conduzidas com os agentes da alimentação escolar, da agricultura familiar e o setor responsável pelo PNAE no município revelaram elementos que dificultam a produção e/ou comercialização dos produtos da sociobiodiversidade.

Acerca dos obstáculos encontrados para a efetivação da Lei Federal 11947/ 2009 no município, os representantes das cooperativas citaram o despreparo das entidades executoras, a falta de planejamento dos próprios cooperados, pouca capacitação dos agricultores pelos agentes de ATER, bem como dificuldade de infraestrutura. Sendo que, neste quesito se enquadram (escoamento e transporte da produção) e a falta de diálogo entre os mesmos, no sentido de gerar capacitações para o setor, corroborando para o aumento da qualidade dos produtos adquiridos.

Hoje o município de Santarém por meio da Prefeitura Municipal não oferece nenhum curso de capacitação dos produtores que fornecem a alimentação escolar, quem desempenha esse papel é a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). Ressalta-se que a aquisição desses produtos apresenta vantagens para a sociedade de maneira geral, gerando mais postos de trabalho e melhorando a renda da comunidade local, colaborando na melhoria da sua qualidade de vida. Para Caron *et al.* (2020) a criação de mercados locais, contribuem para o processo de renascimento do rural, na perspectiva da configuração de sistemas alimentares sustentáveis.

Segundo a coordenadora da Divisão de Atendimento ao Educando, setor responsável pela distribuição da alimentação escolar na rede municipal de ensino, em 2013 houve muita resistência por parte das crianças em aceitar alimentos da Agricultura Familiar, principalmente aqueles que estavam acostumados aos produtos industrializados.

Somado a esse fator, a infraestrutura da escola e as características dos produtos fornecidos também interferem na elaboração da lista dos produtos publicados na chamada pública, ademais a forma com que o produto precisa ser consumido, o valor pago pelo

gestor nos produtos advindos da Agricultura Familiar, a limitação de recurso enfrentada pelo nutricionista responsável pela elaboração dos cardápios, corroboram com os mencionados pelos representantes das cooperativas para a não inserção dos produtos da Sociobiodiversidade mesmo sabendo que essa atitude pode gerar danos aos recursos transferidos para a alimentação escolar.

O fato de apenas uma das seis cooperativas possuir o Selo de Inspeção Federal (SIF), e o município não dispor um Selo de inspeção municipal, fez com que houvessem casos de alguns produtos terem sido devolvidos pela entidade executora às cooperativas.

No que tange as dificuldades enfrentadas pela entidade executora, pondera-se o fato das cooperativas nem sempre terem a sua produção mapeada, para de fato saber o que cada cooperado pode fornecer por determinado período de tempo, a sazonalidade dos produtos, assim como a logística enfrentada na região para a entrega dos mesmos nas escolas atendidas pelo programa, fato este que corrobora com os estudos de Breitenbach e Parizotto (2020) ao citarem o excesso de burocracia, pouco planejamento por parte dos gestores.

Os autores supracitados ainda destacam por parte dos agricultores familiares dentre as principais dificuldades observadas na operacionalização do PNAE dúvidas referentes à legislação e questões de logística quando se trata de escoamento da produção.

De acordo com Costa *et al.* (2015) a logística pode ser entendida como o processo de planejar, implementar e controlar de maneira eficaz o fluxo e a armazenagem de produtos, serviços e informações. Visa garantir a disponibilidade de produtos, materiais e serviços no mercado e pontos consumidores, em tempo hábil e ao menor custo possível.

Historicamente, a capacidade de logística na entrega é um trunfo dos grandes distribuidores e atacadistas, que compõem o sistema alimentar convencional, sendo um entrave aos fornecedores de menor expressão no mercado (SOUSA *et al.*, 2015). Ainda segundo o autor supracitado, a elaboração de cardápios e o estímulo à produção de alimentos sustentáveis devem estar alinhados com a gestão das compras.

No que tange as chamadas públicas, o fato de haver apenas uma chamada pública por ano, foi apontado pelos representantes das cooperativas como um dos motivos de desacordo com a lei 11.947/2009, segundo os mesmos, essa imposição desconsidera um dos princípios norteadores da lei que seria a diversificação dos produtos levando em consideração a sazonalidade das safras.

Isto demonstra que os produtos da sociobiodiversidade na alimentação escolar é uma temática invisível, pois em se tratando da elaboração do cardápio e da chamada pública os atores envolvidos não discutem a inclusão dos mesmos, apenas a inserção de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar de modo geral, considerando que nem todo alimento produzido e comercializado pela Agricultura Familiar é um produto da Sociobiodiversidade.

Desta forma o município de Santarém por meio da Secretaria municipal de Educação, órgãos conveniados como a EMATER e as cooperativas fornecedoras da agricultura familiar, possuem desafios no que tange a melhorias no fornecimento de produtos regionais da sociobiodiversidade na alimentação escolar a citar um melhor mapeamento da produção trazendo mais segurança tanto para os agricultores quanto para o mercado institucional, assim como capacitações do setor, acondicionamento dos produtos e melhorias no estoque. Entretanto, o diálogo entre as partes não é fomentado, dificultando sanar possíveis empasses no fornecimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou como os produtos da Sociobiodiversidade estão inseridos na alimentação escolar fornecida do município de Santarém, Pará. No que tange a inserção de novos produtos da sociobiodiversidade na alimentação escolar no município, a mesma está condicionada tanto ao mapeamento da produção local como também a formulação do cardápio.

Percebe-se que o nutricionista tem papel determinante para que o fluxo de produtos com o hábito local seja incorporado a Alimentação Escolar, pois nesse sentido a sensibilização do mesmo faz com que mais produtos sejam introduzidos nesse mercado institucional.

Apesar do programa em si possuir complexidades próprias, como especificidades que demandam dos fornecedores, capacidades múltiplas, citam-se elas: logística, adequações sanitárias, capacidade de gestão, o que de forma alguma é um ponto negativo, ao contrário, o programa surge como uma oportunidade de estimular o desenvolvimento de tais competências nos fornecedores.

Pois a garantia da circulação da renda transferida pelo Governo Federal para a alimentação escolar aos municípios e Estados é uma grande oportunidade para a inserção

de agricultores neste mercado institucional, e é um fator decisivo para proporcionar geração de trabalho e renda para as populações dos municípios e Estados envolvidos no PNAE. Pondera-se que a garantia de comercialização, oferecida pelo programa, serve de estímulo para que os agricultores diversifiquem os produtos, o que evita com que os mesmos fiquem concatenados a uma única cadeia produtiva.

Entre os entraves e desafios encontrados argumenta-se que o potencial dos produtos da sociobiodiversidade poderia ser melhor explorado nos mercados institucionais. O incentivo à sua produção garantiria uma alimentação mais saudável e um resgate aos costumes alimentares da região, pois, a inserção dos produtos da sociobiodiversidade, em cadeias produtivas, é uma forma de valorizar a floresta e seus modos de vida.

Entretanto uma política tão importante como o PNAE que tem a premissa de fomentar a Agricultura Familiar, não tem favorecido uma maior inclusão desses produtos, pois a temática da sociobiodiversidade não é debatida entre os atores envolvidos na Alimentação Escolar, o que por vezes, se contrapõe a oportunidade de construção de uma política de desenvolvimento rural sustentável que consequentemente, poderia resultar na dinamização da economia local.

Percebe-se que, processo de inclusão de produtos da sociobiodiversidade na alimentação escolar é complexo e contínuo, haja vista que na Lei não é obrigatoriedade, sendo apenas uma recomendação a inserção de produtos que respeitem o hábito local. Nesse sentido, mesmo com a estratégia de garantir que grupos culturalmente diferenciados participem do processo, como por exemplo, indígenas, extrativistas e quilombolas, prioriza-se o ator e não o produto.

Consoante a isto, pondera-se que os produtos que sejam endêmicos desses grupos sejam priorizados também na chamada pública. Nesse sentido, é preciso que haja maior visibilidade acerca da relevância da inserção de comercialização desses gêneros, fato este que exige um maior diálogo entre os atores envolvidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGNE, Chaiane Leal. **Mudanças institucionais na Agricultura Familiar**: as políticas locais e as políticas públicas nas trajetórias das famílias nas atividades de processamento de alimentos no Rio Grande Do Sul. 2014. 260f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural,



Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

AMORIM, Ana Laura Benevenuto de *et al.* Acquisition of family farm foods for school meals: analysis of public procurements within rural family farming published by the cities of são paulo state. **Revista de Nutrição**, [S.L.], v. 29, n. 2, p. 297-306, abr. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1678-98652016000200012>

AROUCHA, Edvalda Torres *et al.* Sociobiodiversidade nas Caatingas: Reflexão sobre a Inclusão dos Vegetais e Animais da Sociobiodiversidade no Mercado Institucional. In: MARQUES. J. (org.). **Ecologias Humanas**. Feira de Santana-BA UEFS, 2014. 247-248 p.

BACCARIN, José Giacomo *et al.* **Agricultura Familiar e alimentação escolar sob a vigência da Lei 11.947/2009: adequação das chamadas públicas e disponibilidade de produtos no estado de São Paulo em 2011**. In: 50 CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 2012, Vitória (ES). Anais da 50 Congresso da SOBER: SOBER, 2012. Disponível em: <<http://icongresso.itarget.com.br/useradm/anais/?clt=ser.2>>. Acesso em 29/09/2015

BAVARESCO, P.; MAURO, L. Agricultura Familiar brasileira no Programa Nacional de Alimentação Escolar: garantia de mercado aos agricultores e de segurança alimentar e nutricional aos alunos da rede pública de ensino, 2012, Santiago, Chile. Fórum de especialistas: Programas de Alimentação Escolar para América Latina e Caribe, 2012. Disponível em:<[http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Foro\\_expertos/Articulos/Artigo\\_Pedro\\_Bavaresco.pdf](http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Foro_expertos/Articulos/Artigo_Pedro_Bavaresco.pdf)> Acesso em: 10 de set 2016.

BRASIL (2009a) Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade. Brasília. Diário Oficial da União; 11 maio.

BRASIL (2009b) Lei nº 11.947 de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União; 16 jun.

BRASIL (2013) Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento e Educação. Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário oficial [da] União. Brasília – DF, 18 de jun. de. Seção 1, p. 8

BRASIL (2016) Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar de Santa Catarina (CECANE). Alimentos orgânicos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): da produção à utilização nos cardápios. Florianópolis, SC. 13 Jun. 2016

BRASIL (2018) Ministério do meio ambiente (MMA), Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. Portaria Interministerial nº 284, de 30 de Maio de 2018,



disponível em <https://www.in.gov.br/materia/portaria-interministerial-n-284-de-30-de-maio-de-2018-29306860>. Acesso em Mar de 2021.

BRASIL (2020) Fundo Nacional de Desenvolvimento a Educação, Programa Nacional de Alimentação Escolar, disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso 27 de Mar 2021

BREITENBACH, R.; PARIZOTTO, J. Quais as potencialidades e entraves para o programa nacional de alimentação escolar em Getúlio Vargas/RS? **Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 10, p. 590-608, 2020.

CARON, P. *et al.* Sistemas alimentares para o desenvolvimento sustentável: propostas para uma profunda transformação em quatro partes. In: PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Sistemas alimentares no século 21**: debates contemporâneos. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 25-50.

CARVALHO, Daniela Gomes de. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planej Polít Públicas**. 2009; 32: 115-48.

CHAVES. Lorena Gonçalves *et al.* Programa nacional de alimentação escolar como promotor de hábitos alimentares regionais. **Revista de Nutrição**, v.6, n. 22, p.857-66, 2009.

COSTA. Larissa, da Cunha Feio *et al.* Planejamento de cardápios para escolas públicas municipais: reflexão e ilustração deste processo em duas capitais brasileiras. **Rev Nutr**. 2012; 25(3):363-72. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732012000300006>

COSTA, Bianca Aparecida Lima *et al.* As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [S.L.], v. 53, n. 1, p. 109-126, mar. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-9479005301006>.

FORNAZIER, Armando. **Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar**. 2014. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeto zoneamento das potencialidades dos recursos naturais da Amazônia Legal. Rio de Janeiro: IBGE, 2016

IPHAN - INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO ARTÍSTICO E CULTURAL - . Agricultura tradicional da Amazônia torna-se Patrimônio Cultural do Brasil. 2011. Disponível em <[www.iphan.gov.br](http://www.iphan.gov.br)>. [Acesso em Junho. 2016]

HESPANHOL, Rosangela. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na Microrregião de Dracena (SP). **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 64-87, 2009.



PEIXINHO, Albaneide *et al.* Políticas de Alimentação Escolar a partir da Estratégia Fome Zero. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero; 2010. v.2. p. 93-103.

RIBEIRO, C. F.; LIMA, D. H. P. da S. Dinâmica das Cadeias de Comercialização dos Produtos Florestais Não Madeireiros (PFNMs) no Estado do Pará: O peso de uma economia invisível. **Revista de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado do Pará**. 2012.

SILVA, Daniele. Wagner. **Produzindo prerrogativas de cidadania: o acesso da Agricultura Familiar à política de fornecimento de produtos para a alimentação escolar**. 2015. 223f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

SILVA, Warley, Henrique da.; GASTAL, Marcelo. Leite. Políticas públicas de apoio ao desenvolvimento sustentável da Agricultura Familiar: uma reflexão acerca do programa nacional de alimentação escolar no município de Unaí, MG. INESC em **Revista / Instituto de Ensino Superior Cenecista**. Ano 11 n. 12. Unaí/MG, 2013.

SHANLEY, Patricia.; LUZ, Leda. The impacts of forest degradation on medicinal plant use and implications for health care in eastern Amazonian. **Bioscience**, v. 53, n. 6, p. 573-584, 2003.

SHANLEY, Patricia. *et al.* **Além da madeira**. Belém: Centro Internacional para Pesquisa Florestal, 2006. 154 p

SOUSA, Anete Araújo de. *et al.* Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do programa nacional de alimentação escolar. **Revista de Nutrição**, [S.L.], v. 28, n. 2, p. 217-229, abr. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1415-52732015000200010>

TURPIN, Maria Elena. **A Alimentação Escolar como Vetor de Desenvolvimento Local e Garantia de Segurança Alimentar e Nutricional**. Dissertação de Mestrado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 2008. Disponível em: <[http://www.eco.unicamp.br/docdownload/monografias/Maria\\_Elena\\_Turpin.pdf](http://www.eco.unicamp.br/docdownload/monografias/Maria_Elena_Turpin.pdf)>. [Acesso em 14 de jun 2015]

VEDELD, Paul. *et al.* Counting on the environment: forest incomes and the rural poor. Washington: **International Bank for Reconstruction and Development**, 2004. (Environmental Economics Series, n. 98)

ZUIN, Soares Luís Fernando.; ZUIN, Poliana Bruno. Produção de alimentos tradicionais: valorizando o produto pecuário por meio de certificações de indicação de procedência. **Rev Colom Cienc Pecu** [online]. 2009, vol.22, n.3, pp.311-318. ISSN 0120-0690.





# Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento

RAF. v.15 , nº 01 / jan-jun 2021, ISSN 1414-0810 / E-ISSN 2675-7710

Sociobiodiversidade na escola, promoção da saúde, da sustentabilidade e da cultura: um movimento em construção no município de Mostardas/ RS

**Sociobiodiversity at school, health promotion, sustainability and culture: a movement in progress in the municipality of Mostardas / RS**

Vanessa Magnus Hendler, Mestranda, UFRGS, [vanessa.m.hendler@gmail.com](mailto:vanessa.m.hendler@gmail.com);  
Eliziane Nicolodi Francescato Ruiz, Doutora, UFRGS, [elizianeruiz@yahoo.com.br](mailto:elizianeruiz@yahoo.com.br);  
Luciana Dias de Oliveira, Doutora, UFRGS, [dialu73@hotmail.com](mailto:dialu73@hotmail.com).

## Resumo

Em meio a um cenário de má nutrição e mudanças climáticas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar emerge como uma estratégia capaz de ressignificar a atual função dos sistemas alimentares e contribuir para o enfrentamento das referidas problemáticas. Compreendendo as potencialidades imbuídas na oferta de refeições saudáveis em sintonia com a sustentabilidade e a cultura alimentar no ambiente escolar, este artigo tem por objetivo descrever a tentativa de inserção de alimentos da sociobiodiversidade na alimentação escolar no município de Mostardas, no Rio Grande do Sul. Para a apreensão dessa experiência foram realizadas entrevistas com atores locais que participaram e acompanharam, em alguma medida, esse processo. Como desfecho, pontua-se ações desenvolvidas no município, com o intuito de inserir o feijão *sopinha* e o milho *catete* nas escolas, contudo devido a uma série de elementos, os mesmos não foram até o presente momento incluídos, de fato, na alimentação escolar, constituindo um movimento em construção. Nesse sentido, depreende-se a importância de avançarmos nesse debate nos campos teóricos e empíricos.

## Palavras chaves

Alimentação escolar; Biodiversidade; Sistemas Alimentares.

## Abstract

In the midst of a scenario of malnutrition and climate change, the National School Food Program emerges as a strategy capable of reframing the current role of food systems and contributing to resolving these problems. Understanding the potentialities imbued in the provision of healthy meals in line with sustainability and food culture in the school environment, this article aims to describe the attempt to insert sociobiodiversity products into school food programs in the municipality of Mostardas, Rio Grande do Sul. To understand this experience, interviews were carried out with local actors who participated and accompanied, to some extent, this process. As an end point, actions undertaken in the municipality are highlighted with the aim of inserting *sopinha* beans and *catete* corn in schools; however due to a series of factors, they have not been in fact included, thus constituting a movement under construction. In this sense, the importance of advancing this debate in the theoretical and empirical fields is made clear by this study.

## Key words

School feeding; Biodiversity; Food Systems.



## INTRODUÇÃO

No ano de 2019 foi publicado, pela Comissão de Obesidade The Lancet, o relatório “A Sindemia Global da Obesidade, Desnutrição e Mudanças Climáticas” trazendo à luz dos debates internacionais o conceito de “Sindemia Global” (SWINBURN *et al.*, 2019). O documento aponta para a coexistência de três pandemias: obesidade, desnutrição e mudanças climáticas, as quais são consideradas as principais causas de problemas de saúde pública no mundo, representando um desafio e uma ameaça para as pessoas, o ambiente e o planeta. Esse fenômeno materializa repercussões negativas nas mais diversas dimensões que compreendem os ambientes naturais e os serviços ecossistêmicos. Além disso, reproduz um cenário de má nutrição no qual o excesso de peso e as doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) caminham lado a lado com a subnutrição e a insegurança alimentar. Nesse contexto, o relatório aponta que o excesso de peso corporal acomete mais de 2 bilhões de pessoas no mundo e, em conjunto com outras comorbidades, é responsável por 4 milhões de mortes anualmente. Em contraponto, esse mesmo número de indivíduos sofre de deficiências de micronutrientes, sendo 815 milhões de pessoas cronicamente desnutridas (SWINBURN *et al.*, 2019).

Esse cenário é, em grande medida, reflexo do hegemônico modelo agroalimentar global que se soma a falta de iniciativas e políticas públicas capazes de atuar de forma transversal e sistêmica na intersecção desses fenômenos (SWINBURN *et al.*, 2019). Estudos vêm apontando para a inter-relação entre sistemas alimentares e problemas ambientais e nutricionais, ou seja, a Sindemia Global seria consequência, em grande parte, da forma pela qual os alimentos são produzidos, processados, distribuídos, comercializados e consumidos (MALUF *et al.*, 2015; JOHNS; EYZAGUIRRE, 2006; BÚRIGO *et al.*, 2019; ELIZABETH *et al.*, 2020).

O vigente modelo de produção de alimentos além de mercantilizar a comida, vem fornecendo alimentos de baixa qualidade, colaborando para a redução da biodiversidade e para a consequente simplificação das dietas, potencializando, inclusive, as já existentes desigualdades sociais e os danos causados ao meio ambiente. Ressalta-se que, nesse contexto, a perda de biodiversidade se relaciona diretamente com a saúde de um ecossistema e com a sua capacidade de resiliência mediante situações atípicas (pragas, doenças e desastres ambientais). Além disso, a agricultura industrial, ao priorizar a



produção de *commodities* voltadas, sobretudo, para a exportação em detrimento dos produtos da sociobiodiversidade, colabora não apenas com a extinção da espécie, mas também com toda a cultura atrelada ao seu cultivo: técnicas de produção e preparo, formas de colheita e beneficiamento, receitas, saberes, sabores e rituais associados (AZEVEDO, 2004; JOHNS; EYZAGUIRRE, 2006; BÚRIGO *et al.*, 2019).

Frente a esse cenário, emerge a necessidade de se repensar a atual função desse sistema alimentar que opera em escala planetária e reavaliar as formas de uso e distribuição da terra, assim como os modelos de produção, distribuição, acesso e consumo de alimentos. Sendo assim, a lógica dos sistemas alimentares deveria priorizar a sustentabilidade ambiental, a equidade social e a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), de modo a contribuir para: “(i) permitir que todas as pessoas usufruam de dietas nutritivas e saudáveis, (ii) regenerar ecossistemas, (iii) mitigar a mudança climática, e (iv) fomentar a justiça social, focando na resiliência e no bem-estar das comunidades rurais mais pobres” (CARON *et al.*, 2020, p.43).

Nesse contexto, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é reconhecido como uma importante estratégia capaz de contribuir para o enfrentamento da Síndrome Global, ou seja, das problemáticas relacionadas à produção e ao consumo de alimentos, bem como para ressignificar as relações entre sistemas alimentares, saúde e ambiente (TRICHES; SCHNEIDER, 2010; REAL; SCHNEIDER, 2011; NASCIMENTO; OLIVEIRA; SILVA, 2020; BRASIL, 2017a).

O PNAE é considerado um dos mais importantes e abrangentes programas brasileiros no que se refere ao atendimento universal aos escolares, a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a promoção da SAN. É importante ressaltar que, mesmo no contexto da pandemia de COVID-19, a qual impôs a necessidade de isolamento social e consequente suspensão das aulas presenciais, o PNAE continuou sendo um importante meio para garantir o DHAA, destacando-se a continuidade e ampliação de repasse financeiro aos municípios e estados, a compra e distribuição de alimentos e cestas básicas para os estudantes, além da manutenção da aquisição de alimentos da agricultura familiar (BRASIL, 2020a;2020b).

Desde a sua constituição na década de 1950, esta política pública passou por inúmeras transformações e avanços, sobretudo, a partir de 2009, por meio da Lei nº

11.947 que incorpora o desenvolvimento sustentável e o respeito a cultura alimentar nas suas diretrizes. Desse modo, a partir do referido marco legal houve maior preocupação em adequar o cardápio escolar a realidade local, coadunando aspectos nutricionais, a diversidade agrícola da região, o respeito as particularidades do território e as tradições alimentares (BRASIL, 2009a; PEIXINHO, 2013).

Além dos pressupostos legais do PNAE que estabelecem a obrigatoriedade de aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária e as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, há o estímulo para a compra de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. Soma-se a isso as oportunidades também abertas, a partir de 2009, para a inclusão de produtos da sociobiodiversidade<sup>1</sup> (BRASIL, 2020c; SOUSA *et al.*, 2015) que são definidos como:

Bens e serviços (produtos finais, matérias primas ou benefícios) gerados a partir de recursos da biodiversidade, voltados à formação de cadeias produtivas de interesse dos povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares, que promovam a manutenção e valorização de suas práticas e saberes, e assegurem os direitos decorrentes, gerando renda e promovendo a melhoria de sua qualidade de vida e do ambiente em que vivem.

(BRASIL, 2009b, p. 9)

Entretanto, não obstante aos avanços legais e as potencialidades intrínsecas a intersecção entre alimentação escolar e sociobiodiversidade no que tange a oferta de refeições nutritivas, a conservação dos ecossistemas e a inclusão socioprodutiva de agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais, estudos vêm apontando a baixa presença, ou mesmo inexistência, desses alimentos nos cardápios escolares (SOUSA *et al.*, 2015; GABRIEL *et al.*, 2012; ROCKETT *et al.*, 2019; GIRARDI *et al.*, 2018).

Compreendendo a importância de se avançar nesta discussão, o artigo propõe descrever a tentativa de inserção de alimentos da sociobiodiversidade na alimentação

---

<sup>1</sup> No contexto macropolítico foi publicada, em 11 de maio de 2016, a Portaria Interministerial nº 163, listando as espécies consideradas da sociobiodiversidade com potencial para serem comercializadas no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do PNAE. Essa Portaria foi revogada pela Portaria Interministerial nº 284, de 30 de maio de 2018, que incluiu novas espécies a listagem e atualizou a legislação anterior (BRASIL, 2016; 2018).

escolar no município de Mostardas, no Rio Grande do Sul, destacando aspectos importantes sobre essa trajetória no plano local. Entende-se que discutir a experiência de um município a luz dos atuais debates acadêmicos possibilitará a reflexão acerca dos mecanismos e potencialidades que perpassam esse movimento e que poderão contribuir com o aprimoramento de políticas de SAN.

O trabalho está organizado em quatro seções, incluindo esta parte introdutória. A seção subsequente apresenta o contexto empírico e os recursos metodológicos utilizados para a coleta e análise dos dados. Na sequência, apresenta-se os resultados, buscando encontrar subsídios na literatura acadêmica que auxiliem na compreensão da experiência em estudo. Por fim, nas considerações finais, sintetiza-se as principais apreensões do estudo.

## **METODOLOGIA**

Trata-se de um estudo qualitativo de caráter exploratório e descritivo que foi desenvolvido no município de Mostardas, localizado na região litorânea do estado do Rio Grande do Sul (RS). O município, situado entre a Lagoa dos Patos e o Oceano Atlântico, apresenta uma grande diversidade de recursos naturais, possuindo uma das principais unidades de conservação do sul do país, o Parque Nacional da Lagoa do Peixe (PNLP), que abriga uma vasta variedade de aves migratórias e demais espécies do reino animal e vegetal, algumas ameaçadas de extinção. A região também exibe uma pluralidade de paisagens como dunas, campos litorâneos, matas de restinga, banhados, sangas, lagoas e praias (CASAGRANDE, 2012; MARQUES, 2019; PELEGRINI, 2012). Para exemplificar tamanha riqueza biológica, cabe citar alguns dos produtos da sociobiodiversidade encontrados no município: butiá, milho catete, ananá, araçá, ora-pro-nóbis, banana do mato, feijão sopinha, arroz quilombola, araruta, feijão miúdo, mandioca figueira, fisalis, dentre outros.

Para além da diversidade no plano biológico, a multiplicidade também se manifesta no plano social. Somado as origens indígenas e açorianas, houve, em Mostardas, a organização de quilombos que, atualmente, constituem três comunidades certificadas pela Fundação Cultural Palmares: Beco dos Coloidianos, Casca e Teixeira<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Disponível no site da Fundação Cultural Palmares, em: <http://www.palmares.gov.br/wp->



A agricultura familiar representa uma das principais atividades econômicas dos grupos quilombolas no município, sendo parte dos alimentos utilizados para o autoconsumo e o restante comercializado em feiras na região (RAMOS, 2011; VANINI, 2010; MARQUES, 2019). Ademais, em algumas famílias, parte dos integrantes, em especial os homens, trabalham nas plantações de arroz próximas as comunidades (CASAGRANDE, 2012). No âmbito do PNAE, Mostardas possui treze escolas municipais, sendo uma destas quilombola, totalizando um público de mais de 1500 alunos atendidos.

A coleta de dados para a pesquisa foi realizada entre agosto e outubro de 2020. Em virtude do contexto de pandemia de COVID-19, a pesquisa ocorreu de forma totalmente remota por meio de ligações e trocas de mensagens e áudios pelo aplicativo WhatsApp. Após um primeiro contato para apresentação da pesquisadora e dos propósitos da pesquisa, agendava-se, na sequência, a entrevista com os atores locais. Para nortear a conversa, fez-se uso de roteiro com perguntas abertas e fechadas, abordando questões relacionadas a: a) alimentação escolar; b) aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar para o PNAE; c) agricultores familiares; d) comer sociobiodiversidade; e) movimentos e iniciativas locais de valorização da sociobiodiversidade; f) produção e comercialização de produtos da sociobiodiversidade; e g) tentativas de inclusão da sociobiodiversidade nos cardápios escolares. Após o consentimento das pessoas, as conversas por ligação eram gravadas. Realizou-se também análise documental das Chamadas Públicas (de 2019 e 2020) com o intuito de avaliar a variedade de alimentos disponíveis nos editais e verificar a presença de produtos da sociobiodiversidade nos certames. Os documentos foram requeridos a nutricionista responsável técnica pelo PNAE no município.

A amostra de indivíduos entrevistados foi composta por interlocutores que, em alguma medida, haviam acompanhado o movimento de inserção de alimentos da sociobiodiversidade na alimentação escolar. No âmbito da rede municipal de ensino, contou-se professores (três indivíduos), direção (dois indivíduos<sup>3</sup>) e manipuladoras de alimentos (três indivíduos) de três escolas: duas escolas urbanas e uma escola rural situada

---

[content/uploads/2015/07/certificadas-02-08-2019.pdf](https://content/uploads/2015/07/certificadas-02-08-2019.pdf). Acesso em: 30 out. de 2020.

<sup>3</sup> A responsável pela Direção de uma das escolas contatadas, não retornou ao contato da pesquisadora.

em território quilombola. No que se refere a operacionalização da Política de Alimentação Escolar, foram entrevistadas três nutricionistas responsáveis técnicas pela alimentação escolar<sup>4</sup> que atuaram no período de 2014 a 2020, um representante do setor de compras da Prefeitura e um do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Também foram contatados duas agricultoras familiares e um representante de cada uma das seguintes instituições/entidades locais: Emater (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural que tem apoio de recursos públicos), Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), Cooperativa dos Povos Tradicionais de Mostardas (COOPTRAM) e um ator externo que vem atuando como colaborador nas duas últimas instituições citadas. E, para completar a amostra, entrevistou-se uma professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) que desenvolve um projeto de pesquisa com o tema da sociobiodiversidade na região, totalizando vinte indivíduos entrevistados. De modo a garantir o anonimato das informações, os participantes serão identificados nos resultados com nomes fictícios.

Realizou-se a transcrição na íntegra do material empírico, os quais, em alguns momentos, serão apresentados nos resultados sem correção ortográfica. Como recurso analítico utilizou-se a Análise de Conteúdo do tipo temático, proposta por Minayo (2007). Esse método compreende três etapas: pré-análise, exploração do material com tratamento dos resultados obtidos e, por fim, interpretação.

Para concluir a descrição dos aspectos metodológicos, acrescenta-se que este trabalho faz parte de uma pesquisa-ação multicêntrica<sup>5</sup> intitulada “Alimentação adequada e saudável no contexto da alimentação escolar: difusão do consumo de produtos da sociobiodiversidade regional”, a qual foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob protocolo de nº. 82570018.2.1001.5347.

---

<sup>4</sup> De 2014 a 2020, a responsabilidade técnica pela alimentação escolar em Mostardas foi assumida por três nutricionistas: Marcela, de 2014 a abril de 2019 (concurso); Bárbara, de maio de 2019 a maio de 2020 (contrato) e Amanda, que assumiu o cargo em junho de 2020 (concurso).

<sup>5</sup> O projeto vem sendo executado em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e a Universidade de Buenos Aires (UBA), na Argentina.



## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### *O DESPERTAR PARA A PROMOÇÃO DA SOCIOBIODIVERSIDADE*

Inicia-se a discussão apresentando e contextualizando aspectos importantes para a compreensão do movimento de inserção de produtos da sociobiodiversidade na alimentação escolar em Mostardas.

Como primeiro elemento dos achados da pesquisa é preciso destacar que muitos alimentos da sociobiodiversidade, como o feijão sopinha e o milho catete, não compõem mais o cardápio alimentar diário da população local. O seu consumo fica restrito a determinadas festividades, manifestações culturais, eventos e encontros de família. O consumo de tais produtos está, ainda, atrelado a dimensão geracional e, de modo geral, os mais jovens (crianças e adolescentes) desconhecem esses alimentos.

A falta de alimentos da sociobiodiversidade na mesa da população mostardense, é reflexo, também, da falta destes nas lavouras e nos ecossistemas. Seu Olavo, agricultor e funcionário no STR, lamenta a perda de espécies locais em virtude do avanço das monoculturas de arroz, soja e pinus na região. Esse sistema agrícola que opera na lógica da produção de *commodities* voltadas a mercados globais, tem origens no processo de modernização da agricultura, o qual transformou significativamente o modo de se fazer agricultura e as inter-relações rurais, assim como ocasionou diversos impactos negativos sobre as paisagens naturais, os ecossistemas, a biodiversidade e, conseqüentemente, sobre a diversidade alimentar e a SAN da população (MAZOYER; ROUDART, 2010; WANDERLEY, 2014; BÚRIGO *et al.*, 2019; JOHNS; EYZAGUIRRE, 2006).

Em meio a um contexto de mudanças nas dinâmicas no rural, Olavo relata que, a partir da década de 1990, ações e discussões voltadas a promoção de espécies que compõem a sociobiodiversidade local passaram a ser debatidas no âmbito do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Conforme relatos dos entrevistados, o despertar para tal conscientização partiu, em grande medida, da participação da entidade e demais agricultores (as) no Projeto Terra Solidária, em 1999<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> O Projeto Terra Solidária é um programa de educação para o meio rural desenvolvido nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, pela Escola Sindical Sul da Central Única dos Trabalhadores (CUT), com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O Projeto Terra Solidária, iniciado em 1999, é fruto de um convênio entre o Ministério do Trabalho e a CUT, o qual contempla a escolarização



A participação nesse Projeto despertou, entre os produtores locais, o cuidado com as práticas agrícolas, estimulando a realização de outros modos de produzir e plantar mais sustentáveis, alinhados a valorização e ao resgate de espécies da sociobiodiversidade que vinham se perdendo na região, a exemplo o feijão sopinha. Acerca desse “movimento” que, na década de 1990, começava a ser desenhado em Mostardas, julga-se oportuno situar o contexto sociopolítico em que essa conscientização emergia.

Os anos 1990 foram marcados pela redemocratização que se institucionalizava com o fim do regime militar no Brasil, os desdobramentos da Constituição Federal, promulgada em 1988, a hegemonia do neoliberalismo e a (re)emergência dos movimentos sociais (WANDERLEY, 2014; MENEZES; PORTO; GRISA, 2015). Nesse contexto, considera-se importante fazer menção a dois avanços conquistados por meio das mobilizações e lutas coletivas: a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, iniciado em 1994, e o reconhecimento político e institucional da categoria social “agricultura familiar”, por meio da criação, em 1995, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (MENEZES; PORTO; GRISA, 2015).

Com o contexto político decorrente dos anos 1990 que ainda pairava no início dos anos 2000, ações em prol de agricultores (as) familiares começaram a ganhar força, de modo a apoiar e instigar os produtores a resgatar espécies alimentícias circunscritas a biodiversidade local. Nesse sentido, iniciou-se em 2006, o Projeto Arroz Quilombola (*Oryza glaberrima*)<sup>7</sup> que tinha o intuito de resgatar a semente desse arroz e difundir o seu plantio, vislumbrando a sua reintrodução na dinâmica alimentar das famílias remanescentes de quilombo e a difusão da semente para outros mercados no Rio Grande do Sul e demais estados.

Esse Projeto, que tinha como público-alvo agricultores(as) quilombolas, foi

---

básica, a capacitação técnico profissional e a formação política dos agricultores familiares (BEDUSCHI, 2003; ZUANAZZI, 2018) de modo a, “estimular o Desenvolvimento Sustentável e Solidário, tendo como base a consolidação da agricultura familiar e suas formas organizativas; a geração de trabalho e renda e o desenvolvimento de um novo modelo tecnológico baseado em princípios agroecológicos” (CUT, 1998 *apud* BEDUSCHI, 2003, p.68 )

<sup>7</sup> *Oryza glaberrima* também conhecida por arroz vermelho, é nativa da África, chegando ao Brasil por volta dos séculos XVI-XVII por meio dos negros escravizados, durante o tráfico negreiro (CARNEY; MARIN, 2004).

coordenado pelo Núcleo Ecologia e Agriculturas da Guayí<sup>8</sup> e contou com a colaboração e participação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mostardas, do Núcleo de Economia Alternativa (NEA) da UFRGS, de professores e pesquisadores da mesma instituição, da Federação das Comunidades Quilombolas do Rio Grande do Sul e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). A proposta foi financiada pela Petrobrás e contemplou outros municípios do estado além de Mostardas, como Tavares, Palmares do Sul e Restinga Seca. Dentro do escopo de suas iniciativas, algumas ações perpassaram os espaços de ensino. No período de 2008-2010 foram realizadas oficinas nas escolas, com o propósito de difundir o conhecimento do arroz quilombola entre os estudantes. Na ocasião, as dinâmicas compreenderam rodas de conversa sobre o alimento e a degustação do arroz quilombola de leite. Contudo, na época, a iniciativa encontrou certa resistência por parte das merendeiras que alegavam que as crianças não iriam gostar do preparo, assim como o estranhamento de alguns alunos com a receita. Como resultado do Projeto Arroz Quilombola no tocante a alimentação escolar, a atuação nas escolas consistiu em ações pontuais que, no entanto, viriam a ser retomadas alguns anos depois com novas propostas para a inserção de alimentos da sociobiodiversidade nos cardápios.

#### *COMER SOCIOBIODIVERSIDADE NA ESCOLA: (IM)POSSIBILIDADE NO ÂMBITO DO PNAE*

Em paralelo a execução do Projeto Arroz Quilombola, outras transformações importantes continuavam acontecendo no plano da Política de Alimentação Escolar. No ano de 2009, foi promulgada a Lei Federal nº 11.947, avançando em diversos aspectos no que diz respeito ao direcionamento e abrangência da Política, ao fortalecimento do controle social, a qualidade da alimentação oferecida nas escolas e ao entendimento da alimentação escolar como um direito dos alunos. No campo das compras públicas, o referido marco legal inseriu o agricultor (a) familiar nesse mercado institucional, possibilitando modificações positivas no meio rural, nas dinâmicas das famílias produtoras, na renda e na sua autonomia (BRASIL, 2009a), configurando assim terreno

---

<sup>8</sup> A Guayí – Democracia, Participação e Solidariedade é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, fundada em 2001, visa incentivar a organização da sociedade civil na luta e concretização dos direitos humanos, de modo a construir de uma sociedade mais justa e solidária. Para saber mais, acesse: <http://guayi.org.br/>. Acesso em: 13 jan. de 2021.



fértil para que sementes, anteriormente plantadas, pudessem germinar nesta “nova” conjuntura que abria espaço para mudanças.

Ao encontro das transformações no ambiente macropolítico, no cenário micro iniciativas que buscassem coadunar as “novas diretrizes” do PNAE com as necessidades dos movimentos locais começaram, em 2015, a serem articuladas por alguns atores, inspirando a realização de uma tentativa de inserção do feijão sopinha na alimentação escolar de Mostardas. Segundo relatos da nutricionista Responsável Técnica (RT) pela alimentação escolar no referido ano, o retorno dos alunos quanto a aceitação do feijão sopinha foi bastante negativo, visto que os mesmos tinham preferência pelo feijão preto. Devido ao desfecho da experiência, a nutricionista utilizou toda a quantidade de feijão sopinha que tinha em estoque e optou por não o incluir, naquele momento, nos editais de compra (Chamadas Públicas), pois, de modo geral, o produto não havia sido aprovado pelos escolares – cabe acrescentar que o feijão sopinha apresenta como características físicas, coloração mais clara e grão menor em comparação ao feijão preto. A única escola que o feijão sopinha teve melhor aceitação foi a quilombola; isso, segundo a nutricionista, estaria relacionado a condição de vulnerabilidade social desse grupo, o que torna a alimentação escolar uma das principais, se não a única, refeição realizada pelo aluno ao longo do dia.

Olavo, que na época acompanhou o processo como integrante do CAE, ao relembrar o episódio comentou, por outro lado, que “*o pessoal perdeu até a formas de como fazer, de como preparar os pratos*”, incidindo, assim, no sabor e conseqüentemente na reprovação dos alunos. Argumentando sobre essa situação, uma das nutricionistas entrevistadas comentou que, assim como a discussão acerca da sociobiodiversidade, até então, ela não tinha familiaridade e não sabia trabalhar com o feijão sopinha. Somado a essas questões, a profissional mencionou outros aspectos que podem ter contribuído para o referido desfecho da experiência. Durante a sua atuação na Secretaria de Educação, ela permanecia a maior parte do tempo atrelada as atividades burocráticas e administrativas relativas à execução do PNAE, não conseguindo explorar a sociobiodiversidade local e sensibilizar a comunidade escolar por meio das ações Educação Alimentar e Nutricional (EAN). A nutricionista também salientou a resistência por parte de algumas merendeiras para a oferta de alimentos da sociobiodiversidade, reiterando a situação descrita no âmbito

do Projeto Arroz Quilombola, “*elas não eram muito chegadas a fazer essas coisas, achavam que não ia ter retorno, que as crianças não iriam gostar*”.

Um aspecto relevante sobre o cultivo destes alimentos apareceu na fala de alguns entrevistados. Para os interlocutores há estigmas, ou seja, quem planta o feijão sopinha, o feijão miúdo, o milho catete, a melancia de porco, entre outros alimentos da sociobiodiversidade, “*é o pobre, o pequeno agricultor*” ou ainda “*os grandes senhores eram os cara do arroz, os agricultores que plantavam hortifruti não eram nada*”. Ainda, apesar de haver uma produção da sociobiodiversidade para o autoconsumo familiar, muitos agricultores também não acreditavam que os mesmos possuíam valor de mercado para serem comercializados.

Para apreender essa complexa questão, é possível buscar elementos na discussão sobre distinção social relacionada a comida (CONTRERAS; GRACIA, 2011; PILLA, 2005; SEYMOUR, 2005). De acordo com Contreras e Gracia (2011, p.211) “as pessoas podem ser socialmente identificadas e classificadas segundo o que comem, da mesma forma como são identificadas e construídas por meio da comida.”.

A alimentação historicamente esteve atrelada a uma forma de manifestar *status* e distinguir os indivíduos conforme a sua posição social (PILLA, 2005). Assim, apreende-se que a comunidade de Mostardas estaria relacionando o consumo da sociobiodiversidade com uma “marca” negativa, um estigma, pois em períodos anteriores a sua produção e consumo esteve atrelado a períodos de escassez e sofrimento vivenciados durante a escravidão. Os relatos sobre a história da origem do feijão sopinha e do arroz quilombola contam que as sementes desses alimentos vieram para o Brasil durante o tráfico negreiro, trazidas no cabelo das mulheres e crianças escravizadas como forma de patuá (amuleto) e para garantir o sustento (alimento) nas terras desconhecidas. Ambos os alimentos compunham a alimentação das pessoas escravizadas e dos que se refugiavam nos quilombos, tonando-se, na época, conhecidos como “comida de senzala”.

A luz dessa experiência, verifica-se que tanto a produção quanto o consumo de determinados produtos da sociobiodiversidade são permeados por estigmas e histórias que remetem a um passado de violência e opressão. Partindo dessa compreensão, infere-se que tais dimensões sociais, históricas e simbólicas podem constituir questões importantes para a compreensão dos desafios e obstáculos que se colocam, na prática,

para a difusão desses alimentos no âmbito do PNAE.

### *COMER SOCIOBIODIVERSIDADE NA ESCOLA: A PARTICIPAÇÃO DA UNIVERSIDADE NESSE PROCESSO*

No movimento de valorização dos produtos da sociobiodiversidade é importante mencionar a participação do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE) da UFRGS nesse processo. A aproximação da universidade com o município, mais especificamente com a COOPTRAM e o STR, se iniciou em 2016, um ano depois da tentativa de inserção do feijão sopinha nas escolas municipais. No contexto do projeto “Alimentação Adequada e Saudável no contexto da alimentação escolar: difusão do consumo de produtos da sociobiodiversidade regional”, foram realizadas diversas ações: análise de composição química do feijão sopinha, do arroz quilombola e do milho catete para conhecer as suas características nutricionais; rodas de conversas com os atores locais; oficinas culinárias para aprender com a comunidade receitas tradicionais a base dos produtos da sociobiodiversidade; momento de formação com as manipuladoras de alimentos e aplicação dos testes de adesão e aceitabilidade de preparações contendo o feijão sopinha e a farinha de milho catete, em cinco escolas municipais (duas urbanas e três rurais, incluindo a escola quilombola).

Acerca dos testes de aceitabilidade, estes foram desenvolvidos nos anos de 2018 e 2019, seguindo a metodologia recomenda pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (BRASIL, 2017b). A legislação do PNAE orienta que a entidade executora “deve aplicar teste de aceitabilidade aos estudantes sempre que introduzir no cardápio alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente” (BRASIL, 2020c, p.10). Como resultado, observou-se que, apesar de muitos alimentos não fazerem parte do hábito alimentar dos alunos, os preparos tiveram uma boa aceitação, sobretudo, o bolo de farinha de milho catete.

Ainda, no âmbito do Projeto supracitado, outras ações estavam previstas para o ano de 2020, entretanto, em virtude da situação de calamidade pública ocasionado pelo Coronavírus (COVID-19) não foi possível executá-las. Contudo, a equipe de pesquisa pretende continuar o trabalho em parceria com a COOPTRAM, bem como estabelecer



diálogo com a atual nutricionista do município para avançar no processo de inclusão dos produtos da sociobiodiversidade na alimentação escolar.

### *COMER SOCIOBIODIVERSIDADE NA ESCOLA: OS DESFECHOS*

Após a aplicação dos primeiros testes de aceitabilidade nas escolas, pelo projeto da UFRGS, houve algumas tentativas de inclusão de produtos da sociobiodiversidade (feijão sopinha e farinha de milho catete) na Chamada Pública para a aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE. A primeira tentativa ocorreu em 2019 quando, com o objetivo de receber projetos de venda de produtos da sociobiodiversidade, a nutricionista inseriu no edital a farinha de milho com um preço (R\$ 8,50/Kg) proporcional ao da farinha de milho catete (R\$9,00/Kg), ou seja, estipulou um valor de aquisição para a farinha de milho que contemplasse o valor monetário da farinha de milho catete. Entretanto, a Secretaria de Educação não recebeu nenhuma proposta de venda do produto e a profissional mencionou desconhecer os motivos pela não oferta do gênero alimentício.

A segunda tentativa ocorreu em 2020, após o segundo episódio de aplicação dos testes de aceitabilidade nas outras três escolas do município, sob acompanhamento de uma nova nutricionista. Contudo, apesar da profissional incluir o feijão sopinha e o milho catete na lista de alimentos que iria compor a Chamada Pública, o setor de compras da Prefeitura ao dar prosseguimento com a operacionalização do processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar, acabou não incluindo os referidos produtos. Os motivos para tal acontecimento não foram plenamente esclarecidos pelos entrevistados, todavia, foi mencionado a possibilidade de não terem conseguido realizar a pesquisa de preço com os produtos da sociobiodiversidade e, por isso, eles acabaram não sendo inclusos neste certame.

A respeito do processo de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no ano de 2020, é importante pontuar alguns aspectos da experiência de Mostardas: 1º) devido ao contexto de pandemia e a suspensão das aulas presenciais na rede pública, o processo de compras que estava previsto para o início do primeiro semestre acabou sendo executado em setembro; 2º) dos cinquenta e nove produtos listados no edital de Chamada Pública, a Secretaria de Educação recebeu propostas de

apenas três alimentos – carne, suco de uva integral e tempero – de fornecedores (agricultores e Cooperativa) da região serrana do estado e de Tavares, município vizinho. Em conversas com a atual nutricionista e com o extensionista rural da Emater, os interlocutores relataram como possíveis motivos da baixa adesão nesse edital: o curto período de vigência do mesmo (2-3 meses); a falta de adequado planejamento por parte da Secretaria de Educação e aviso prévio sobre a publicação da Chamada Pública, o que teria prejudicado a divulgação e a organização dos projetos de venda com os agricultores. Ou seja, no ano de 2020 foi realizado um único processo de compra de alimentos da agricultura familiar, o qual além de não contemplar os produtos da sociobiodiversidade, teve baixíssima participação dos produtores rurais. Considerando essas circunstâncias, a nutricionista, a Emater e o CAE estariam articulando reuniões para discutir a estruturação da próxima Chamada Pública e, com isso, aprimorar o diálogo e a comunicação entre os envolvidos e evitar situações desse tipo no próximo processo.

Nesse sentido, apesar do município já ter avançado em alguns aspectos no que diz respeito a mobilização e conscientização de atores sobre a temática da sociobiodiversidade, ainda há desafios que se colocam no percurso e incidem sobre o desfecho do movimento de inclusão na alimentação escolar. Alguns desses desafios, como apontado anteriormente, estariam relacionadas às dimensões culturais e históricas da produção e consumo de produtos da sociobiodiversidade, assim como às questões de comunicação e de ordem burocrática acerca dos processos de aquisição de alimentos da agricultura familiar. Assim, a inclusão da sociobiodiversidade na alimentação escolar de Mostardas constituiria um processo em andamento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção de produtos da sociobiodiversidade na alimentação escolar representa uma importante estratégia capaz de promover a Segurança Alimentar e Nutricional, tanto por meio da oferta de refeições saudáveis aos alunos nas escolas, quanto pela inclusão socioproductiva de agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais nesse mercado institucional, gerando renda, autonomia e inclusão social e contribuindo por fim para a construção de sistemas alimentares promotores de saúde e sustentabilidade. Ou seja, há muitas potencialidades imbricadas nesse processo, as quais

podem atuar frente a atual Sindemia Global da Obesidade, Desnutrição e Mudanças Climáticas, inclusive no que se tem discutido como as causas mais basilares da atual pandemia de COVID-19.

No município de Mostardas, o despertar para tal movimento se inicia na década de 1990, quando agricultores e entidades representativas destes, passam a reavaliar as práticas agrícolas que vinham sendo empregadas até então e a olhar para a biodiversidade circunscrita na região como uma possibilidade para dinamizar a economia local e alimentar a população com alimentos nutritivos e sustentáveis do ponto de vista ambiental.

Ao encontro dos avanços do Programa Nacional de Alimentação Escolar, o processo de valorização dos produtos da sociobiodiversidade que emergia em Mostardas, vislumbrou no contexto da Política a possibilidade de reafirmar os seus propósitos. Nessa perspectiva, com o apoio de atores e gestores locais e da universidade, foram desenvolvidas algumas tentativas de inserção do feijão sopinha e da farinha de milho catete em escolas da rede de ensino municipal. Entretanto, devido a uma série de fatores aqui descritos, até o presente momento nenhum produto da sociobiodiversidade foi, de fato, inserido na alimentação escolar, representando um processo ainda em construção.

Por fim, destaca-se a importância de estudos que discutam experiências e possibilidades de inclusão da sociobiodiversidade no ambiente escolar para que, assim, se possa inspirar novos movimentos, contribuir e avançar com mobilizações nutridas pelos marcos legais e projetos nas esferas locais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, E. Alimentação e Modos de Vida Saudável. **Saúde em Revista**. Piracicaba, v. 6, n. 13, p. 31-36, 2004.

BEDUSCHI, M. L. O Projeto Terra Solidária desenvolvido pela Escola Sul – CUT: Uma experiência cutista de Educação profissional. 2003. 104 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

BÚRIGO, A. C. *et al.* **Cadernos de estudos: saúde e agroecologia**. vol. 1. Rio de Janeiro: FIOCRUZ; ANA; ABA-Agroecologia, 2019. Disponível em: [https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Saude\\_e\\_Agroecologia\\_web.pdf](https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Saude_e_Agroecologia_web.pdf).



Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL, Ministério da Educação. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2009a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano nacional de promoção das cadeias de produtos da sociobiodiversidade**. Brasília: 2009b.

Disponível em:

[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/PLANO\\_NACIONAL\\_DA\\_SOCIOBIODIVERSIDADE-\\_julho-2009.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/PLANO_NACIONAL_DA_SOCIOBIODIVERSIDADE-_julho-2009.pdf). Acesso em: 27 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria Interministerial nº 163 de 11 de maio de 2016. Institui a lista de espécies nativas da sociobiodiversidade brasileira para fins de comercialização in natura ou de seus produtos. Diário Oficial da União, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Boas Práticas de Agricultura Familiar para a alimentação escolar**. Brasília-DF: FNDE, 2017a. Disponível em:

[http://www.comunidade.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/agricultura\\_familiar/caderno\\_boas\\_praticas.pdf](http://www.comunidade.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/agricultura_familiar/caderno_boas_praticas.pdf). Acesso em: 14 jan. de 2020

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual para aplicação dos Testes de Aceitabilidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. 2 ed. Brasília-DF: FNDE, 2017b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria Interministerial nº 284 de 30 de maio de 2018. Institui a lista de espécies da sociobiodiversidade, para fins de comercialização in natura ou de seus produtos derivados, no âmbito das operações realizadas pelo Programa de Aquisição de Alimentos-PAA. Diário Oficial da União, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Diário Oficial da União, 2020a.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 02 de 09 de abril de 2020. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de



saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19. 2020b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 06 de 08 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar dos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar –PNAE. 2020c.

CARON, P. *et al.* Sistemas Alimentares para o desenvolvimento sustentável: propostas para uma profunda transformação em quatro partes. In.: PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio. **Sistemas Alimentares no século XXI: Debates Contemporâneos**. Editora UFRGS, 2020. p.25- 50.

CARNEY, J. A.; MARIN, R. A. Saberes agrícolas dos escravos africanos no Novo Mundo. **Ciência Hoje**, v. 35, nº 205, p. 26-33, 2004.

CASAGRANDE, A. Dinâmicas ambientais e produção do conhecimento intergeracional nas comunidades da Lagoa do Bacupari e de remanescente de quilombo da Casca no litoral do Rio Grande do Sul. 2012. 141f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS, Porto Alegre, 2012.

CONTRERAS, J.; GRACIA, M. Alimentação, Sociedade e Distinção Social. In: CONTRERAS, J.; GRACIA, M. **Alimentação, sociedade e cultura**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2011, p.211-287.

ELIZABETH, L. *et al.* Ultra-Processed Foods and Health Outcomes: A Narrative Review. **Nutrients**, v. 12, n. 1955, p. 1-36, 2020.

GABRIEL, C. G. *et al.* Planejamento de cardápios para escolas públicas municipais: reflexão e ilustração deste processo em duas capitais brasileiras. **Revista de Nutrição**. Campinas, v. 25, n. 3, p. 363-372, 2012.

GIRARDI, M. W. *et al.* Oferta de preparações culinárias e alimentos regionais e da sociobiodiversidade na alimentação escolar: um estudo na Região Sul do Brasil, **Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas, v. 25, n. 3, p. 29-44, 2018.

JOHNS, T.; EYZAGUIRRE, P. B. Linking biodiversity, diet and health in policy and practice. **Proceedings of the Nutrition Society**, v. 65, n. 2, p. 182–189, 2006.

MALUF, R. S. *et al.* Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 8, p. 2303–2312, 2015.

MARQUES, G. P. O cuidar feminino: saberes e fazeres tradicionais de benzedeadas quilombolas de Mostardas-RS. 2019. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências



Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2019.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. História das agriculturas no mundo. **Do Neolítico à crise contemporânea**. São Paulo, Editora UNESP, 2010.

MENEZES, F.; PORTO, S.; GRISA, C. **Abastecimento Alimentar e Compras Públicas no Brasil: um resgate histórico. Série Políticas sociais e de Alimentação**. Brasília: Centro de Excelência Contra a Fome, 2015.

MINAYO, M. C. de S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

NASCIMENTO, E. R. M.; OLIVEIRA, L. D.; SILVA, V. L. A alimentação como estratégia para proteção social. In.: PREISS, P.V.; SCHNEIDER, S. **Sistemas Alimentares no século XXI: Debates Contemporâneos**. Editora UFRGS, 2020. p. 219- 238.

PELEGRINI, F. F. A. Percepção ambiental da comunidade de Mostardas na importância e conservação do Parque Nacional da Lagoa do Peixe, RS. 2012. 113f. Tese - Programa de Pós-Graduação em Biologia da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2012.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 18. n. 4, p. 909-916, 2013.

PILLA, M. C. B. A. Gosto e deleite: construção e sentido de um menu elegante. **História: Questões & Debates**, Curitiba, n. 42, p. 53-69, 2005.

RAMOS, J. D. D. Identidade quilombola: mobilização política e manifestações culturais em Beco dos Coloidianos, Rio Grande do Sul. 2011. 189 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

REAL, L. C. V.; SCHNEIDER, S. O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa de alimentação escolar. **Estudo & Debate**. Lajeado, v. 18, n. 2, p.57-79, 2011.

ROCKETT, F. C. *et al.* Family farming and school meals in Rio Grande do Sul, Brazil. **Ciência Rural**. Santa Maria, v. 49, n.2, p.1-12, 2019.

SEYMOUR, D. A construção social do gosto. In: SLOAN, Donald (Org.). **Gastronomia, restaurantes e comportamento do consumidor**. Barueri (SP): Manole, 2005.

SOUSA, Anete Araújo de et al. Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes

do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**. Campinas, v. 28, n. 2, p. 217-229, 2015.

SWINBURN, B. *et al.* **The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report**. The Lancet, janeiro 2019. Disponível em: <https://www.thelancet.com/commissions/global-syndemic>. Acesso: 03 fev. 2021.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: Reconnectando o consumo a produção. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933–945, 2010.

VANINI, M. Uso de plantas medicinais em um território quilombola do município de Mostardas – Rio Grande do Sul. 2010. 90f. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Enfermagem, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2010.

WANDERLEY, M. de N. B. O Campesinato Brasileiro: uma história de resistência. **Revista de economia e sociologia rural**. Piracicaba, v. 52, Supl. 1, p. 25-44, 2014.

ZUANAZZI, N. R. Projeto juventude semeando terra solidária: avanços e limites. 2018. 106 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão, 2018.



# Agricultura Familiar:

Pesquisa, Formação e Desenvolvimento

RAF. v.15 , nº 01 / jan-jun 2021, ISSN 1414-0810 / E-ISSN 2675-7710

## Efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a perspectiva dos agricultores familiares do município de Panambi-RS

### Effectiveness of the National School Food Program from the perspective of family farmers in the municipality of Panambi-RS

Tanice Andreatta, Doutora, UFSM, [tani.andreatta@hotmail.com](mailto:tani.andreatta@hotmail.com);  
Requiele Martins, Graduada, UFSM, [requielemartins2@gmail.com](mailto:requielemartins2@gmail.com);  
Simone Bueno Camara, Mestre, UFSM, [simonebuenocamara@gmail.com](mailto:simonebuenocamara@gmail.com);  
Elisângela Gelatti, Mestre, UFSM, [elisangelagelatti@hotmail.com](mailto:elisangelagelatti@hotmail.com).

#### Resumo

O Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE se constitui uma das principais iniciativas de compra institucional de alimentos do mundo, além de garantir renda aos agricultores familiares. Nesta perspectiva, o objetivo neste trabalho consistiu em analisar as contribuições do PNAE na perspectiva dos agricultores familiares do município de Panambi (RS). Para isto, foram entrevistados no período de outubro de 2018, treze agricultores familiares que fornecem produtos agroalimentares ao PNAE. Entre os resultados, destaca-se que o PNAE é de expressiva importância porque contribui para a complementação da renda, para a melhoria de qualidade de vida dos agricultores, e ainda se constitui em um incentivo aos jovens para permanecerem no campo e realizarem a sucessão. Entre as dificuldades, destaca-se o limite do valor monetário da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP). De um modo geral, pode-se compreender a importância das políticas públicas para o fortalecimento da produção local.

#### Palavras chaves

Agricultura familiar; Políticas públicas; Mercados institucionais; Desenvolvimento rural.

#### Abstract

The National School Food Program -PNAE is one of the main initiatives for institutional purchase of food in the world, which also guarantees income to family farmers. This work seeks to analyze the contributions of the PNAE from the perspective of family farmers in the municipality of Panambi (RS). Thirteen family farmers who supply products to the PNAE were interviewed in October of 2018. Among the results, it is noteworthy that the PNAE is of significant importance with regard to providing a complementary income, to improving the quality of life of farmers, encouraging young people to stay in the countryside and in carrying out family succession. In terms of difficulties, we highlight the limit of the monetary value of the Declaration of Aptitude to the National Program for Strengthening Family Agriculture (DAP). In general, one can understand the importance of public policies for the strengthening of local production.

#### Key words

Family farming; Public policy; Institutional markets; Rural development.



## INTRODUÇÃO

As discussões em torno das políticas públicas para a agricultura familiar se intensificaram após 1994, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Deste modo, algumas das políticas criadas nos últimos anos assumem um caráter relevante, uma vez que favorecem mais de um tipo de público beneficiado (TRICHES; SCHNEIDER, 2010). Um exemplo disso é o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), criado em 1955, através do Decreto-Lei nº 37.106 de 31 de março de 1955 (RESQUE *et al.*, 2019), que possui como objetivo principal, a oferta da seguridade alimentar para alunos de escolas públicas e a educação alimentar e nutricional, a medida que fornece alimentos frescos, com boa qualidade e procedência (BRASIL, 1955).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem como premissa garantir a necessidade diária alimentar de um aluno do ensino infantil ou fundamental em, no mínimo, 15% (GREGOLIN *et al.*, 2017; RESQUE *et al.*, 2019). Além deste primeiro objetivo destacado, a lei também expõe que por meio da execução do programa, este promova articulações entre a sociedade, a agricultura, a saúde e a educação (BRASIL, 2009; TRICHES; SCHNEIDER, 2010). A ação estatal, por intermédio de políticas públicas, como as compras institucionais contribui para fomentar a inclusão de agricultores familiares nos mercados agrícolas, com isso possibilita a inclusão socioproductiva e incentivo econômico (NASCIMENTO; NASCIMENTO; OLIVEIRA, 2019).

É nesta perspectiva que o PNAE se constitui uma das principais iniciativas de compra institucional de alimentos do mundo, sobretudo, garantindo renda aos agricultores familiares (BAVARESCO; MAURO, 2012; TUGOZ; LEISMANN; BRANDALISE, 2017). Um mercado institucional apresenta uma configuração específica de mercado, nele as redes de troca são dotadas de uma estrutura previamente determinada por normas e convenções e depende de negociações de um conjunto de atores e organizações, nesse modelo o Estado tende a assumir um papel central, notadamente através de compras públicas (GRIZA, 2010). Assim, o PNAE passou a representar um potencial de mercado para a agricultura familiar, pois, possibilitou viabilizar as políticas para os municípios brasileiros e a ampliar as possibilidades de adquirir os gêneros alimentícios de

agricultores locais, gerando renda e beneficiando agricultores familiares, comerciantes, escolas e todos os agentes que atuam nas cadeias produtivas locais (GREGOLIN *et al.*, 2017; TEO, 2018).

Nesse sentido, Tugoz, Leismann e Brandalise (2017) destacam que a conexão entre a agricultura familiar e a alimentação escolar apresenta inúmeras vantagens, principalmente para o agricultor, sendo que a Lei se mostra como uma alternativa no combate à pobreza rural, e conseqüentemente estimula a economia. No que concerne os alunos, é garantida a segurança alimentar por meio de alimentos saudáveis. Já o comprador pode contar com um mercado crescente de produtos diversificados e saudáveis. Associado a estes aspectos, Gregolin *et al.* (2017), atribuem ao programa, sobre o ponto de vista econômico, um caráter desenvolvimentista, especialmente pelas características utilizadas de interação com a sociedade.

Atualmente, o PNAE é reconhecido como uma das mais amplas iniciativas de alimentação escolar do mundo, abarca 43 milhões de estudantes brasileiros de todos os estratos sociais no ensino fundamental, aproximadamente 20% da população brasileira (TEO, 2018). Relacionado a isto, alguns trabalhos já vêm sendo realizados com o intuito de analisar esta política pública, como por exemplo, o trabalho de Gregolin *et al.* (2017). Os autores realizam uma pesquisa que consiste em sistematizar os aspectos referentes à operacionalização do PNAE no Território Cantuquiriguaçu no estado do Paraná-BR. Um dos resultados mais relevantes é que o PNAE demonstrou efeitos positivos para a comunidade em geral, mas em alguns municípios, a aquisição mínima de 30% da agricultura familiar não se efetiva. Outros aspectos identificados compreendem a logística de escoamento, que necessita de estratégias com a finalidade de minimizar dificuldades de transporte e as grandes distâncias percorridas para a entrega de alimentos (GREGOLIN *et al.*, 2017).

Sousa *et al.* (2020) também procuram estimar os benefícios auferidos pelo PNAE no estado da Paraíba, e por isto, utilizaram de modelos econométricos com valores dos repasses do Governo Federal para realização das compras. Os autores identificaram que a aquisição da merenda escolar, a partir dos agricultores familiares, não apresentam impactos positivos no Produto Interno Bruto (PIB) agrícola do Estado de Paraíba. No entanto, não significa que o programa não seja importante, para sua eficiência e

efetividade dependem da articulação conjunta entre as políticas públicas, poder municipal e a sociedade civil (SOUSA *et al.*, 2020)

Nesta mesma percepção de análise do PNAE, Vilhena, Alves Junior e Freitas (2019) procuram analisar a inserção dos produtos da sociobiodiversidade no mercado do PNAE e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Os resultados encontrados pelos autores igualmente corroboram com os de Sousa *et al.* (2020), e sinalizam alguns entraves, como: a desarticulação organizacional dos agricultores que, em larga medida articulam os sistemas de produção voltados para os mercados agroalimentares globais. Esse direcionamento também é decorrente do foco da pesquisa agropecuária, voltada aos aspectos tecnológicos da produção.

Por outro lado, estas políticas públicas foram idealizadas fora dos modelos tradicionais de comercialização, e possuem como objetivo principal, a viabilidade de novos canais de comercialização dos produtos regionais através da alimentação escolar (VILHENA; ALVES JUNIOR; FREITAS, 2019). Marques, Barata e Alves (2016) nesta perspectiva, ao investigar a efetividade do PNAE para o município de São Gabriel-RS, esclarecem que apesar da assistência técnica oferecida pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural- EMATER/RS não ser suficiente na escala da produção, colabora ao elaborar o cadastro dos agricultores, divulgação das orientações e inclusão das produções nas chamadas públicas. Outro subsídio fornecido pelo trabalho compreende as dificuldades de logística e transporte, e principalmente atender os requisitos de sanidade exigidos para produtos agroindustriais.

Machado *et al.* (2018), com objetivo de caracterizar os municípios brasileiros quanto à compra de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE, identificaram que as regiões brasileiras com maior frequência de aquisições são a região Sul com 98,7%; região Centro-Oeste (97,6%) e a Sudeste (95,1%). Os estados que possuem participação de todos os municípios são o Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Santa Catarina. Outro ponto ressaltado refere-se ao número de habitantes dos municípios participantes, estes são de pequeno porte e estão concentrados em municípios de até 20.000 habitantes (70,3%) (MACHADO *et al.*, 2018). Outro aspecto do PNAE nos pequenos municípios é relacionado ao seu desenvolvimento a partir de relações pessoais entre os atores envolvidos no processo (CRUZ; ASSIS, 2019).

Nesse sentido, o município gaúcho de Panambi, localizado na região do noroeste do estado do Rio Grande do Sul, possui uma diversificação de produção agrícola e pecuária, que além da produção de grãos e leite, atividades típicas da região, observam-se a produção e comercialização de hortifrutigranjeiros, embutidos, frutas e demais produções alternativas (IBGE, 2017). Atualmente, possui uma população rural de 3.496 pessoas e 1.030 estabelecimentos agropecuários, a área do município de 40.670 hectares (IBGE, 2017).

No que se refere às estatísticas do PNAE, de 2011 a 2016, de acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento a Educação (FNDE, 2017), percebe-se que o município tem operacionalizado mais recursos do programa para a Agricultura Familiar, uma vez que os repasses, em valores monetários, aumentaram nesse período. No ano de 2015, principalmente, o município ultrapassou os 30% de aquisição regida por lei, e por isso, percentualmente o valor ultrapassa 100% (FNDE, 2015). De 2011 a 2016, o valor utilizado para agricultura familiar aumentou de R\$ 260.462,25 para R\$535.534,79, uma ampliação de 48,6%, destinado ao município de Panambi (FNDE, 2017). Dessa forma, neste estudo, o objetivo consistiu em analisar as contribuições do PNAE, na perspectiva dos agricultores familiares do município de Panambi (RS).

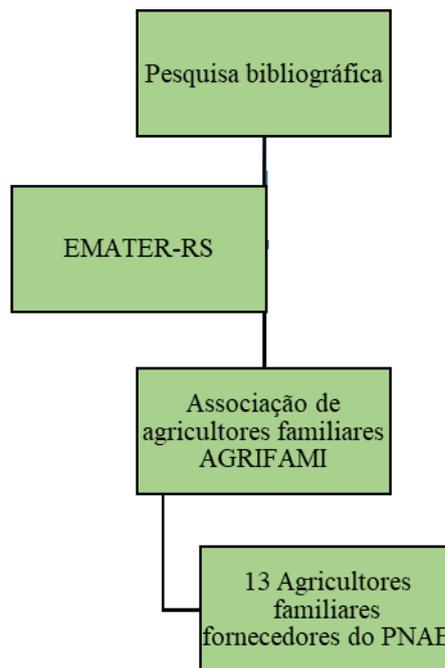
## MÉTODO E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Do ponto de vista metodológico, assume-se que a natureza da pesquisa pode ser classificada como qualitativa. Em relação ao objetivo, a pesquisa é descritiva, pois busca descrever as características de determinada população ou fenômeno. De acordo com Gerhard e Silveira (2009, p. 35), a “pesquisa descritiva exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar”. Ainda, neste tipo de pesquisa, os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles. Para Gil (2008), este tipo de pesquisa visa conhecer o “como” e os “porquês” de forma única, apresentando as respectivas características próprias, além de fazer uso de uma variedade de instrumentos e estratégias.

Quanto à técnica de coleta de dados, a primeira etapa ocorreu por intermédio da realização de pesquisa bibliográfica, Para Marconi e Lakatos (2004), a pesquisa bibliográfica não é só mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas

propicia o exame de um tema sobre novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras. Assim, os dados secundários envolvendo a agricultura familiar e o PNAE foram obtidos através de artigos e teses. As etapas da pesquisa estão ilustradas na figura abaixo.

Figura 1- Etapas da operacionalização da pesquisa



Fonte: Elaborado pelas autoras, 2020.

Posteriormente, buscou-se investigar como esta política está contribuindo com a agricultura familiar no município de Panambi. Assim, para a operacionalização da coleta de dados, inicialmente realizou-se identificação do universo, a fim de mapear as famílias participantes no PNAE. Para essa etapa, foram coletadas informações na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (EMATER) do município de Panambi-RS.

Em um primeiro contato, por e-mail, com a secretaria da EMATER de Panambi-RS, foi indicado que havia uma associação dos agricultores familiares que forneciam alimentos para o Programa. Posteriormente, foi contatado o presidente da Associação de Agroindústrias Familiares de Panambi (AGRIFAMI) que relatou a existência de 32 famílias fornecedoras do Programa na cidade. A partir dessa população, foram

selecionados aleatoriamente, 13 famílias para comporem a amostra da pesquisa. A AGRIFAMI foi fundada em 2011, motivada principalmente pela necessidade das agroindústrias familiares se organizarem para acessarem o programa de compras públicas do Governo Federal, no caso o PNAE. Uma das motivações da criação foi a participação de jovens em atividades agrícolas que acreditavam nas possibilidades de expansão de negócios por meio do associativismo (REIS, 2018). Ainda segundo a autora, um dos principais benefícios é o acesso aos mercados institucionais, que se apresenta como uma forma de complemento à renda familiar à medida que se constitui em mais um canal de comercialização, que permite a venda escalonada ao longo do ano, garantia de mercado das quantidades e valores contratados. A associação tem um papel importante no acesso e ampliação a outros mercados além do PNAE (REIS, 2018), o que contribui para reduzir o risco de comercialização.

A pesquisa de campo foi operacionalizada por intermédio de um roteiro de pesquisa semiestruturado. Este instrumento consiste em uma interpretação mais uniforme dos respondentes, o que facilita a compilação e comparação das respostas escolhidas, além de assegurar o anonimato ao interrogado (OLIVEIRA, 2011). O roteiro foi organizado em eixos. No primeiro eixo, para obter o perfil do agricultor, foram realizadas questões referentes à sua localização, ao tamanho da propriedade, à idade, à escolaridade, à quantidade de membros da família, bem como quantos trabalham na produção; o que produzem, à capacidade de produção, e onde comercializam seus produtos, além de questões referentes ao Programa. Em relação ao programa, foram estruturadas questões referentes ao tempo de participação neste, os produtos que comercializam, como tiveram acesso, bem como ao papel desempenhado (entraves, benefícios, o que precisa ser melhorado).

A amostra é não probabilística e representa aproximadamente 40% (13 agricultores) da população do total de agricultores da agricultura familiar fornecedores do PNAE, no município estudado. As entrevistas foram realizadas em outubro de 2018. Para não expor a identidade dos participantes, na menção destes é usada letra “A” de agricultor, seguida de um número, para a respectiva identificação.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### CARACTERIZAÇÃO DOS AGRICULTORES E DAS PROPRIEDADES QUE FORNECEM ALIMENTOS PARA O PNAE

De modo geral, predominam entre os 13 respondentes da pesquisa, indivíduos do sexo masculino (nove agricultores). Três possuem acima de 50 anos; seis tem idade entre 40 e 49 anos e quatro menos de 40 anos. Esta faixa etária condiz com o trabalho de Fernandes, Fonseca e Silva (2014) em que a média de idade dos fornecedores do PNAE era de 46,5 anos. Do mesmo modo, a idade mais avançada encontrada está atrelada a tendência de envelhecimento da população, principalmente a rural, em que na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009, explica que ocorreu a redução da população com até 24 anos e, em contrapartida, com 60 anos ou mais aumentou em 642 mil pessoas (PNAD, 2009).

Referente ao nível de escolaridade dos agricultores, quatro possuem o ensino fundamental incompleto; quatro possuem o ensino médio completo; três possuem graduação completa; um possui graduação incompleta e um ensino médio incompleto. Nota-se que os menores índices de escolaridade se referem aos que têm idade mais elevada. De acordo com os agricultores, o baixo nível de escolaridade pode ser explicado pela exigência do emprego de mão de obra no campo, de horários de trabalho destinados para a produção, o que os impedia de estudar (ANDREATTA *et al.*, 2020).

Entretanto, ao serem questionados quanto à realização de cursos de capacitação na área da agricultura, os agricultores responderam que sempre tentam buscar novos conhecimentos. As formas mais utilizadas para capacitação são cursos gratuitos oferecidos pela EMATER-RS e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural- SENAR-RS. Os tipos de cursos mais realizados são aperfeiçoamento no manejo de novas culturas, formas de produção e aprimoramento da apresentação de seus produtos para inserção em outros mercados além do PNAE – como, por exemplo, a feira de produtos hortifrutigranjeiros da cidade e cooperativas da região. Em larga medida, a busca por inserção em demais canais além do PNAE, corresponde à busca de diferentes rendas, a procura do auto-consumo alimentar, assim como a redução de riscos, seja produtivo como de mercados (MARQUES; BARATA; ALVES, 2016).

Nesta perspectiva, vale destacar que a EMATER possui um papel fundamental no desenvolvimento e ampliação do PNAE no município de Panambi, uma vez que todas as famílias tiveram conhecimento do Programa por meio desta entidade. Estes resultados reafirmam o papel da EMATER na efetividade das políticas públicas para os agricultores familiares, visto que auxiliam no cadastro dos agricultores, divulgação das orientações e inclusão das produções nas chamadas públicas (MARQUES; BARATA; ALVES, 2016; VILHENA; ALVES JUNIOR; FREITAS, 2019; SOUSA *et al.*, 2020).

No que se refere à mão de obra, um dos agricultores afirma que somente ele e a esposa trabalham porque os filhos ainda são pequenos e não ajudam nas atividades. Em dez famílias, a mão de obra empregada conta com a ajuda de pelo menos um filho. No caso de duas das famílias, a sucessão já ocorreu, pois, nessas duas famílias, os pais já não se envolvem na produção. Em um dos casos, os pais já se aposentaram, estão morando no meio rural, mas produzem somente para o autoconsumo, e o filho está dando continuidade à produção para fins comerciais.

No outro caso, o filho assumiu parte da área de seu pai e deu seguimento à produção. Associado a estas evidências, Andreatta *et al.* (2020) analisando os agricultores de Condor-RS quanto a sucessão rural, evidenciam que os pais que incentivam seus filhos para se envolver na produção, assim como, os filhos estão relacionados a associados e cooperativas, tendem a ser mais suscetíveis a sucessão nas propriedades rurais.

No tocante às características das propriedades (Tabela 1), apenas a família A2 produz em área cedida pelo sogro do entrevistado, os demais são proprietários das áreas produtivas. Com base nas treze famílias entrevistadas, percebe-se que todas produzem em menos de 25 hectares; destas, oito trabalham em menos de um módulo rural (20 hectares). Estas especificidades das propriedades aumentam a importância do programa, visto que possibilita a diversificação de renda em pequenas áreas. Para Gregolin *et al.* (2017) do ponto de vista econômico, o programa tem um cunho desenvolvimentista, sobretudo, pela forma de interação entre agricultura e sociedade.

Tabela 1 - Caracterização dos agricultores familiares fornecedores do PNAE em Panambi-RS

Agricultores	Produtos	Área (ha)	Nº de pessoas atuantes na produção	Faturamento mensal SM <sup>1</sup>
A1	Ovos	22	3	2 a 3
A2	Leite	25	4	1 a 2
A3	Panificados	25	2	2 a 5
A4	Linguiça	15	3	1 a 2
A5	Hortaliça	2	1	1 a 2
A6	Salame	20	3	1 a 2
A7	Tomate	4	2	1 a 2
A8	Couve flor, brócolis e couve chinesa	4	2	2 a 5
A9	Ovos de codorna	1	2	2 a 5
A10	Alface, rúcula, tempero verde, mandioca e agrião	5	4	Acima de 5
A11	Temperos	10	3	1 a 2
A12	Tomate	2	3	1 a 2
A13	Leite pasteurizado	18	1	1 a 2

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelas autoras, 2020.

Observa-se o cultivo de diferentes produtos para o consumo próprio das famílias, mas, para comercializar no PNAE ou na Feira do Agricultor seguem uma linha de produção. Como exemplo, o agricultor produtor de leite comercializa o leite para o PNAE, mas também produz os derivados para comercialização na Feira, pois, a quantidade acordada para comercialização pelo canal do PNAE não absorve toda a produção, assim, o leite se transforma em matéria prima para a produção de queijos, nata, doce de leite, escoados diretamente em diferentes canais de comercialização. Isto em larga medida contribui para um melhor aproveitamento do produto (leite), bem como possibilita aos agricultores acessarem mais de um canal de comercialização, o que coopera para a redução de risco inerente das atividades, principalmente agropecuárias (CAMARA; ANDREATTA; MATTE, 2020). Silva *et al.* (2013) também apontaram que o leite e seus derivados, o ovo de galinha e mel são os produtos de origem animal mais comuns encontrados nos editais.

Nesta perspectiva, observa-se que muitos dos produtos fornecidos são da cultura alimentar da região, aspectos também vistos em outros locais que o PNAE está presente, como no município de Irituia-Pará (RESQUE *et al.*, 2019). Entretanto, estes conjuntos de

<sup>1</sup> Valor referente ao salário mínimo de R\$ 1.045,00.

produtos dos agricultores de Panambi também corroboram com os resultados de Teo (2018), em que investigou o PNAE em três municípios de Santa Catarina-Brasil. O autor identificou baixas quantidades de frutas e legumes em aquisições, sejam elas fornecidas por agricultores familiares ou pelos demais fornecedores.

Outras famílias fornecem produtos ao PNAE e também comercializam seus produtos na feira e em demais mercados. Todas as famílias têm um faturamento mensal derivado da comercialização por intermédio do PNAE de mais de um salário mínimo. De maneira estratificada, identifica-se que oito famílias recebem uma renda bruta mensal de 1 a 2 salários mínimos derivados do canal de comercialização do PNAE, quatro recebem uma renda mensal bruta de 2,1 a 5 salários mínimos e uma família recebe uma renda bruta mensal de mais de 5 salários mínimos. Estes dados reforçam o destaque da região sul brasileira que alcançou 67% dos municípios que investem mais de 30% para a compra da merenda escolar (MACHADO *et al.*, 2018). Por outro viés, estes valores auferidos mensalmente ajudam a aumentar o poder aquisitivo das famílias, bem como, reduzir a pobreza rural (TUGOZ; LEISMANN; BRANDALISE, 2017).

Nessa perspectiva é importante reforçar o papel das organizações para o acesso aos mercados. No caso, destaca-se o papel da AGRIFAMI, que inicialmente foi estruturada com o foco de acessar o canal dos mercados institucionais (REIS, 2008). Apesar dos agricultores associados terem pouco conhecimento em compras/vendas coletivas, sua criação foi fundamental, não só para a organização de um novo mercado, mas principalmente por potencializar a inserção e/ou permanência de jovens nas atividades agropecuárias (REIS, 2018). Além disso, no avanço e consolidação da Associação também tem a contribuição de outras organizações consolidadas no cenário estadual, principalmente de atuação na assistência técnica e/ou administrativa como a EMATER, SENAR e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas-SEBRAE.

#### PERCEPÇÕES DOS AGRICULTORES EM RELAÇÃO A INSERÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO PNAE

Com base nos relatos dos agricultores, percebe-se que, para se inserirem no programa, tiveram que fazer investimentos básicos nas suas propriedades. Esse arranjo se

fez necessário para atender os critérios exigidos pelo programa, como, por exemplo, o cronograma de entrega, a qualidade e quantidades acordadas. Depois de inseridos, foram necessárias melhorias nas condições de produção e comercialização, com mais equipamentos e insumos tecnológicos. O agricultor A1 relata que:

[...] no início eu fiquei meio assim de investir, pois o valor não era tão pouco que eu teria que investir para começar a entregar e como era início do programa aqui no município de Panambi, não saberia se ia dar certo ou não. (Agricultor A1)

Quando questionados sobre o que os atraiu a entrar no programa, a maioria dos agricultores respondeu que foi a garantia de comercialização. Do ponto de vista de avaliação do PNAE, todos avaliam o Programa de forma positiva uma vez que o preço e as quantidades comercializadas são garantidos. Antes de estarem vinculados ao Programa, a comercialização era realizada porta à porta e na feira; havia uma sazonalidade nas vendas, muitas vezes sobravam alguns produtos e retornavam para casa com parte da produção – como os produtos são perecíveis, as sobras eram descartadas. Assim, apesar dos agricultores familiares terem produção, não encontram tanta facilidade para acessar outros canais de comercialização, havendo a necessidade de estabelecer “elos” para que se conectem a agentes econômicos e sociais (MARQUES *et al.*, 2014). A constituição desses elos, no caso em estudo, em larga medida ocorre por intermédio da AGRIFAMI, principalmente no que concerne à organização dos requisitos para o atendimento dos critérios para o acesso ao mercado do PNAE, como a documentação, cronogramas de entrega, e participação nos editais.

Os resultados encontrados coincidem ao que foi identificado pelo estudo de Marques *et al.* (2014), os quais concluem que não só os alunos são beneficiados com a segurança alimentar promovida pelo Programa, mas também os agricultores familiares, já que pode haver redução dos níveis de pobreza rural com a garantia de comercialização de seus produtos. Machado *et al.* (2018), também pontuam a preocupação do Brasil em estabelecer relações de consumo sustentáveis, as quais em larga medida, direcionem recursos financeiros existentes para programas públicos de alimentação e nutrição visando o desenvolvimento da agricultura.

Pela ótica dos agricultores, estes consideram o Programa de suma importância, pois se configura em uma complementação na renda agrícola e, dependendo do mês, a

renda principal. Em meses que a feira tem menor movimento de clientes, principalmente para aqueles que possuem como canal de comercialização a feira e o PNAE, este último acaba por ser a principal fonte de renda em determinadas épocas, sobretudo os meses de férias, quando o fluxo de pessoas diminui. Os agricultores também comentam que o preço pago no programa, em geral é maior que o preço recebido em outros canais de comercialização. Nesta perspectiva, o PNAE se constitui como mais um canal de comercialização, o qual contribui para a melhoria da renda da família (CAMARA; ANDREATTA; MATTE, 2020), e atua como uma proteção à flutuação de quantidades e preços que ocorrem em outros canais, uma vez que estes aspectos são determinados previamente, por meio de editais (TUGOZ; LEISMANN; BRANDALISE, 2017; MACHADO *et al.*, 2018).

As percepções dos agricultores de Panambi em relação ao programa corroboram com o estudo de Cunha, Freitas e Salgado (2017), ao analisarem a percepção dos agricultores de Espera Feliz em Minas Gerais. Percebe-se muita semelhança nos relatos no que se refere aos aspectos econômicos e aos canais de comercialização. Esses agricultores relatam uma melhor qualidade de vida, pois, após o ingresso no Programa não há mais a necessidade de deslocamento de porta em porta para comercializar seus produtos e/ou parte deles. Assim, com a garantia da renda advinda da comercialização via PNAE, podem consumir e investir mais na propriedade, concomitantemente tendo um pouco mais tranquilidade financeira (CUNHA; FREITAS; SALGADO, 2017).

O PNAE também aumentou o interesse dos agricultores para a produção de orgânicos, considerada mais equitativa com o meio ambiente. Segundo Marques *et al.* (2014), nas últimas décadas, o padrão de alimentação tem avançado para uma dieta rica em gordura, açúcares e sal, o que está ocasionando sobrepeso e obesidade. Dessa forma, o PNAE é desenvolvido no intuito de reverter esse problema no ambiente escolar. Os agricultores em Panambi relatam que as pessoas estão se mostrando cada vez mais interessadas em seus produtos, com o mesmo intuito do PNAE, de consumir alimentos menos processados e mais saudáveis.

Outro dado referente aos agricultores (as) entrevistados (as) é que na maioria destas está ocorrendo a sucessão familiar, pois, de maneira geral, os agricultores têm estimulado os filhos a participarem na produção e na gestão da propriedade. Também foi

identificado casos de filhos que já estão produzindo de maneira autônoma, dando continuidade à atividade exercida por seus pais. Um caso bem específico refere-se a um dos jovens entrevistados, fornecedor de alimentos ao PNAE. Ele relata que passou a comercializar junto ao programa, pois seu pai se aposentou trabalhando na cidade, e resolveu comprar um sítio para residir devido a vida no campo ser considerada mais “sossegada”. No entanto, o filho tornou o espaço um lugar de produção agroalimentar e por consequência, rentável. Este aspecto, de certo modo, está ligado ao compromisso de entregas periódicas, o que ocasiona a profissionalização já que passam a ter mais controle sobre seu negócio (MARQUES *et al.*, 2014; MARQUES, BARATA; ALVES, 2016).

Por outro viés, uma das estratégias mais usadas para se manter no programa é a produção de alimentos de qualidade. Para isso, os agricultores realizam cursos por intermédio da EMATER, SENAR e Prefeitura Municipal. Na comunicação, a EMATER se baseia no cardápio das escolas, passando as informações dos produtos que podem ser produzidos pela agricultura familiar e o que é comprado em outros mercados. Essas informações contribuem para os agricultores diversificarem a produção e posteriormente, suprirem a demanda pelo programa, com preço e mercado assegurados previamente. Outra constatação dos agricultores é a de que, como tiveram que investir para cumprir as normas do Programa, atualmente as propriedades estão mais valorizadas.

Outra organização importante é a Prefeitura Municipal de Panambi, que estimulada pelo PNAE, também contribui para o escoamento da produção desses agricultores, por intermédio das licitações. O acesso às licitações também ocorre por intermédio da associação, assim, se está faltando algum produto e há determinado associado que possa fornecer, já vai se estudando como produzir a fim de diversificar a produção. Alguns agricultores relatam que poderiam aumentar o percentual de compra da agricultura familiar, pois a prefeitura conseguiria adquirir além dos 30% obrigatórios. No entanto, esse não é um mercado estável, o que poderia levar a problemas futuros de demanda dessa organização pública.

Eles poderiam comprar mais do produtor rural, aquecer mais o mercado para os produtores porque às vezes quando falta produto daí eles ligam se não temos produtos sobrando que podemos entregar, porque não compram logo tudo da gente (Agricultor A2).

Os agricultores mencionam que o valor máximo comercializado anualmente (R\$ 20.000,00 por Declaração de Aptidão ao Pronaf- DAP) poderia ser ampliado, ou esse valor (R\$ 20.000,00) ser relacionado ao lucro líquido e não à receita bruta, como é atualmente. Ressaltam que há produtos em que o custo de transformação é alto, e, portanto, não compensa a agroindustrialização. Um exemplo é a transformação do leite, que apresenta custos altos para transformar em iogurte para a comercialização, então se opta por comercializar somente a produção *in natura*. Outra agricultora ainda concorda com a ideia de que o valor da DAP poderia ser maior, mas também lembra que a renda do Programa é para ser uma complementação, e não a renda principal.

Entretanto, a maioria dos agricultores relatam que poderiam entregar mais produtos caso o Programa possibilitasse a expansão da aquisição. Alguns dos agricultores entregam todo o valor da DAP e poderiam ampliar sua produção caso o valor fosse maior. No entanto, uma das principais dificuldades enfrentadas é a burocracia, uma vez que tem que estar tudo adequado aos critérios do Programa para conseguir entregar a produção. Referente a essa questão, na maioria dos casos, a AGRIFAMI atua diretamente, já que auxilia diretamente nestes procedimentos. Além disso, do ponto de vista da produção e transformação propriamente ditas, os agricultores devem cumprir com as exigências estruturais para a produção – já que a maioria dos agricultores relatam que tiveram que fazer investimentos para ingressar e permanecer no programa.

No entanto, uma das dificuldades mais evidenciadas pelos entrevistados está fora do âmbito da propriedade, pois relaciona-se às vias de acesso para entrega dos produtos, no caso o transporte. Como Silva *et al.* (2013) e Marques, Barata e Alves (2016) explicam, a logística para escoamento da produção tem se mostrado um dos maiores gargalos do programa. Os agricultores mencionam que a Prefeitura poderia dar uma atenção maior para os agricultores familiares em relação às estradas, pois, em dias de chuva estes têm dificuldades de transitar até as escolas, em função que independentemente das condições de clima e das estradas, eles devem cumprir o cronograma de entregas.

Estes apontamentos corroboram com os resultados de Marques *et al.* (2014) que explicam a atratividade do programa para os agricultores, mas não suficiente para estes realizarem investimentos para a produção em larga escala. Em geral, isto ocorre devido a uma desarticulação tanto dos agricultores como das entidades envolvidas no processo de

comercialização em mercados institucionais, e por outro lado, aos maiores incentivos produtivos serem voltados aos mercados agroalimentares globalizados ou mercados de *commodities* (SOUSA *et al.*, 2020). Assim, as dificuldades mais encontradas pelos agricultores se relacionam à produção, o transporte e o atendimento dos requisitos legais, principalmente quando a produção é transformada (MARQUES; BARATA; ALVES, 2016; CUNHA; FREITAS; SALGADO, 2017; VILHENA; ALVES JUNIOR; FREITAS, 2019; SOUSA *et al.*, 2020)

No entanto, evidencia-se que o programa gera benefícios para as famílias. Percebe-se também que o PNAE é um mercado institucional organizado a partir de uma política pública, capaz de melhorar a condição de vida dos agricultores, de permitir um alimento mais saudável e de mais qualidade à comunidade escolar. E em uma perspectiva mais ampla, contribui para o desenvolvimento rural (MARQUES; BARATA; ALVES, 2016). Os resultados vão ao encontro de Cunha, Freitas e Salgado (2017), em que afirmam que a compra de alimentos da agricultura familiar via políticas públicas, tem potencial para alavancar o desenvolvimento rural, principalmente dos pequenos municípios. Entretanto, como Sousa *et al.* (2020) explanam, é necessária uma articulação conjunta de todos os atores envolvidos no abastecimento alimentar via mercado institucional, para que este seja efetivamente eficiente.

De um modo geral, as atividades agropecuárias e/ou agroindustriais apresentam riscos de produção e de comercialização, entre outros (MENDES; PADILHA JUNIOR, 2007). Apesar da importância do PNAE na organização e redução de risco mercadológico, é importante não perder de vista que um mercado institucional é naturalmente complexo, envolve um conjunto de atores que estão sujeitos às mudanças conjunturais e estruturais. Além disso, como os editais são lançados com uma periodicidade anual, qualquer alteração do ponto de vista de quantidade e/ou critérios de inserção pode levar a inviabilidade dos fornecedores, no caso os agricultores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas têm como principal objetivo contribuir para o desenvolvimento de determinados setores e públicos. O objetivo da pesquisa consistiu em analisar as contribuições do PNAE, na perspectiva dos agricultores familiares do

município de Panambi (RS).

Logo, a partir de uma análise qualitativa, junto a treze famílias agricultoras analisadas do município de Panambi, identificou-se que o PNAE é de expressiva importância no que se refere à complementação da renda; melhoria de qualidade de vida dos agricultores, incentivo aos jovens para permanecerem no campo e realizarem a sucessão familiar, ainda que em pequenas propriedades rurais, que não ultrapassam a um módulo rural (16 hectares). Neste estudo, destaca-se, sobretudo o papel das organizações ligadas à agricultura familiar no sentido de organizar a inserção em novos e complexos mercados, no caso da AGRIFAMI, e de outras instituições que dão suporte técnico e organizacional aos agricultores (EMATER e SENAR).

Entre as principais dificuldades aos agricultores, identificou-se o valor máximo de comercialização junto ao PNAE, pois caso esse fosse expandido, poderia estimular aumentos da produção bem como o redirecionamento de produtos para esse canal. Por outro lado, essa estratégia poderia induzir os agricultores à uma especialização de produção e comercialização, aumentando os riscos mercadológicos, uma vez que os mercados institucionais são complexos, e os editais são definidos (quantidades e preços) anualmente, assim, qualquer revés poderia levar à inviabilidade de propriedades rurais. Para além das questões produtivas e mercadológicas, os agricultores entrevistados apontam que as condições climáticas e das vias de acesso dificultam o cumprimento do calendário de entregas, principalmente em dias de chuva, já que afetam as condições de trafegabilidade nas estradas.

Em uma perspectiva mais ampla, pode-se inferir a importância das políticas públicas para o fortalecimento da produção local e uma relação de reciprocidade, em que diferentes públicos, guardada as devidas proporções, obtém ganhos. De um lado está o agricultor familiar, que é estimulado a produzir em condições de preço e quantidades predeterminadas. De outro, a comunidade escolar (PNAE) e a população em geral (feiras e porta a porta) têm acesso a alimentos de melhor qualidade. Em um contexto de desenvolvimento local, destaca-se a importância da visão da agricultura familiar pelo setor público e privado como potencial de produção, pois se trata de um segmento importante para produção de alimentos.

Por fim, todas as questões que norteiam este trabalho e são apontadas neste estudo

podem ser discutidas e reavaliadas em outras regiões, pois é uma pesquisa limitada ao um único município (Panambi-RS), sugere-se estudos futuros em outras regiões para a comparação dos resultados. Assim, dada às características da amostra, mais estudos em diferentes contextos são necessários para avaliar a percepção dos agricultores, o papel das organizações e as contribuições no âmbito da sustentabilidade e da segurança alimentar.

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## REFERÊNCIAS

- ANDREATTA, T. *et al.* A sucessão geracional segundo perspectivas paternas: Um estudo em propriedades rurais no Município de Condor (RS). **Research, Society and Development**, v. 9, n. 9, p. e583997837-e583997837, 2020.
- BAVARESCO, P. A.; MAURO, F. Agricultura familiar brasileira no Programa Nacional de Alimentação Escolar: garantia de mercado aos agricultores e de segurança alimentar e nutricional aos alunos da rede pública de ensino. In: FÓRUM DE ESPECIALISTAS: PAES PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. Santiago, Chile, **Anais...** 2012.
- BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**, 17 de junho de 2009.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006. Dispõe as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, 25 de julho de 2006.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº. 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**, seção 1, 2 de abril de 1955.
- CAMARA, S. B.; ANDREATTA, T.; MATTE, A. Measuring the participation of local markets in the composition of agricultural income in different productive systems in the northwest of Rio Grande do Sul-Brazil. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 11, p. e77491110608-e77491110608, 2020.
- CRUZ, S. F. da.; ASSIS, T. R. de P. Contribuições de três organizações para a comercialização da agricultura familiar no PNAE, no território sul litorâneo do Espírito Santo. **Interações (Campo Grande)**, v. 20, n. 3, p. 737-752, 2019. Doi: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v20i3.2063>



CUNHA, W. A.; FREITAS, A. F.; SALGADO, R. J. S. F. Efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 3, p. 427-444, 2017.

FERNANDES, A. G. de S.; FONSECA, A. B. C. da.; SILVA, A. A. da. Alimentação escolar como espaço para educação em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, p. 39-48, 2014. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232014191.1711>

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. 2017. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae?view=default>>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Manual de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae?view=default>>. Acesso em: 22 de outubro de 2018.

GERHARD, T.; SILVEIRA, D. (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GREGOLIN, M. R. P. *et al.* Potencialidades e fragilidades do programa nacional de alimentação escolar: PNAE no território Cantuquiriguaçu (PR). **Revista Conexão UEPG**, v. 13, n. 3, p. 548-567, 2017. Doi: 10.5212/Rev.Conexao.v.13.i3.0015

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, 6(2), 2010. 97-129. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/274/193>. Acesso em: 20 de dez.2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário de 2017**. 2018. Disponível em: <[https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo\\_agro/resultadosagro/index.html](https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html)>. Acesso em: 28 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios (PNAD)**. 2011. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e> > Acesso em: novembro, 2019.

MACHADO, P. M. de O. *et al.* Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 4153-4164, 2018. Doi: <https://doi.org/10.1590/1413-812320182311.28012016>

MARCONI, A. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, v. 5, 2004.

MARQUES, A. C. C.; BARATA, A. J. S. S.; ALVES, R. R. Análise de fornecimento de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de São Gabriel-RS. **Ciência e Natura**, v. 38, n. 2, p. 906-912, 2016.

MARQUES, A. de A. *et al.* Reflections by family farmers on the dynamics of providing their products for school food: the case of Araripe, Ceará, Brazil. **Saúde e Sociedade**, v. 23, n. 4, p. 1329-1341, 2014.

MENDES, J.T. G; PADILHA JUNIOR, J. B. **Agronegócio: uma abordagem econômica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

NASCIMENTO, E. R. M.; NASCIMENTO, A. L.; OLIVEIRA, L. D. O PNAE como estratégia para construção de novas lógicas de produção e consumo de alimentos no Rio Grande do Sul. **Revista Ingesta**, v. 1, n. 2, p. 101-102, 2019.

OLIVEIRA, M. F. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em administração**. 2011. Disponível em: <<https://adm.catalao.ufg.br/up/567/o/ManualdemetodologiacientificaProfMaxwell.pdf>>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

REIS, E. O. D. **A agregação de valor na agricultura familiar como estratégia para o desenvolvimento local endógeno: o caso das agroindústrias de Panambi-RS**. Universidade Federal de Santa Maria (dissertação de mestrado), 2018.

RESQUE, L. *et al.* Agrobiodiversity and public food procurement programs in Brazil: Influence of local stakeholders in configuring green mediated markets. **Sustainability**, v. 11, n. 5, p. 1425, 2019. Doi: <https://doi.org/10.3390/su11051425>

SILVA, D. B. P da *et al.* Os agentes sociais e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): a percepção dos agricultores familiares. IN: **Encontro internacional participação, democracia e políticas públicas: Aproximando Agendas de Agentes**, 2013. Rio Claro, SP. Disponível em: <<https://www.fcav.unesp.br/Home/departamentos/economiarural/josegiacomobaccarin1559/artigo-pdpp.pdf>> Acesso em: Novembro, 2019.

SOUSA, F. S. *et al.* Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Estado da Paraíba. **Revista de Ciências Agrárias**, v. 43, n. spe1, p. 95-105, 2020. Doi: <https://doi.org/10.19084/rca.18972>

TEO, C. R. P. A. The partnership between the Brazilian School Feeding Program and family farming: a way for reducing ultra-processed foods in school meals. **Public health nutrition**, v. 21, n. 1, p. 230-237, 2018. Doi: <https://doi-org.ez47.periodicos.capes.gov.br/10.1017/S1368980017002117>

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



Efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a perspectiva dos agricultores familiares do município de Panambi-RS

TUGOZ, E. J.; LEISMANN, E. L.; BRANDALISE, L. T. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. In: ANDRADE, F. D. (Org.). **Sustentabilidade e responsabilidade social artigos brasileiros**. Porto Silveira: Poisson, 2017.

VILHENA, M. R.; ALVES JÚNIOR, A.; FREITAS, A. F. de. Produtos da sociobiodiversidade no PAA e PNAE: Instrumentos de gestão operacional no PNAE. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, v. 8, n. 1, p. 71-102, 2019.





### Desafios para a inserção de produtos orgânicos e agroecológicos na alimentação escolar em pequenos e médios municípios

#### Challenges for the insertion of organic and agroecological products in school feeding program in small and medium municipalities

Mônia Theodoro Machado Ferraz, Graduanda, UFSCar-Lagoa do Sino, moniafer-raz1@gmail.com;

André de Camargo Macedo, Mestrando, UNICAMP, andre\_macedo11@hotmail.com;

Wolney Felipe Antunes Junior, Doutorando, UNICAMP, wolney.antunes@gmail.com;

Ricardo Serra Borsatto, Doutor, UFSCar – Lagoa do Sino, ricardo.borsatto@ufscar.br;

Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo, Doutora, UNICAMP, vanilde@unicamp.br

#### Resumo

No Brasil, o direito do educando à alimentação escolar, via Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), se trata de uma garantia constitucional. Atualmente, há um emergente ativismo alimentar que chama a atenção para a necessidade de a alimentação escolar ser elaborada a partir de produtos saudáveis, culturalmente apropriados e provenientes de sistemas produtivos mais sustentáveis. Diante disso, o nosso objetivo é identificar quais são os fatores que limitam ou fomentam a adição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos na alimentação escolar. Esta pesquisa se trata de um estudo descritivo e exploratório, realizada em seis pequenos e médios municípios do estado de São Paulo. Utilizamos como instrumento de coleta de dados a entrevista semiestruturada, realizada com diferentes agentes envolvidos na execução do PNAE. Nossos resultados indicam que a presença de agricultores familiares, nos municípios, que já produzem alimentos orgânicos e que são capazes atender as demandas das chamadas públicas, associada à presença de nutricionistas engajados na alimentação saudável, é a principal conjuntura que favorece a inserção destes produtos na alimentação escolar. Como um possível caminho a ser trilhado para avançarmos na compreensão desta problemática, indicamos a abordagem

#### Abstract

In Brazil, students right to free meals in school, via the National School Feeding Program (PNAE) is a constitutional guarantee. Currently there is an emerging activist movement that draws attention to the need for healthy school meals made from culturally appropriate foods produced in more sustainable systems. In light of this context, our study seeks to identify the factors that limit or encourage the addition of organic products to school meals. Our project consists of a descriptive and exploratory study, carried out in six small and medium municipalities in the state of São Paulo. As a data collection instrument, we used semi-structured interviews conducted with different agents involved in the execution of the PNAE. Our results indicate that the presence of family farmers, in the municipalities, who already produce organic food, and who are able to meet the demands of public calls, associated with the presence of nutritionists engaged in healthy eating, are the principle factors that favors the insertion of these products in school food programs. As a possible way to advance in understanding this problem, we indicate the theoretical-analytical approach of street-level bureaucracy.

#### Key words



teórico-analítica da burocracia de nível de rua (*Street-Level Bureaucracy*).

Family Farming; Public Procurement; Organic; PNAE; Street-level Bureaucracy.

### Palavras chaves

Agricultura Familiar; Compras Públicas; Orgânicos; PNAE; Burocracia de Nível de Rua.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, o direito do educando à alimentação escolar se trata de uma garantia constitucional e que abrange todas as etapas da educação pública básica, que são os ensinos infantil, fundamental e médio. Dada a amplitude de estudantes atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – aproximadamente 39 milhões (INEP/MEC, 2021) – e do seu real impacto na garantia da segurança alimentar e nutricional dos beneficiários (WITTMAN; BLESH, 2017), a alimentação escolar se configura como uma arena de disputa entre governos, burocratas de alto escalão, corporações agroindustriais e movimentos sociais do campo e da cidade, que passam a tensionar os orçamentos e os caminhos a serem traçados pelo programa (GADDIS; JEON, 2020; OLIVEIRA; MIGUEL, 2015; RAMBO; POZZEBOM; VON DENTZ, 2019).

Os referenciais cognitivos na construção de políticas para a alimentação escolar foram se modificando ao longo do tempo (SCHWARTZMAN *et al.*, 2017). Outrora, a atuação de governos e formuladores de políticas – em integração com corporações agroindustriais – se resumia em suprir as demandas nutricionais e energéticas dos educandos com cardápios padronizados, de baixo custo e constituídos de alimentos previamente processados (GADDIS; JEON, 2020). Atualmente, inclusive em escala global, há um emergente ativismo alimentar, que parte de ações individualizadas ou organizadas em coletivos e movimentos sociais (PORTILHO, 2020), que, entre outras demandas, chama a atenção para a necessidade da alimentação escolar ser elaborada a partir de produtos saudáveis, culturalmente e regionalmente apropriados, bem como provenientes de sistemas produtivos mais sustentáveis (GADDIS; COPLEN, 2018; GADDIS; JEON, 2020; OLIVEIRA; MIGUEL, 2015).

Nesse sentido, o Brasil – a partir da reestruturação do PNAE em 2009 – se projetou como uma referência<sup>1</sup> internacional no campo das políticas de alimentação escolar (KLEINE; BRIGHTWELL, 2015; SONNINO; LOZANO TORRES; SCHNEIDER, 2014). A Lei n. 11.947/2009 instituiu a obrigatoriedade, no âmbito do PNAE, às entidades executoras (p. ex.: estados e municípios) em destinarem no mínimo 30% do orçamento da alimentação escolar (via repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE) para a compra direta de produtos da agricultura familiar local, de modo a respeitar a sazonalidade agrícola e a cultura alimentar regional (SONNINO; LOZANO TORRES; SCHNEIDER, 2014).

Ademais, como uma maneira de atender as reivindicações por alimentos provenientes de sistemas agrícolas mais sustentáveis, o PNAE, primeiro a partir da Resolução n. 38/2009 (BRASIL, 2009) e, atualmente, pela Resolução n. 06/2020 (BRASIL, 2020) indica a prioridade, sempre que possível, da aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos<sup>2</sup>. Sobre o processo de aquisição de alimentos com garantia de produção orgânica (através de certificação ou por organizações de controle social – OCS), o Art. 31 da Resolução n. 06/2020 (BRASIL, 2020) define que na impossibilidade de realização de pesquisas de preços entre os mercados locais fornecedores de orgânicos e/ou agroecológicos, esses produtos podem ter os seus preços acrescidos em até 30% em relação aos produtos convencionais.

A respeito dos desafios das entidades executoras em atenderem a legislação e utilizarem os repasses do FNDE na compra direta da agricultura familiar, há uma extensa e qualificada produção acadêmica (BACCARIN *et al.*, 2017; LOPES JUNIOR *et al.*, 2018). De modo geral, os estudos apontam para questões operacionais do programa, limitações organizacionais dos agentes da agricultura familiar, falhas de comunicação e ruídos nas transferências de informações entre os setores envolvidos, além da falta de articulação entre gestores públicos, burocratas de nível local e agricultores familiares (BACCARIN *et al.*, 2017; LOPES JUNIOR *et al.*, 2018; RAMBO; POZZEBOM; VON

---

<sup>1</sup> Um status fortemente ameaçado por crescentes processos de desmantelamento de políticas públicas ambientais, agrárias e alimentares no país, desencadeados, sobretudo, por uma profunda crise política e institucional gerada pelo golpe de 2016, que derrubou governo de Dilma Rousseff (SABOURIN *et al.*, 2020).

<sup>2</sup> Optamos, neste artigo, em reproduzir a expressão “produtos orgânicos e/ou agroecológicos” por ser o termo cunhado pelos documentos normativos do PNAE e, portanto, para ficarmos alinhados com nosso objeto de estudo.

DENTZ, 2019; TRICHES; SCHNEIDER, 2012).

Entretanto, no que se refere às compras públicas de produtos orgânicos e/ou agroecológicos da agricultura familiar, as produções acadêmicas são, ainda, bastante incipientes (BORSATTO *et al.*, 2019; OLIVEIRA; PEREZ-CASSARINO, 2019). Há, portanto, uma lacuna no campo dos estudos da alimentação escolar acerca dos desafios para a inserção de produtos orgânicos e/ou agroecológicos. A fim de contribuir para o avanço dessa discussão, o nosso objetivo é identificar quais são os fatores que limitam ou fomentam a adição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos nos cardápios de escolas e creches públicas. Nosso trabalho trata-se de uma pesquisa exploratória, descritiva e que, ao final, propõe alguns caminhos e abordagens teórico-analíticas a serem utilizadas nesta temática.

## **METODOLOGIA**

Este trabalho faz parte de um projeto nacional, desenvolvido nas cinco regiões do Brasil (Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul), cujo objetivo central é analisar os principais entraves (institucionais e operacionais) que influenciam na efetividade do PNAE em ampliar a aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. Foram, portanto, formadas equipes de pesquisadores e de estudantes (de graduação e pós-graduação) nas diferentes regiões brasileiras. O presente texto apresenta os resultados obtidos pela equipe de pesquisa do estado de São Paulo.

Neste artigo, trazemos um estudo descritivo e exploratório, realizado em seis pequenos e médios municípios paulistas, a saber: Campina do Monte Alegre; Buri; Capão Bonito; Itararé; Itapetininga; e Botucatu. Os municípios selecionados foram estratificados pelo número de habitantes: dois municípios com população de até 20.000 habitantes (Campina do Monte Alegre e Buri); dois com população entre 20.000 e 100.000 habitantes (Capão Bonito e Itararé); e dois com população entre 100.000 e 500.000 habitantes (Botucatu e Itapetininga).

Para cada estrato, selecionamos um município em que houve a aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos via PNAE e outro em que não houve essa aquisição (Tabela 1). Com esse procedimento metodológico, buscamos compreender a relação entre os interesses dos agentes do poder público, a organização dos gestores e

agricultores, bem como a articulação entre os atores envolvidos com a aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.

**Tabela 1.** Municípios selecionados para pesquisa

<b>População</b>	<b>Até 20.000 habitantes</b>	<b>Até 100.000 habitantes</b>	<b>Até 500.000 habitantes</b>
<b>Adquiriu alimentos orgânicos e/ou agroecológicos</b>	Buri	Capão Bonito	Botucatu
<b>Não adquiriu alimentos orgânicos e/ou agroecológicos</b>	Campina do Monte Alegre	Itararé	Itapetininga

Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

O ponto de partida da pesquisa foi um levantamento de dados de fontes secundárias, nos quais foram consultadas informações (disponibilizadas pelo FNDE) acerca da aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos da agricultura familiar em municípios do estado de São Paulo durante os anos de 2014 a 2016. Os dados consultados foram: volume monetário de aquisição de alimentos da agricultura familiar; volume monetário de aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos da agricultura familiar; e volume monetário na aquisição de alimentos de outros fornecedores, que não eram da agricultura familiar. Ademais, foi feita uma revisão bibliográfica em artigos científicos, teses, dissertações, leis, resoluções e decretos para compreender a operacionalização do PNAE e a inserção de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos neste programa de política pública.

No segundo momento, foram elaborados roteiros específicos para cada tipo de agente envolvido na execução do programa nos municípios, utilizando como instrumento de coleta de dados um roteiro de entrevistas semiestruturadas. Foram elaborados, então, três diferentes roteiros de entrevistas em cada município, direcionados:

- a) aos gestores públicos responsáveis pela compra dos alimentos destinados à alimentação escolar nos municípios, por exemplo, Secretário(a) da Educação, Nutricionistas, representante do Departamento de Alimentação Escolar ou representante do setor de compras para o Departamento de Alimentação Escolar;
- b) às organizações responsáveis pelo fornecimento dos produtos à alimentação

escolar via PNAE, como cooperativas e/ou associações de agricultores familiares;

c) aos responsáveis pelo preparo e fornecimento desses alimentos aos alunos, como cozinheiros(as) e/ou diretores das escolas.

Todos os roteiros tiveram suas questões divididas em tópicos, os quais abordavam: a organização para a aquisição e fornecimento de alimentos da agricultura familiar para o PNAE; a elaboração dos cardápios; os hábitos e a cultura alimentar; oferta de produção; logística; burocracia e legislação necessária; e o ponto de vista dos entrevistados sobre os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.

Utilizamos, também, um diário de campo, no qual foram anotadas as percepções dos pesquisadores acerca das entrevistas realizadas. Com a autorização dos entrevistados, através de Termos de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (CAAE: 13251519.7.0000.5564), as entrevistas foram gravadas em áudio, para posterior transcrição, a fim de contribuir na descrição das informações coletadas.

## RESULTADOS

### A OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAE CONFORME OS ESTRATOS DE MUNICÍPIOS

#### Estrato de até 20 mil habitantes

- Campina do Monte Alegre

O município de Campina do Monte Alegre possui cinco escolas públicas, em que quatro são municipais e uma estadual. Neste município, todos os entrevistados disseram ter conhecimento sobre a Lei n. 11.947/2009, a qual institui a aquisição de, pelo menos, 30% de alimentos provenientes da agricultura familiar. No entanto, no município não há aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.

Observamos nas entrevistas com o secretário da educação, diretora escolar e nutricionista um certo grau de descontentamento com a associação de agricultores familiares que entrega os alimentos para o PNAE. Uma das principais queixas foi a falta de outra associação ou cooperativa na participação das chamadas públicas. Foi mencionado que, há anos, somente a mesma associação participa das chamadas públicas.

O representante da associação, por sua vez, alegou que uma das principais dificuldades na participação dos agricultores locais nas chamadas públicas se dá pela falta de credibilidade da prefeitura nos pagamentos aos agricultores. O representante também mencionou a existência de agricultores interessados em migrar para o sistema orgânico de produção, porém não recebem nenhum tipo de apoio ou incentivo por parte do poder público local.

Além disso, o representante da associação contestou a elaboração dos cardápios, dizendo que a nutricionista do município não respeita a produção local, o calendário agrícola, os hábitos e a cultura alimentar da região. O mesmo apontou a existência de discussões entre a associação e a nutricionista, pelo fato desta profissional sempre solicitar alimentos fora de época, e que os agricultores não podem fornecer no momento. No entanto, o representante afirmou que a associação consegue entregar todos os produtos da chamada do programa.

O secretário da educação e a nutricionista municipal mencionaram que a maior dificuldade em incentivar os agricultores a permanecerem no programa, é que eles não conseguem se viabilizar financeiramente fornecendo apenas para a alimentação escolar. Além disso, apontam que quando existia o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), era possível os agricultores se viabilizarem, pois havia uma fonte de renda adicional.

A resposta do representante da associação divergiu da resposta da nutricionista, que disse levar em consideração os costumes e hábitos regionais. A nutricionista também mencionou a busca de informação, junto ao representante da associação, sobre os alimentos que estão disponíveis na época. No entanto, revelou dificuldades na comunicação com o representante e afirmou que os agricultores não participam efetivamente na formulação do cardápio.

Outro ponto relevante nas entrevistas, foi a afirmação sobre a falta de articulação entre a Secretaria da Agricultura e a Secretaria da Educação. Uma das justificativas apresentadas para esse fato foi a inexistência de um mapeamento produtivo do município. Todavia, tanto o secretário como a nutricionista apontam que, caso houvesse a articulação entre os agricultores familiares, a Secretaria da Educação e a secretaria responsável pela agricultura, a inclusão de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos seria potencializada.

Há, em Campina do Monte Alegre, um distanciamento entre os gestores públicos, a profissional da nutrição e os agricultores familiares. A articulação demandada acima, e

apontada como essencial para uma possível inclusão de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, pode ser descrita da seguinte forma: a nutricionista requisita, demanda ou expressa interesse em incluir produtos orgânicos na alimentação escolar, e passa a tensionar com os gestores públicos a aquisição desses produtos; há uma comunicação com os agricultores familiares sobre a demanda de produtos orgânicos, os quais apontam as suas limitações e potencialidades para ofertar tais produtos; os agricultores familiares que se manifestarem interessados em fornecer esses produtos, assim como passarem pela transição para a produção orgânica, recebem o apoio técnico, organizacional, de infraestrutura e de formação da Secretaria de Agricultura, que passa a atuar de forma conjunta com a Secretaria de Educação.

- Buri

No município de Buri há, ao todo, 18 escolas, em que 17 são municipais e uma estadual. Em Buri, a alegação de não atingir os percentuais de alimentos da agricultura familiar exigidos pela Lei n. 11.947/2009 foi por grande parte dos agricultores não possuírem os documentos necessários para participar das chamadas públicas, principalmente a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

As chamadas públicas começaram a ser realizadas em 2017, quando houve mudança de gestão no executivo municipal. Os entrevistados afirmaram que a nova gestão transformou o processo da chamada pública e licitação. Até então, a secretária da educação não tinha autonomia nas decisões sobre a aquisição de alimentos para as escolas, sendo que, atualmente, ela participa de todo o processo.

Ademais, a secretária aponta que a Secretaria da Agricultura passou a orientar os agricultores municipais a organizarem a documentação necessária, formarem uma cooperativa, conseguir selo de qualidade, entre outros fatores, com o intuito de estimular a participação nas chamadas públicas municipais. Com o apoio da Secretaria da Agricultura, muitos agricultores passaram a produzir alimentos que antes vinham por licitação à alimentação escolar, por exemplo, a uva.

A nutricionista disse que elabora os cardápios levando em consideração os produtos disponíveis na época, isto é, respeitando a sazonalidade agrícola regional. Para ter conhecimento disso, ela mantém conversas constantes com o representante da cooperativa.

Em relação à compra de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, os entrevistados apontaram que os agricultores municipais não têm a quantidade necessária para suprir a totalidade da demanda da alimentação escolar, mas buscam diversificar e inserir alguns alimentos orgânicos. A secretária da educação e a nutricionista concedem prioridade aos agricultores do município, porém, caso não haja agricultores do município produzindo um alimento específico, recorrem aos agricultores familiares dos municípios adjacentes.

De acordo com os entrevistados, os pontos cruciais para o bom funcionamento do PNAE no município e a aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos perpassam pela relação entre a Secretaria da Educação e a Secretaria da Agricultura. Tendo em vista que esta relação contribui para a articulação com os agricultores, de modo a ampliar a sua participação no PNAE.

### **Estrato de 20 mil à 100 mil habitantes**

#### **- Capão Bonito**

Em Capão Bonito, a alimentação escolar atende 36 escolas (31 municipais e cinco estaduais). Os entrevistados disseram ter conhecimento sobre a legislação de incentivo à aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Na elaboração do cardápio, a nutricionista solicita aos agricultores informações sobre a oferta de produtos e, com base nesta oferta, são construídos os cardápios. Todo início de semana, os agricultores informam a nutricionista sobre os produtos que estarão disponíveis na semana subsequente. A maior dificuldade relatada pelos representantes das organizações da agricultura familiar é que alguns alimentos são pouco requeridos, em poucas quantidades e com pouca frequência.

A nutricionista afirmou que só monta a chamada pública após uma conversa com os agricultores. Isso facilita tanto para os agricultores quanto para a nutricionista. Ambos costumam fazer uma análise estatística, para avaliarem juntos, os alimentos que foram entregues corretamente e as entregas que podem melhorar. Tal procedimento auxilia na resolução de problemas.

A associação dos agricultores possui, no momento, quinze agricultores orgânicos e a cooperativa, por ora, apenas um, mas existem outros em processo de transição. Há também interesse, em muitos agricultores do município, em converter para a produção

orgânica, porém há hesitações pela dificuldade e a complexidade do processo de conversão. Além disso, manter o selo de certificação foi relatado como muito custoso para o agricultor familiar. Todavia, os representantes das organizações da agricultura familiar afirmam ter condições de aumentar a oferta de produtos orgânicos para a alimentação escolar.

No município, os produtos orgânicos e/ou agroecológicos têm sempre prioridade por parte da nutricionista. Existem alguns gêneros alimentícios que a nutricionista só adquire se for orgânico, em especial o pimentão. A nutricionista afirma que, se pudesse, compraria tudo orgânico para a alimentação escolar. Ficou evidente, nas entrevistas, que a participação colaborativa e integrada entre as organizações sociais e a nutricionista é o grande fator do sucesso da aquisição de alimentos, convencionais e orgânicos, da agricultura familiar municipal.

#### - Itararé

Em Itararé, a alimentação escolar atende 33 escolas públicas, em que 25 são municipais e oito são estaduais. Os entrevistados alegaram que o município tem buscado e incentivado a participação dos agricultores familiares no PNAE, e ressaltaram a importante parceria com o antigo secretário da agricultura, responsável pela articulação com os agricultores locais e pela organização dos produtores, iniciada no ano de 2009.

A cooperativa responsável pelo fornecimento à alimentação escolar foi criada em 2009, com o intuito de fornecer para o PNAE, sendo que entregou todos os anos desde o início da Lei n. 11.947/2009. Já houve outros agricultores individuais interessados em participar do programa, mas pelas dificuldades em seguir o calendário agrícola, não prosseguiram com o interesse.

Os entrevistados evidenciaram dificuldades da cooperativa em entregar produtos orgânicos, devido aos custos com a certificação e as complicações de produzir sem agrotóxicos e adubos minerais. Atualmente os órgãos trabalham articulados (Secretaria de Educação, Secretaria de Agricultura e cooperativa), no entanto, na gestão municipal anterior (2013-2016), havia um maior apoio ao fortalecimento dos agricultores locais pela Secretaria da Agricultura. Atualmente a articulação é entre a Secretaria de Educação e a organização de agricultores, mantendo um bom nível de diálogo entre os mesmos.

Na maioria das vezes, os agricultores conseguem cumprir os contratos, exceto quando as intempéries climáticas afetam a quantidade final da produção. O sobrepreço de 30% pago aos produtos orgânicos e/ou agroecológicos são incluídos nos contratos, mas vale, novamente, ressaltar que não há entrega de orgânicos no município.

Para aumentar a presença de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, segundo os entrevistados, é necessário que haja mais apoio aos agricultores familiares, tendo em vista que se houvesse a produção de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos pelos agricultores do município, eles seriam adquiridos pelo programa. Ficou evidente uma participação colaborativa e integrada da cooperativa e da nutricionista.

A representante da cooperativa comentou sobre a dificuldade da produção orgânica no município pelos agricultores cooperados, uma vez que estes são cercados por grandes produtores de cereais, os quais fazem inúmeras aplicações de agrotóxico, gerando resíduos químicos que afetam negativamente em processos de certificação. Ademais, não há interesse significativo dos cooperados na transição orgânica, sobretudo pelos altos custos com a certificação. Notamos que o diálogo entre a cooperativa e a secretária de educação de Itararé é considerado satisfatório. Ainda segundo a representante da cooperativa, há dois agricultores na cooperativa que tem produção orgânica certificada, porém, pela alta demanda de sua produção (via outros canais de comercialização), não fornecem para o PNAE.

### **Estrato de 100 mil à 500 mil habitantes**

#### **- Itapetininga**

Em Itapetininga, que possui 116 escolas públicas (85 municipais e 31 estaduais), todos os agentes entrevistados afirmaram ter conhecimento da Lei n. 11.947/2009 e alegaram que tem funcionado no município. As compras ocorrem através de chamadas públicas realizadas anualmente. Participam das chamadas públicas: cooperativas, associações e grupos informais. Nas entrevistas, foi considerado extremamente importante a articulação entre os diferentes agentes envolvidos na operação do PNAE.

Os cardápios são elaborados pelas nutricionistas em diálogo com os agricultores familiares. Há uma conversa prévia entre eles para que a nutricionista diga o que precisa

e eles o que podem oferecer. Atualmente, o município adquire tudo o que é possível da agricultura familiar, somente o que eles não produzem que é comprado via licitação.

Em relação aos produtos orgânicos e/ou agroecológicos, os entrevistados alegaram que ainda há uma dificuldade por parte dos agricultores em se organizar nesse sentido. Muitos estão em processo de transição, mas ainda não são certificados. De acordo com a nutricionista, se houvesse a oferta de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos no município, ela com certeza iria introduzi-los nos cardápios.

Nas entrevistas foi apontado que, para o aumento da oferta de produtos orgânicos e/ou agroecológicos na alimentação escolar, é necessário que os produtores tenham interesse em produzir esses alimentos, entretanto, foi alegado que se houvesse um incentivo por parte do poder público em ajudar esses agricultores, isso ocorreria.

De acordo com o representante da cooperativa, os agricultores locais encontram dificuldades em participar das chamadas públicas, pois todo ano mudam os produtos, sendo que alguns destes eles não conseguem produzir. As principais dificuldades estão relacionadas ao clima da região, que não permite que eles consigam entregar os produtos solicitados nas chamadas públicas.

Quanto à produção de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, o representante da cooperativa afirmou que não trabalham com este tipo de produção devido aos impactos gerados pelos estabelecimentos agrícolas vizinhos. Muitos fazem pulverização com aviões e as nuvens de agrotóxicos vão em direção as suas hortas e lavouras. A mandioca produzida pela cooperativa não recebe aplicação de agrotóxicos e de adubação mineral, mas não há como obter a certificação por conta desses resíduos gerados pela pulverização aérea.

Além do mais, não há apoio do poder público local para a produção orgânica e de base ecológica. Do ponto de vista da cooperativa, vários fatores seriam necessários para que houvesse a oferta de orgânicos ao PNAE, dentre eles o local da produção, que precisa estar distante das outras propriedades convencionais. Se tivessem condições de produzir orgânico, certamente aumentaria o número de produtores familiares que gostariam de produzir.

Durante as entrevistas, pudemos constatar que há articulação entre os responsáveis pela alimentação escolar e os agricultores, porém, o interesse por produtos orgânicos e/ou agroecológicos se dá mais por parte da cooperativa do que da Secretaria de Educação,

que justificou que o repasse do FNDE é insuficiente para a aquisição destes produtos. Contudo, a nutricionista afirmou que se houvesse oferta de produtos orgânicos, daria preferência a estes.

- Botucatu

Em Botucatu há 71 escolas públicas, sendo 51 municipais e 20 estaduais. De acordo com os entrevistados, o processo de aquisição da agricultura familiar começou em 2009, a partir da Lei n. 11.947. Foi então que começaram a oferecer o sobrepreço de 30% aos orgânicos, embora a maioria dos produtores que participassem fossem convencionais. Nas chamadas públicas, somente quando os produtores orgânicos e/ou agroecológicos não conseguem suprir a demanda é que os pedidos são repassados aos agricultores convencionais. Segundo a nutricionista, até mesmo o arroz utilizado na alimentação escolar é orgânico, proveniente de produtores do Rio Grande do Sul.

A nutricionista afirmou que na antiga gestão havia articulação entre as secretarias, pois o antigo secretário era bem ativo, ia ao campo, participava das reuniões, mas, com a mudança de gestão, o novo responsável, que era um engenheiro civil, não entendia muito das necessidades, por fim, foi extinta a Secretaria de Agricultura. A outra Secretaria que surgiu não possui nenhum tipo de contato com a alimentação escolar.

Segundo os entrevistados, uma das maiores dificuldades encontradas na aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos é a dificuldade em ter frutas disponíveis, pois a região não favorece este tipo de produção. A nutricionista afirmou que considera importante a compra de produtos orgânicos e/ou agroecológicos para a alimentação escolar principalmente para apoiar os agricultores do município. Do ponto de vista dos entrevistados, seria necessário que houvesse mais apoio do poder público local para a produção orgânica e ecológica. A prefeitura não oferece nenhum tipo de apoio aos agricultores, uma vez que não há sequer uma Secretaria de Agricultura no município.

A associação de produtores orgânicos existe desde 2000 e, como já se articulavam com o antigo secretário da agricultura, foi através dele que começaram a entregar para a alimentação escolar. Além do secretário, também foram instruídos pelo extensionista da Coordenadoria de Desenvolvimento Rural Sustentável (CDRS), que está o tempo todo os auxiliando na participação no PNAE. A prefeitura só compra de outras organizações aquilo que os produtores orgânicos não podem oferecer.

Segundo o representante da associação de produtores orgânicos, uma das dificuldades para a participação das chamadas públicas é a exigência da DAP, notas e certificação de selo orgânico. Os produtores não conseguem produzir todos os tipos de alimentos que a alimentação escolar precisa, por ser orgânico, e também por causa da cota posta pelo programa, que é de R\$ 20 mil por cada produtor. Segundo ele, a associação só teria capacidade de aumentar a oferta se o valor da cota aumentasse.

## DESAFIOS PARA A INSERÇÃO DE PRODUTOS ORGÂNICOS E/OU AGROECOLÓGICOS NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Conforme as entrevistas descritas anteriormente, pudemos constatar que existem os fatores que limitam a inserção de produtos orgânicos e/ou agroecológicos na alimentação escolar, assim como existem os fatores que favorecem esta inserção. De modo geral, esses fatores se reproduziram entre os municípios selecionados, independentemente dos seus respectivos estratos. A fim de sintetizar esses importantes achados, elaboramos a Tabela 2, a seguir, que sistematiza esses fatores.

**Tabela 2.** Fatores que limitam e que favorecem a inserção de produtos orgânicos e/ou agroecológicos na alimentação escolar.

<b>Fatores que limitam</b>	<p>Desarticulação entre as Secretarias municipais de Educação, Agricultura e Meio Ambiente, e entre os demais agentes envolvidos no PNAE;</p> <p>Ausência de estímulo e apoio, por parte do poder público local, à transição para a agricultura orgânica e de base agroecológica;</p> <p>Ausência de agricultores familiares, no município, que já produzem aos moldes da agricultura orgânica e de base agroecológica;</p> <p>Ausência de engajamento, por parte dos gestores públicos e dos nutricionistas, na inserção de produtos orgânicos e agroecológicos.</p>
<b>Fatores que favorecem</b>	<p>Apoio do poder público local e das instituições de assistência técnica e extensão rural (ATER) na produção orgânica e agroecológica;</p> <p>Anseio e engajamento dos nutricionistas na inserção de produtos orgânicos, agroecológicos e saudáveis na alimentação escolar;</p> <p>Articulação propositiva entre os agentes envolvidos na execução do PNAE;</p>

---

A presença de agricultores familiares que já produzem aos moldes da agricultura orgânica e de base agroecológica, que sejam capazes de suprir as demandas das chamadas públicas por tais produtos.

---

Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.

Os nossos resultados, sintetizados na Tabela 2, indicam que a presença de agricultores familiares que já produzem alimentos a partir de agroecossistemas orgânicos e de base agroecológica, e que possuem a estrutura suficiente para atender as demandas das chamadas públicas, associada à presença de profissionais da nutrição engajados na alimentação saudável e que, portanto, priorizam a aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, é a principal conjuntura que favorece a inserção destes produtos na alimentação escolar.

Conforme já discutimos na seção introdutória e pudemos constatar em nossos resultados, as compras públicas da produção da agricultura familiar *per se* já são um grande desafio. No âmbito do PNAE, independentemente se são produtos convencionais ou orgânicos e agroecológicos, é preciso que um conjunto de agentes (gestores públicos, profissionais da nutrição, diretores escolares, cozinheiros e organizações da agricultura familiar) se articulem para a efetuação das aquisições, o que complexifica o processo. Neste conjunto de agentes, entretanto, identificamos nos profissionais da nutrição - responsáveis pela concepção dos cardápios da alimentação escolar e que atuam em nível local - um papel central. Assim como já discutido por Sousa et al (2015), a centralidade dada ao nutricionista, sobretudo em pequenos e médios municípios, faz com que o modo como o cardápio é construído e do que ele é composto sejam fatores essenciais e determinantes nas compras públicas da agricultura familiar<sup>3</sup>.

Se, numa perspectiva ampla das compras públicas da agricultura familiar no PNAE, em que há uma obrigatoriedade para isso (Art. 14 da Lei n. 11.947/2009), a atuação dos nutricionistas já é essencial e determinante, em uma perspectiva específica, como a de compras de orgânicos e/ou agroecológicos, em que não há uma garantia legal para isso (o Art. 23 da Resolução n. 06/2020 apenas indica que, sempre que possível,

---

<sup>3</sup> Para além da elaboração dos cardápios, a realização de atividades educativas alimentares nas escolas – incentivo ao consumo de alimentos da agricultura familiar e orgânicos/agroecológicos aos estudantes, professores e funcionários – está intimamente relacionada à atuação e à presença de nutricionistas nos municípios (MACHADO, *et al.* 2018).

sejam priorizados os produtos orgânicos e/ou agroecológicos), a atuação destes profissionais se torna ainda mais importante.

Considerando que o PNAE é operacionalizado de maneira descentralizada (pelas entidades executoras) e que confere à elaboração do cardápio uma importante centralidade, os profissionais da nutrição possuem um campo discricionário, isto é, um espaço de tomadas de decisões, que os permitem inferir na presença, ou não, de produtos orgânicos e/ou agroecológicos na alimentação escolar. Na abordagem teórico-analítica de Lipsky (2019), que se refere às análises da implementação de políticas públicas, esses profissionais que atuam em nível local e que se relacionam diretamente com os beneficiários da política (no caso do PNAE, estudantes da educação pública e agricultores familiares) são chamados de burocratas de nível de rua – *street-level bureaucrats*.

Diante disso, apontamos para uma promissora agenda de pesquisa, em que o grande desafio se dará na compreensão das possibilidades e limitações dos profissionais da nutrição, enquanto burocratas de nível de rua, em promoverem as aquisições de produtos orgânicos e/ou agroecológicos para a alimentação escolar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso texto apresentou, descreveu e explorou, a partir da visão dos agentes que operacionalizam o PNAE (os gestores públicos das secretarias de educação, os profissionais da nutrição escolar, diretores de escola e cozinheiros, bem como as organizações da agricultura familiar), as diferentes conjunturas da alimentação escolar em municípios pequenos e médios do estado do São Paulo. Pudemos constatar, nas entrevistas, a relevância do PNAE para a agricultura familiar e a melhoria da qualidade da alimentação escolar a partir da reestruturação do programa, em 2009, com a Lei n. 11.947. Apesar disso, ressaltamos a necessidade de realizar mais estudos sobre o PNAE, na perspectiva da inserção de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, que sejam mais aprofundados e que abarquem toda a complexidade que envolve este campo de pesquisa.

Ressaltamos, como um dos desafios para a inserção de produtos orgânicos e/ou agroecológicos na alimentação escolar, a conciliação entre: a) atuação de nutricionistas engajados na alimentação saudável e que priorizam a compra de produtos orgânicos e/ou agroecológicos; b) a presença de agricultores familiares, no município, que já produzem

aos moldes da agricultura orgânica e que tenham a capacidade de atender as demandas das chamadas públicas. Nessa conciliação de fatores, o poder público local (em parceria com as agências de ATER), tem o papel fundamental de oferecer meios que viabilizem a transição de novos agricultores orgânicos.

Por fim, como uma nova agenda de pesquisa, na qual vislumbramos um importante caminho a ser trilhado para avançarmos na compreensão desta problemática, indicamos a abordagem teórico-analítica da burocracia de nível de rua - *Street-Level Bureaucracy* (LIPSKY, 2019). Sucintamente, neste referencial o burocrata de nível de rua possui um espaço discricionário que o faz capaz de influenciar nas ações das políticas públicas. No caso do PNAE, este burocrata (por exemplo, o profissional da nutrição escolar) tem a capacidade de incidir sobre a aquisição, ou não, de produtos orgânicos e/ou agroecológicos para compor a alimentação escolar.

## AGRADECIMENTOS

Nós gostaríamos de agradecer ao Prof. Dr. Julian Perez-Cassarino e toda a equipe do Núcleo de Estudos Avançados em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Karu Porã (NEA-SSAN Karu Porã) da UFFS – Campus Laranjeiras do Sul, responsáveis pelo projeto “Avaliação da introdução de alimentos ecológicos no PNAE para produção de materiais de formação” do qual esta pesquisa fez parte.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACCARIN, J. G. *et al.* Indicadores de avaliação das compras da agricultura familiar para alimentação escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 1, p. 103–122, 2017.

BORSATTO, R. S. *et al.* Desafios dos Mercados Institucionais para promover a Transição Agroecológica. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 39, n. 1, p. 99–113, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional da Alimentação Escolar. **Resolução/CD/FNDE no 38, de 16 de Julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2009

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional da Alimentação Escolar. **Resolução no 06, de 08 de Maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos



alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. 2020.

GADDIS, J.; COPLEN, A. K. Reorganizing School Lunch for a More Just and Sustainable Food System in the US. **Feminist Economics**, v. 24, n. 3, p. 89–112, 2018.  
GADDIS, J. E.; JEON, J. Sustainability transitions in agri-food systems: insights from South Korea’s universal free, eco-friendly school lunch program. **Agriculture and Human Values**, v. 37, n. 4, p. 1055–1071, 2020.

INEP/MEC. **Censo da educação básica 2020 - notas estatísticas**. Brasília, DF: INEP, 2021.

KLEINE, D.; BRIGHTWELL, M. DAS G. Repoliticising and scaling-up ethical consumption: Lessons from public procurement for school meals in Brazil. **Geoforum**, v. 67, p. 135–147, 2015.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019. 430p.

LOPES JUNIOR, E. C. D. A. *et al.* Desafios do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar em pequenos municípios. **Retratos de Assentamentos**, v. 21, n. 2, p. 172, 2018.

MACHADO, P. M. de O. *et al.* Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciênc. saúde colet.** v. 23, n. 12, dez. 2018.

OLIVEIRA, B. C. S. C. M. DE; MIGUEL, L. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 189–206, 2015.

OLIVEIRA, M. R.; PEREZ-CASSARINO, J. Apontamentos preliminares acerca da análise da inserção de alimentos orgânicos no Programa Nacional de Alimentação Escolar –PNAE e sua contribuição para o redesenho dos sistemas agroalimentares. **Cadernos de Agroecologia**, v. 14, n. 1, p. 1–4, 2019.

PORTILHO, F. Ativismo alimentar e consumo político – Duas gerações de ativismo alimentar no Brasil. **Redes**, v. 25, n. 2, p. 411–432, 2020.

RAMBO, A. G.; POZZEBOM, L.; VON DENTZ, E. Circuitos curtos de comercialização e novos usos do território: considerações sobre o PNAE e as feiras livres. **Revista Grifos**, v. 28, n. 46, p. 9, 2019.

SABOURIN, E. *et al.* Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cahiers Agricultures**, v. 29, n. 31, p. 1–8, 2020.

SCHWARTZMAN, F. *et al.* Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. **Cadernos de Saúde Pública**,



Desafios para a inserção de produtos orgânicos e agroecológicos na alimentação escolar em pequenos e médios municípios

v. 33, n. 12, p. 1–2, 2017.

SONNINO, R.; LOZANO TORRES, C.; SCHNEIDER, S. Reflexive governance for food security: The example of school feeding in Brazil. **Journal of Rural Studies**, v. 36, p. 1–12, 2014.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 20, n. 1, p. 66–105, 2012.

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





# Agricultura Familiar:

## Pesquisa, Formação e Desenvolvimento

RAF. v.15 , nº 01 / jan-jun 2021, ISSN 1414-0810 / E-ISSN 2675-7710

Alimentação escolar no contexto da pandemia COVID – 19 nas Instituições Federais de Ensino da Região Metropolitana de Belém/Pará

**School food programs in the context of the COVID - 19 pandemic in the Federal Teaching Institutions of the Metropolitan Region of Belém, Pará**

Riziane Duarte Portal, Doutoranda, UFPA, rizianeportal@yahoo.com.br

Ima Célia Guimarães Vieira, Doutora, MPEG, ima@museu-goeldi.br

Otávio do Canto, Doutor, UFPA, docanto@ufpa.br

### Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante a pandemia nas Instituições Federais de Ensino (IFEs) localizadas na Região Metropolitana de Belém (RMB). Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa de natureza teórico-empírica que combina elementos da pesquisa exploratória e descritiva, envolvendo em seus procedimentos a pesquisa bibliográfica e documental e entrevista in loco com as comissões de compras do PNAE dessas instituições. Verificou-se que normativas foram criadas para a execução do PNAE durante períodos de calamidade pública permitindo adotar ações de caráter emergencial. As IFEs da RMB enfrentaram dificuldades e utilizaram estratégias próprias como manutenção de auxílio em renda, distribuição de alimentos e campanha para arrecadação de cestas básicas, optando por não distribuir gêneros da agricultura familiar. A pandemia ressaltou a importância do PNAE para promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no entanto as estratégias utilizadas pelas instituições estudadas não alcançaram os desafios para execução do PNAE em tempos de calamidade pública.

### Palavras chaves

Programa Nacional de Alimentação Escolar; Pandemia; Segurança Alimentar e Nutricional.

### Abstract

This article aims to analyze the execution of the National School Food Program (PNAE) during the Covid-19 pandemic in the Federal Education Institutions (IFEs) located in the Metropolitan Region of Belém (RMB). Our study is qualitative and empirical with a qualitative approach that combines elements of exploratory and descriptive research, involving bibliographic and documentary research and on-the-spot interviews with the PNAE the purchasing committees of targeted institutions on their procedures. We found that norms were created for the execution of the PNAE during periods of public calamity, allowing for the adoption emergency-type actions. The IFEs in the RMB faced difficulties and used their own strategies, such as income support, food distribution and campaigns to collect basic food baskets, choosing not to distribute food provisioned from family farmers. The pandemic underscored the importance of the PNAE for the promotion of Sovereignty and Food and Nutritional Security (SAN), however the strategies used by the institutions studied did not meet the challenges for implementing the PNAE in times of public calamity.

### Key words

National School Food Program; Pandemic; Food and nutrition security.



## INTRODUÇÃO

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou emergência em saúde pública em decorrência da pandemia do coronavírus (COVID-19), e, em razão disso, através do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, o Brasil reconheceu o estado de calamidade pública (WHO, 2020; BRASIL, 2020c). O Ministério da Saúde recomendou medidas de isolamento social e quarentena e governos estaduais e municipais decretaram estado de emergência interrompendo as aulas na rede pública de ensino como forma de evitar a disseminação do vírus. Dentre as diversas consequências que a pandemia da COVID-19 pode gerar, a acentuação da fome tende a ser uma das mais significativas.

A alimentação escolar é um direito assegurado pela Constituição Federal Brasileira aos estudantes da rede pública básica de ensino, a distribuição de alimentos via Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ficou prejudicada, colocando milhares de estudantes em risco de insegurança alimentar, uma vez que para muitos deles, a alimentação escolar é a principal refeição do dia. O PNAE é o mais antigo programa do governo brasileiro na área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), considerado um dos maiores e mais abrangentes programas do mundo no que se refere ao atendimento universal aos escolares, segundo os princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da SAN (BRASIL, 2015).

A Lei Federal nº 11.947/2009 vincula o PNAE à Agricultura Familiar, determinando que o percentual mínimo de 30% dos recursos financeiros destinados ao programa seja destinado à aquisição de alimentos oriundos dessa categoria produtiva. Ainda em 2009, o PNAE passou a contemplar os estudantes do ensino médio, e com isso, as Instituições Federais de Ensino (IFEs) passaram a receber recursos para execução do programa. Atualmente, o PNAE está presente em 5.570 municípios brasileiros, atendendo de forma universal, a mais de 40 milhões de alunos, em cerca de 150 mil escolas (FNDE, 2019).

O Brasil apresenta alto grau de insegurança alimentar, dados do IBGE de 2018 mostram que mais de 13 milhões de pessoas se encontram em estado de extrema pobreza, o contexto da região Norte do país é ainda mais alarmante, posto que todos os seus estados apresentam indicadores de pobreza acima da média nacional (IBGE, 2019). Diante da pandemia muitos perderam o emprego e os empreendedores informais ficaram prejudicados, a insegurança alimentar e nutricional vem crescendo no mundo e a



pandemia acelerou esse processo e colocou mais pessoas nesta situação, em 2020 **apenas 44,8% dos lares tinham seus moradores em situação de segurança alimentar**, isso significa que em **55,2% dos domicílios os habitantes conviviam com a insegurança alimentar**, um aumento de 54% desde 2018 (36,7%) (Rede PENSSAN, 2021).

A Região Metropolitana de Belém (RMB) é a segunda mais populosa da Amazônia, mas apesar de corresponder a um território de menos de 1% do estado do Pará, concentra 1/3 da população estadual. Dentre as regiões metropolitanas brasileiras, a RMB possui a maior incidência de domicílios em aglomerados subnormais, com 52,5% do total dos domicílios, em áreas consideradas precárias (IBGE, 2010). Essa metrópole, em geral, caracteriza-se por distribuição desproporcional dos investimentos na infraestrutura, como a concentração de riqueza e pobreza, a precariedade dos serviços de saúde pública, educação, saneamento básico e desemprego (PEREIRA, 2017).

Diante da realidade local e relevância social e econômica da alimentação escolar, este trabalho tem como objetivo analisar como ocorreu a execução do PNAE no contexto da pandemia COVID-19 nas IFEs da RMB, uma vez que dentre as muitas questões enfrentadas pelas Entidades Executoras (EEx)<sup>1</sup> do PNAE durante a pandemia, está como preservar o direito à alimentação dos alunos, bem como o escoamento da produção de milhares de agricultores familiares enquanto perdurar a suspensão das aulas presenciais, de forma a promover a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

## MATERIAL E MÉTODOS

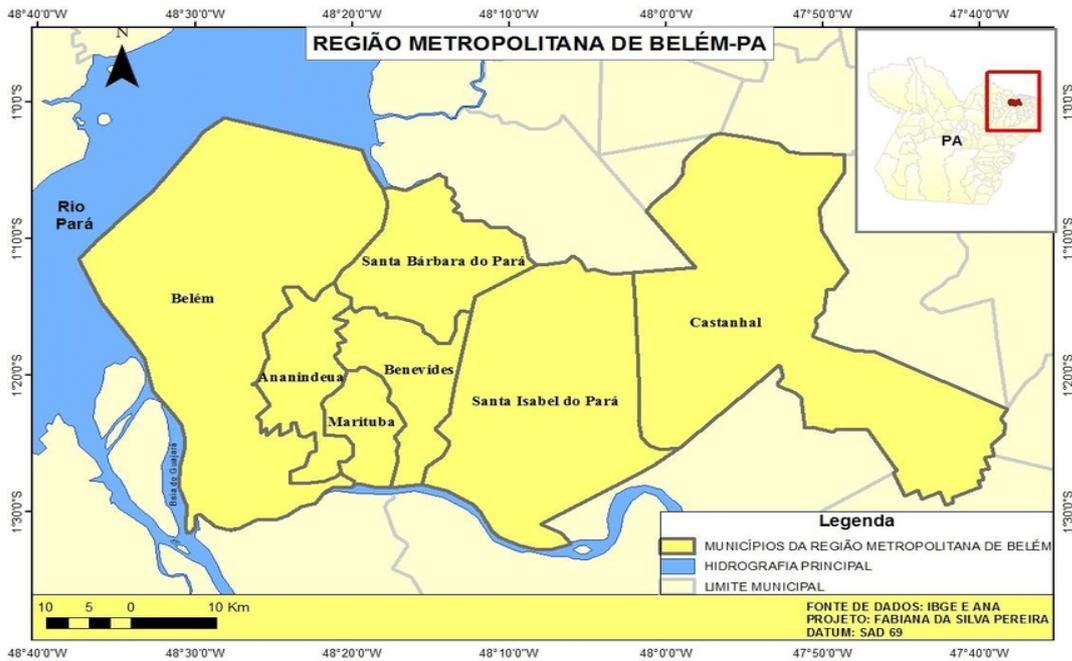
A pesquisa contempla as Instituições Federais de Ensino (IFEs) que executam o PNAE e estão localizadas na RMB, incluindo: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, Campus Castanhal (IFPA/Castanhal); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, Campus Belém (IFPA/Belém); Universidade Federal do Pará, Campus Belém (UFPA/Belém-Escola de Aplicação). Conforme mostra a Figura 1, a RMB é formada por sete municípios Belém, Ananindeua, Benevides, Marituba, Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará e Castanhal, os quais estão integrados economicamente (PEREIRA 2017).

---

<sup>1</sup> Entidades Executoras (EEx) – Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as escolas federais.



Figura 1. Municípios integrantes da Região Metropolitana de Belém



Fonte: Pereira (2017).

A pesquisa refere-se ao período de março a setembro de 2020, durante a pandemia de COVID-19. Trata-se de um trabalho de abordagem qualitativa de natureza teórico-empírica, que combina elementos da pesquisa exploratória e descritiva envolvendo em seus procedimentos a pesquisa bibliográfica e documental, em especial informativos obtidos em websites oficiais das instituições envolvidas no estudo o que possibilitou acompanhar a dimensão temporal dos fatos frente a pandemia, posteriormente essas informações foram respaldadas com entrevista com servidores das IFEs envolvidos nos processos de compras da alimentação escolar, realizada de forma presencial e grupal, uma vez que envolveu a comissão de compras do PNAE dentro das IFEs composta por diferentes atores (gestor, assistente administrativo, nutricionista, pregoeiro, entre outros), o que possibilitou a confirmação e o acréscimo de informações sobre execução do PNAE no período em questão.

Em razão da necessidade de preservar a identidade dos participantes da pesquisa, adotou-se a identificação das comissões de compras do PNAE, na sequência em que as entrevistas foram realizadas nas instituições. Foi usada a denominação Instituição, seguida de um numeral de um a três, na seguinte forma Instituição 1, Instituição 2 e

### Instituição 3.

Este trabalho faz parte de um estudo mais amplo intitulado “Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Alimentos da Agricultura Familiar em Instituições Federais de Ensino (IFEs) na Região Metropolitana de Belém (RMB), aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa do Instituto de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Pará (UFPA) através do parecer nº 4.003.336 /2020.

### **PNAE no Contexto da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional**

A fome e os problemas a ela relacionados constituem-se em manifestações de violação do direito humano à alimentação. A alimentação escolar se insere no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), uma vez que um dos princípios do PNAE é a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). O direito humano à alimentação consta no arcabouço jurídico brasileiro desde 1992, quando o país assinou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Como todo direito humano, ele é universal, indivisível, inalienável, interdependente e inter-relacionados à realização dos demais direitos humanos, cabendo ao Estado respeitá-lo, protegê-lo, promovê-lo e provê-lo (ABRANDH, 2013).

A partir de 2006, o direito humano à alimentação adequada (DHAA) ficou explícito na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006), em seu Art. 3º, descreve SAN como sendo:

A realização do direito de todos ao 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 (BRASIL, 2006, Art 3º).

A realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) vai além da simples disponibilidade de alimentos, depende do respeito às práticas e hábitos alimentares, do estado de saúde das pessoas, da prestação de cuidados especiais a grupos humanos, social e biologicamente vulneráveis, de alimentar e nutrir a si próprio e à sua família com dignidade. Inclui também o respeito à soberania alimentar (BRASIL, 2006).



O conceito de segurança alimentar surgiu após a II Guerra Mundial trazendo à tona a formulação de critérios ditos como essenciais para uma alimentação digna e correta para todos. Tal conceito serviu de base para discussões e propostas como resposta dos movimentos sociais camponeses às políticas agrícolas neoliberais desenvolvidas em todo o mundo que resultaram na formulação do conceito de Soberania Alimentar, na década de 1990 (BOSQUILIA; PIPITONE, 2016).

A soberania alimentar relaciona-se ao direito dos povos de decidir sobre o que produzir e consumir. Dessa forma, importam à soberania alimentar a autonomia e as condições de vida e de trabalho dos agricultores familiares e camponeses, o que se reflete na produção de alimentos de qualidade, seguros, diversos, ambientalmente sustentáveis e adequados à cultura local. Esse conceito é também relevante no que diz respeito à soberania das nações e sua autossuficiência com relação aos alimentos para consumo interno. Remete, ainda, à preservação de sementes tradicionais (crioulas) e da biodiversidade agrícola, além da valorização de cultura e hábitos alimentares de diversas populações (ABRANDH, 2013).

Em seus objetivos o PNAE alinha-se com os princípios de autonomia da soberania alimentar. O PNAE induz e potencializa a afirmação da identidade, a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, a (re)organização de comunidades, incluindo povos indígenas e quilombolas, o incentivo à organização e associação das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a valorização da produção familiar (GOMES E LOPES, 2016).

A alimentação escolar pode ser considerada um mecanismo de garantia de Soberania e SAN, pois, além de poder promover ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), atende a uma camada da população de baixa renda que não tem acesso a uma alimentação em quantidade e qualidade suficiente. Através do PNAE, programa de grande importância social em decorrência da fragilidade da alimentação da população brasileira, enquadrando-se como programa público de SAN de maior abrangência, contemplando atualmente todas as escolas públicas do Brasil (SANTOS *et al.*, 2014). A SAN propõe que as políticas de estímulo ao crescimento da produção agroalimentar devam estar associadas à valorização das culturas alimentares bem como ao

enfrentamento da pobreza no meio rural e ao estímulo ao desenvolvimento local e regional (BURITY *et al.*, 2010).

Em 2009, a alimentação escolar passou por significativas mudanças legais. Em janeiro foi aprovada a Medida Provisória nº 455 que estabeleceu uma legislação para o atendimento à alimentação escolar, convertida na Lei nº 11.947 em 16 de junho, marca a reformulação do PNAE, ressaltando os compromissos do programa com: a garantia do direito à alimentação escolar e a universalização do atendimento a toda rede pública de ensino; a promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar, tanto através da elaboração dos cardápios diários como no papel da escola na educação alimentar e nutricional; o controle social do Programa, fortalecendo a participação da comunidade nos Conselhos Escolares; a origem dos alimentos, estimulando a compra governamental da agricultura familiar (BRASIL, 2009). Esses compromissos estão expressos no Art 2º da lei nº 11.947/2009 que estabelece as diretrizes 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;

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” (BRASIL, 2009).

O PNAE tem o intuito de promover e garantir o acesso dos estudantes da educação básica à alimentação adequada, contribuindo para o desenvolvimento, crescimento, a aprendizagem e rendimento escolar, além da formação de hábitos alimentares saudáveis. É um programa de assistência financeira de caráter suplementar, atualmente, a União repassa a Estados, Municípios e Escolas Federais um valor fixado para cada aluno, por dia letivo em conformidade com a etapa e modalidade de ensino (BRASIL, 2015). O repasse é feito baseado no Censo Escolar, realizado no ano anterior ao do atendimento, os valores per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar (PNAE) que o Governo Federal repassa aos Estados e Municípios, foi alterado pela Resolução nº 01, de 08 de fevereiro de 2017, conforme quadro 1:

Quadro 01 - Recursos financeiros repassados para PNAE por modalidade de ensino

Modalidade de Ensino	Valores por aluno/dia
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 Atendimento Educacional Especializado no contra turno:	R\$ 0,53

Fonte: Elaborado pelos autores, com base na Resolução nº 01 (BRASIL, 2017)

O PNAE, a partir das novas diretrizes, tem promovido uma importante e verdadeira transformação na alimentação escolar, ao permitir que alimentos saudáveis e com vínculo regional, produzidos diretamente pela agricultura familiar, possam ser consumidos diariamente pelos alunos da rede pública de todo o Brasil. Além disso, estimula-se o fortalecimento da intersetorialidade, o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades, a redução da desigualdade social, da pobreza e da migração campo-cidade, por meio da redistribuição de renda aos agricultores familiares,

(FERIGOLLO *et al.*, 2017). Contribuindo com promoção da Segurança Alimentar Nutricional (SAN) e funcionando como uma política de garantia da soberania alimentar.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foi promulgada em 7 de abril de 2020, a Lei nº 13.987, que alterou a Lei 11.947/2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Regulamentada pela Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020, que estabelece como deveria ser feita a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar durante a crise do Coronavírus (BRASIL, 2009; BRASIL, 2020a; BRASIL, 2020b).

Com base na Lei 13.987/2020 o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia com a prerrogativa de gerir o PNAE em âmbito nacional, juntamente com Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, produziu e divulgou orientações para a execução do PNAE durante a pandemia. O material versa sobre a organização necessária para que os gêneros alimentícios fossem distribuídos às famílias das crianças matriculadas na rede pública de ensino, orienta, prioritariamente a distribuição de kits de alimentos. Quanto a agricultura familiar, ressalta que os contratos com os agricultores familiares devem ser mantidos, respeitando, sempre que possível, o calendário de entrega que foi estipulado. Sobre as demais condições da entrega, a gestão (gestores ou EEx) deve negociar diretamente com os fornecedores, desde que estas não onerem para os agricultores. Além de salientar a importância da realização de novas chamadas públicas, caso se mostre necessária (MAPA, 2020).

As IFEs da RMB, utilizaram diferentes estratégias para execução do PNAE durante a pandemia em comparação ao que era executado antes, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Caracterização da execução do PNAE nas IFES/RMB antes e durante a pandemia COVID – 19, em 2020

<b>Características Antes da Pandemia</b>	<b>Instituição 1</b>	<b>Instituição 2</b>	<b>Instituição 3</b>
Distribuição	Refeições	Refeições	Refeições
Recurso Utilizado	Assistência Estudantil e PNAE	Assistência Estudantil e PNAE	PNAE
Universalidade <sup>2</sup>	Sim	Sim	Sim
Periodicidade	Diária	Diária	Diária
Aquisição Agricultura Familiar	Sim	Sim	Não
<b>Características Durante a Pandemia</b>	<b>Instituição 1</b>	<b>Instituição 2</b>	<b>Instituição 3</b>
Distribuição	Renda e gêneros alimentícios	Gêneros alimentícios	Gêneros alimentícios
Recurso Utilizado	Assistência Estudantil	Assistência Estudantil	PNAE e Campanha
Universalidade	Não	Sim	Não
Periodicidade	1 vez ao mês (2 meses)	Única vez	1 vez ao mês (5 meses)
Aquisição Agricultura Familiar	Não	Não	Não

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

A Instituição 1 optou por não distribuir alimentos via PNAE, uma vez que a maioria dos alunos residem em outras localidades e estudam na instituição, com o isolamento social voltaram para as suas cidades. Assim, de forma alternativa, uma parte dos estudantes de nível médio/técnico e de graduação mais vulneráveis economicamente, avaliados por uma equipe de Assistência Social, continuaram recebendo valor em dinheiro, chamado de “auxílio permanência” mesmo durante a suspensão das aulas, através do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), este programa tem como um dos seus objetivos aumentar os níveis de alimentação e nutrição do estudante, com vistas a elevar seu rendimento escolar (BRASIL, 1983), o recurso proveniente deste programa é muito maior que o recurso proveniente do PNAE, mas em forma de “auxílio permanência atende uma quantidade pequena de alunos (menos que 20%), estes precisam concorrer à editais anuais, conforme informou representantes da instituição.

Após aproximadamente 3 meses de pandemia, no mês de junho, a Instituição 1 também entregou 300 cestas básicas com recurso da Assistência Estudantil aos estudantes

<sup>2</sup> Diretriz do PNAE que se refere ao atendimento a todos os alunos da educação básica (Brasil, 2009).



que pudessem comparecer ao Campus, como critério deveriam estar matriculado e ter sido contemplado com algum tipo de auxílio estudantil.

A Instituição 2 também optou por não fazer uso dos recursos do PNAE, utilizando recurso da Assistência Estudantil para distribuição de cestas básicas para alunos de nível médio/técnico e de graduação, totalizando 3500 cestas, estas foram distribuídas uma única vez, atendendo o total de alunos exceto aqueles que optaram por não receber. Os alunos deveriam agendar data e hora no site da instituição para adquirir a cesta de alimentos.

A Instituição 3 não recebe recurso do Programa Assistência Estudantil, geralmente solicita complementação de recursos para própria Instituição, que no momento da suspensão das aulas não estava disponível. Em um primeiro momento, antes da alteração da Lei 11.947/2009, os servidores da instituição, impulsionados pela solidariedade, iniciaram uma campanha que chamaram de Rede Colaborativa de Segurança Alimentar, com o objetivo de arrecadar cestas básicas para atender a demanda emergencial dos alunos. Após a alteração da lei, foram utilizados gêneros da alimentação escolar em estoque para elaboração de mais cestas que foram entregues uma vez ao mês aos alunos mais vulneráveis socioeconomicamente, conforme avaliação de equipe de Assistência Social.

Esta Rede colaborativa se estendeu até o mês julho de 2020, onde os principais provedores de cestas foram: Servidores e egressos da instituição; famílias de alunos que se encontravam em situação economicamente melhor; e alimentos provenientes do PNAE. Sendo possível atender 50% dos alunos, com a diminuição considerável das doações, no mês de agosto as cestas de alimentos confeccionadas passaram ser somente provenientes do PNAE, com isso o número de alunos atendidos passou para aproximadamente 20%, apesar da redução do número de alunos atendidos, foi mantida a frequência de uma vez ao mês enquanto perdurasse a suspensão das aulas presenciais.

Embora a criação de normativas tenha sido um importante avanço para a garantia da alimentação escolar aos alunos, na prática tem se mostrado um grande desafio para as entidades executoras, em especial para as IFEs da RMB que apresentam equipe atuante restrita e não estavam preparados para atuar em tempos de calamidade, com servidores no grupo de risco do coronavírus, comprometendo a logística para montagem e



### distribuição dos kits

Todo o processo de confecção e distribuição dos kits da alimentação escolar precisou seguir critérios higiênico-sanitários (higienização e sanitização) e de segurança individual (uso de equipamentos de proteção individual – EPI – como máscara, luva, aventais, entre outros), no sentido a preservar a saúde dos manipuladores e das famílias que receberam os kits, prevenindo dessa forma, possíveis contágios pela COVID-19.

Para Sipioni *et al.* (2020) políticas e programas já existentes na agenda pública, são fundamentais neste momento para amenizar a tragédia da fome que se anuncia durante e após a pandemia, contudo, a execução de tais ações deve se adaptar às condições impostas pelas políticas sanitárias propostas pelas autoridades, em especial o isolamento social.

Outro desafio para as entidades executoras é o financiamento do PNAE, conforme a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, este financiamento tem caráter suplementar, devendo ser complementado pelos estados, municípios e rede federal de ensino, no entanto, não há regulamentação para esta complementação, deixando-os totalmente flexíveis. Há casos, onde a EEx declara participar com 100% ou mais do investimento na alimentação escolar, mas a maioria, utiliza o valor federal como valor total de investimento no programa.

Se tomado como base o valor por aluno por dia letivo repassado pela União, a partir da Resolução n.1 de 8 de fevereiro de 2017, no Ensino Fundamental e Médio, por exemplo, é de R\$ 0,36, sendo esse o critério usado para calcular o valor a ser distribuídos às famílias durante a pandemia, chega-se a irrisórios R\$ 7,20 por mês (20 dias letivos X 0,36), o que seria insuficiente para montar kits de alimentos para todos os alunos, ferindo a universalidade do atendimento que é uma das diretrizes do programa. Algumas EEx, como foi o caso das Instituições 1 e 2, conforme a entrevista com seus representantes, decidiram não utilizar o recurso do PNAE, por não conseguir atender todos os alunos, além disso, como a alteração na Lei nº 11.947 foi de caráter orientador, ela autoriza, mas não obriga o seu cumprimento.

A aquisição da agricultura familiar também foi desafiador para as IFEs. Durante a suspensão das aulas e período da pesquisa, nenhuma das IFEs do estudo adquiriu gêneros da agricultura familiar. Entre os motivos apontados pelas instituições estão a falta

de logística, recursos humanos e condições sanitárias para separar e embalar estes alimentos, por estes produtos serem mais perecíveis ficando inviável garantir a qualidade desses alimentos desde a elaboração dos kits até a distribuição, pois os mesmos poderiam permanecer dias na instituição aguardando o dia da distribuição. Os kits de alimentos entregues pelas IFEs foram compostos principalmente por alimentos industrializados, em alguns havia ainda material de limpeza e higiene conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Kits IFES/RMB durante a pandemia COVID – 19.

Alimentos	Itens de Limpeza e Higiene	Alimentos Excluídos
Arroz Feijão Macarrão Leite Óleo Bolacha Óleo Leite em pó Sardinha em lata Açúcar	Água sanitária Sabão em barra Sabão líquido Papel Higiênico	Tubérculos Frutas Legumes Verduras

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

É de suma importância assegurar a qualidade da alimentação escolar, mesmo durante o período de pandemia, esses kits de acordo com as orientações do FNDE deveriam ser compostos, preferencialmente, por alimentos *in natura* e minimamente processados, buscando-se manter o fornecimento semanal de porções de frutas, hortaliças, tubérculos e raízes aos estudantes, com preferência àquelas de maior durabilidade (BRASIL, 2020a) o que reforça a importância de que fossem mantidas as compras de alimentos frescos e saudáveis da agricultura familiar.

Assim como neste trabalho, estudos realizados Triches et. al. (2019), Triches e Silvestre (2018) indicam que a compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE tem demonstrado dificuldades como a organização e documentação dos agricultores, o atendimento a logística de entregas, a adequação de preços dos gêneros, a falta de articulação entre gestores e agricultores e a falta de confiança desses últimos em relação ao poder público, dificuldades reportadas muito antes da pandemia e diferentes estratégias e experiências vêm sendo usadas para enfrentar esses problemas.

Algumas dessas dificuldades foram potencializadas durante o período emergencial. Para a distribuição de kits de alimentos aos estudantes, por exemplo, é necessário incluir as etapas de separação e embalagem dos gêneros, que não estavam previstas em contratos de aquisição firmados entre EEx e agricultores familiares para o ano de 2020. Como boa parte dos gêneros comprados da agricultura familiar inclui frutas e hortaliças frescas, que são altamente perecíveis, o processo de separação, embalagem e distribuição requer uma organização e periodicidade diferente de quando se trata de gêneros secos poucos perecíveis, fazendo com que os últimos acabem sendo privilegiados pelas EEx quando da montagem dos kits de alimentos (PEREIRA et. al, 2020; BICALHO E LIMA, 2021).

Como aponta MAPA (2020) os agricultores fornecedores possuem um calendário de produção que foi organizado em função das chamadas públicas e que, diante da atual conjuntura, uma possível suspensão da entrega de determinados gêneros pode inviabilizar sua produção futura e trazer prejuízos às famílias envolvidas, uma vez que os demais canais de comercialização também foram prejudicados com a crise. Desta forma, não é equivocado afirmar que não é só possível, mas sim imprescindível, a manutenção dos contratos de fornecimento com os agricultores familiares, como forma de garantir o direito à alimentação escolar e cumprimento à legislação atual de enfrentamento à pandemia da COVID-19 (CAMPANHA, 2020). Estimular a Agricultura Familiar Local é necessário não só para evitar o desabastecimento durante a pandemia, mas também precisa estar no horizonte da futuridade para o mundo pós crise, o segmento da agricultura rural familiar precisa tanto do apoio do Estado como dos consumidores.

Diversos agricultores viram os canais de comercialização ser suspensos, seja pelo fechamento temporário de restaurantes, seja pela paralisação das aquisições pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ou, ainda, em virtude da redução (e, em diversos casos, fechamento) da comercialização nas feiras livres e nos mercados. Outros vivenciam dificuldades de comercialização (de alimentos, produtos, artesanato, mão de obra etc.) em virtude de medidas que têm limitado os deslocamentos intermunicipais ou restringido o transporte público (RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020).

Para Ribeiro-Silva *et al.* (2020) o atraso na orientação federal e na coordenação do Sistema Nacional de Educação no que se refere ao PNAE gerou grande discrepância

nas iniciativas de Entidades Executoras, que tentaram amortecer os impactos da interrupção das aulas e de fornecimento da alimentação escolar emitindo normas e decretos, para garantir que os recursos ou os alimentos chegassem às famílias carentes e em situação de vulnerabilidade .

Em todo o Brasil, as estratégias adotadas pelas Entidades Executoras foram muito heterogêneas, embora as orientações e normas tenham sido direcionadas a todo o país, a melhor forma de manter a alimentação escolar durante a suspensão das aulas presenciais caberia à gestão local. Algumas estratégias implementadas no país foram ao encontro da legislação nacional e orientações do FNDE, outras não seguiram o recomendado, optando pela compra centralizada, com dispensa de licitação, de uma grande empresa atacadista, sem qualquer observância ao percentual mínimo da agricultura familiar. Esta opção reforça uma tendência geral de exclusão dos agricultores familiares dos circuitos de abastecimento, em um momento em que estes vivem uma enorme insegurança sobre o escoamento de sua produção e empobrecimento de suas famílias, fortalecendo as grandes redes varejistas em detrimento da agricultura familiar.

O Guia sobre Alimentação Escolar publicado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020) indica que EEx utilizaram orçamentos próprios, que chegam a ser até seis vezes maiores do que o per capita repassado pelo FNDE, e sobre os quais têm autonomia de gestão. Muitos destas começaram a fazer as adequações da alimentação escolar ao contexto da pandemia, com recursos próprios, antes mesmo da aprovação da nova lei e regulamentação pelo FNDE.

Estudo realizado por Amorim; Ribeiro Junior e Bandoni (2020) propõe um conjunto de estratégias para que o PNAE possa garantir a alimentação dos escolares neste momento de crise como distribuição de kits ou refeições para escolares, se possível mantendo o caráter universal da política ou beneficiando estudantes das famílias elegíveis para receber o Auxílio Emergencial; ampliar o valor repassado pelo PNAE para os municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo e muito baixo; manter e incentivar a aquisição de alimentos da agricultura familiar. E para além da operacionalização no período da pandemia, sugerem ainda estratégias devem ser implementadas após o retorno das aulas como levantamento da insegurança alimentar entre os estudantes, manutenção da equidade da política por meio da ampliação do valor



do repasse para municípios com IDH baixo e muito baixo, além de atendimento dos escolares de famílias em insegurança alimentar durante as férias e o recesso escolar.

É válido ressaltar que os recursos do PNAE não prevêm o fornecimento da alimentação escolar nos períodos de recesso e férias escolares. A necessidade de isolamento social também evidenciou que a ampliação do acesso à alimentação para além dos dias letivos, apesar de elevar os gastos do PNAE, tem alto potencial de efetividade na promoção da segurança alimentar e nutricional entre crianças e adolescentes em todo o país, desta forma torna-se importante a manutenção do atendimento aos escolares durante as férias e o recesso escolar após o fim da pandemia (AMORIM; RIBEIRO JUNIOR; BANDONI, 2020).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) representa um dos principais meios de garantir alimentação adequada aos escolares brasileiros durante os dias letivos, e um dos mercados mais importantes para geração de renda para muitos agricultores familiares. No entanto, para aqueles que já viviam em situação de pobreza ou limitações nas condições socioeconômicas, a pandemia da COVID-19 pode significar intensificação da vulnerabilidade socioeconômica, esses problemas tendem a ter consequências ainda a serem dimensionadas a médio e longo prazo, para além da crise sanitária, conforme Quadro 4.

Para Coca; Santos e Salvaterra (2020) o pós-COVID-19 tende a ter como um de seus efeitos mais dramáticos a acentuação da fome em escala global. Evitar ou minimizar esse processo exige a criação de ações conjuntas dos diversos níveis de governos e a reestruturação do *status quo* das políticas alimentares, de modo a garantir o acesso universal à comida saudável e culturalmente apropriada.

Quadro 04 - Repercussões da COVID-19 para Execução do PNAE nas IFES/RMB

Diretrizes do PNAE	Repercussões da pandemia Covid-19
Emprego da alimentação saudável e adequada	- Redução do consumo de alimentos in natura; - Prejuízos na oferta de alimentos in natura da Agricultura Familiar (AF), especialmente as frutas e os vegetais;
Inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem	--Aumento do ganho de peso e/ou transtornos alimentares associados à inatividade física e ao isolamento social;
Universalidade do atendimento aos alunos	- Recorte socioeconômico;
Participação da comunidade no controle social	- Isolamento social;

Apoio ao desenvolvimento sustentável	- Paralisação na aquisição de alimentos da Agricultura Familiar; - Suspensão de renda para agricultores familiares;
Direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos	Paralisação da distribuição de refeições nas escolas; - Comprometimento da disponibilidade, escolha, preparo, consumo do alimento e sua relação com a saúde e com a sua utilização biológica;

Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

Por conta do isolamento social para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, o PNAE se encontra frente a um enorme desafio para continuar com o fornecimento da alimentação escolar. Assim como neste estudo, em muitos casos, a suspensão das aulas nas escolas públicas significou a interrupção ou a precarização do acesso à alimentação, o que não apenas impacta no orçamento das famílias, mas também prejudica quantitativa e qualitativamente a alimentação dos alunos (AMORIN, RIBEIRO JUNIOR; BANDONI, 2020). Os desafios e consequências econômicas e sociais impostos pela pandemia para a execução do PNAE devem ser encarados, ao mesmo tempo, como um chamado para um debate mais amplo e profundo sobre o sentido e como o significado da alimentação escolar num país com altos índices de insegurança alimentar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da COVID 19 evidenciou a importância do PNAE, foram criadas normativas de caráter orientadoras para a execução do programa durante o período, permitindo adotar medidas e ações de caráter emergencial em defesa da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. A execução do PNAE nas IFEs estudadas não ocorreu de forma efetiva, os recursos do programa não foram suficientes para atender todos os alunos, foi necessário fazer uso de outros recursos como da assistência estudantil e da campanha solidária, ainda assim, precisou fazer recorte social para atendimento aos alunos mais vulneráveis socioeconomicamente. Desde o início da pandemia a agricultura familiar ficou à margem das estratégias construídas nessas Instituições, uma vez que as mesmas não conseguiram adquirir e distribuir alimentos deste segmento produtivo.

Desta forma, o programa enfrentou muitos desafios para cumprir seus objetivos e diretrizes, entre eles a garantia da segurança alimentar e nutricional. As estratégias utilizadas não alcançaram os desafios do PNAE, em tempos de calamidade pública e



ressaltam a necessidade de articulação entre a sociedade civil e o Estado, em todos os seus níveis, na construção de políticas públicas que garantam a segurança alimentar e nutricional, a renda, a saúde e a segurança sanitária, de forma emergencial e continuada.

Este trabalho pode auxiliar a compreender as dificuldades e a heterogeneidade das ações para execução do PNAE em tempos de calamidade pública, entendendo que de acordo com cada realidade são encontrados diferentes desafios, bem como servir como indicador para adequar os valores repassados pela União, ratificar a necessidade de criação de regulamentação para o financiamento do PNAE pelas EEx, indispensável para atender os princípios e diretrizes do programa, e mobilização de diferentes setores para o fortalecimento da aquisição de gêneros na agricultura familiar, uma vez que comprar da agricultura familiar vai além de cumprir uma obrigação, pois possibilita concomitantemente garantir uma alimentação de melhor qualidade para os estudantes, apoiar o desenvolvimento regional sustentável e promover a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.

Esta pesquisa acena ainda para novas inquietações, a exemplo, avaliar os impactos das ações do PNAE durante a pandemia, que podem gerar pesquisas mais amplas e profundas sobre a temática.

## REFERÊNCIAS

ABRANDH. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional / organizadora, Marília Leão. – Brasília: **ABRANDH**, 2013.

AMORIM, A. L. B.; RIBEIRO JUNIOR, J. R. S.; BANDONI, D. H.. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1134-1145, Ago. 2020.

BICALHO, Daniela; LIMA, Tácio de Mendonça. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia da COVID-19. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, [S.l.], v. 15, p. e52076, out. 2020. ISSN 2238-913X. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/52076>>. Acesso em: 01 abr. 2021.

BOSQUILIA, S. G. C. DE C.; PIPITONE, M. A. P. A Soberania Alimentar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Piracicaba (SP) – concepções e redefinições. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 23, n. 2, p. 973-983, 20 dez. 2016.



BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 2, de 9 de abril de 2020a.** Estabelece como deve ser feita a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar durante a crise do Coronavírus. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13453-resolu%C3%A7%C3%A3o%C2%B0-02,-de-09-de-abril-de-2020>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.987 de 07 de abril de 2020b.** Altera a Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113987.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113987.htm) Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020c.** Reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 1, de 8 de fevereiro de 2017.** Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE. 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index=Alterar%20o%20valor%20per%20capita,Programa%20de%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20Escolar%20D%20PNAE>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar.** 2ª edição Brasília, DF. 2015.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

BRASIL. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN.** Lei Nº 11.346 de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20042006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2006/lei/111346.htm)>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº88.295, de 10 de Maio de 1983. Aprova o Estatuto da Fundação de Assistência ao Estudante e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** 1983 10 mai.

BURITY, V.; FRANCESCHINI, T.; VALENTE, F.. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional.** Brasília, DF: Abrandh, 2010. 204p.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCAÇÃO (CAMPANHA). Guia COVID-19 (2020): **Alimentação Escolar – Informe-se e saiba como agir, cobrar, e trabalhar pela educação de maneira colaborativa**. Disponível em: <<https://campanha.org.br/noticias/2020/05/04/campanha-lancaguiacovid19alimentacao-escolar/>>. Acesso em: 30 abril de 2020.

COCA, E. L. de F.; SANTOS, L. L. M., SALVATERRA, J. R. [Alguns apontamentos para pensar a agricultura e a alimentação no contexto pós-covid-19](#). NEADS. v. 1 n. 1 (2020). Disponível em: <http://neads.btv.ifsp.edu.br/ojs/index.php/revneads/issue/view/>. Acesso em 20 Set. 2020.

FERIGOLLO, D.; KIRSTEN, V.R.; HECKLER, D.; TORRES FIGUEREDO O. A.; PEREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R.M. Aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista de Saúde Pública**. 2017;51:6.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE (2019). **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae>.

GOMES, R. M.; LOPES, S. R. S. **Manual da Agricultura Familiar: Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. Brasília: FNDE 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE; 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico, 2010: características urbanísticas do entorno dos domicílios**. Rio de Janeiro : IBGE, 2010, 171p.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (covid-19)**. 1ª edição, tiragem: digital, 2020.

PEREIRA, A. S.; CAMPOS, F. M.; SANTOS, C. R. B; LIMA E. C. S.; MOCELLIN, M. C.; SERRA, G. M. A.; FERREIRINHA, M. de L. C.; AZEVEDO A. B. C.. Desafios na execução do programa nacional de alimentação escolar durante a pandemia pela covid-19 / challenges of the national school meals program during the covid-19 pandemic. **Brazilian journal of development**. V.6. Nº 8, 2020.

PEREIRA, F. S. (2017). **Sustentabilidade Da Região Metropolitana De Belém – Pará Sob A Ótica De Diferentes Índices**. Dissertação (Dissertação de mestrado) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Pará, Belém.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (Rede PENSSAN). **Inquérito Nacional sobre**



**Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**, 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf). Acesso em 01 de abr. 2021.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia et al . Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 25, n. 9, p. 3421-3430, Sept. 2020. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141381232020000903421&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232020000903421&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 22 Set. 2020.

SANTOS, F.; FERNANDES, P. F.; ROCKETT, F. C.; OLIVEIRA, A. B. A. de.. Avaliação da inserção de alimentos orgânicos provenientes da agricultura familiar na alimentação escolar, em municípios dos territórios rurais do Rio Grande do Sul, Brasil. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, 2014. v. 19, n.5, maio, p.1429-1436.

SIPIONI, M. E.; RIQUIERI, M. R. L.; BARBOSA, J. P. M.; BISCOTTO, D. B.; SARTI, T. D.; ANDRADE, M. A. C. **Máscaras Cobrem O Rosto, A Fome Desmascara O Resto: Covid-19 E O Enfrentamento À Fome No Brasil**. Preprint-Scielo, 2020.

TRICHES, R. M; SIMONETTI, M. G.; PEREZ-CASSARINO J.; BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A.. Condicionantes e limitantes na aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar no estado do Paraná. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 1, p. 118-137, jan. 2019.

TRICHES, R. M.; SILVESTRI, F. Adequação das Chamadas Públicas para Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 44, p. 233-259, 8 ago. 2018.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO) (2020). **Coronavirus disease 2019 (COVID-19) – Situation Report 56**. Geneve. Disponível em: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situationreports/20200311sitrep-51-covid-19.pdf>. Acesso em jun. 2020.



# Agricultura Familiar:

## Pesquisa, Formação e Desenvolvimento

RAF. v.15 , nº 01 / jan-jun 2021, ISSN 1414-0810 / E-ISSN 2675-7710

Abastecimiento de alimentos de la agricultura familiar en la alimentación escolar durante la pandemia por COVID-19: desafíos y reflexiones a partir de una experiencia local en Costa Rica

**Food supplied from family farmers to school food programs during the COVID-19 pandemic: challenges and reflections from a local experience in Costa Rica**

Marianela Zúñiga Escobar, Doctora, UCR, marianela.zunigaescobar@ucr.ac.cr;

Shirley Rodríguez González, Doctora, UCR, shirley.rodriguez@ucr.ac.cr;

Marcela Dumani Echandi, Doctora, UCR, marcela.dumani@ucr.ac.cr

### Resumen

En las últimas dos décadas Costa Rica avanzó, tanto jurídica como institucionalmente, en la articulación de acciones para vincular el abastecimiento institucional de alimentos producidos por la agricultura familiar con la alimentación escolar. En el 2020 la pandemia por la COVID-19 marcó la pauta del abastecimiento alimentario, sugiriendo nuevas estrategias para su ejecución. El objetivo de este artículo es describir los principales desafíos del proceso de abastecimiento de alimentos producidos por la agricultura familiar en la alimentación escolar durante el 2020 en el Cantón de Coto Brus, Costa Rica. Se realizó un análisis descriptivo que incluyó revisión documental y la sistematización de siete mesas de diálogo con actores locales y nacionales. En el contexto de la pandemia, se intensificaron ciertos desafíos como: la articulación multinivel y la participación; la asistencia técnica; la regionalización, producción y consumo local; la participación de la población joven y de la agricultura familiar, y la situación de precios y sistemas de pago.

### Palabras clave

Abastecimiento institucional de alimentos, agricultura familiar, alimentación escolar.

### Abstract

In the last two decades, Costa Rica has made progress, both legally and institutionally, in the articulation and coordination of actions to link the institutional supply of food produced by family farmers in school food programs. In 2020, the COVID-19 pandemic set the tone for the food supply, suggesting new strategies for implementation. The objective of this article is to describe the main challenges for the implementation of the food supply from the family farming sector to school food programs in 2020 in Coto Brus, Costa Rica. A descriptive analysis was carried out through a literature review and systematization of seven round-table discussions with local and national actors. Experiences prior to the pandemic made it possible to face the delivery of food during confinement. However, challenges in this context intensified, including: multilevel articulation and participation; technical assistance; regionalization, production and local consumption; the participation of the young population and family farming and the situation of prices and payment systems.

### Keywords

Institutional food supply, family farming, school feeding



## INTRODUCCIÓN

En el contexto de la pandemia ocurrida por la COVID-19, a partir del año 2020 varios países buscaron soluciones para garantizar la alimentación de los niños y las niñas escolares. En el caso de los países de la Región Mesoamericana, es importante reconocer que los avances en la promoción y fortalecimiento de los programas de alimentación escolar durante los últimos cinco años y la participación de la agricultura familiar en la adquisición de estos alimentos, resultan relevantes para la continuidad del abastecimiento durante el periodo de la Pandemia (FAO, 2021).

En el caso de Costa Rica, el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) del Consejo Nacional de Producción (CNP) se encarga de proveer las compras públicas de alimentos. Así, el Ministerio de Educación Pública (MEP) gestiona la compra de alimentos al PAI, a partir de la administración que realizan las Juntas Escolares o Administrativas de los centros educativos que forman parte del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA).

Durante el periodo anterior a la Pandemia, una serie de eventos concatenados colocó en el debate público el tema del abastecimiento de alimentos producidos por la agricultura familiar en la alimentación escolar. Entre estos eventos se puede mencionar: a) El fortalecimiento del Artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP (Ley N°8700) en el año 2008, en donde se prioriza realizar las compras públicas de alimentos del PAI a micro, pequeños y medianos productores; b) La implementación de la iniciativa Escuelas Sostenibles como parte del Proyecto de Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025 promovido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO) y el Gobierno de Brasil; c) Una participación activa de la Red Costarricense de Agricultura Familiar (REDCAF) por el reconocimiento de esta categoría en un Plan Nacional de Agricultura Familiar y en el impulso a la propuesta presentada por Costa Rica ante las Naciones Unidas para la declaratoria de la Década de la Agricultura Familiar.

Específicamente en el Cantón de Coto Brus en la Región Brunca (zona sur de Costa Rica, vertiente pacífica), la experiencia de abastecimiento alimentario por medio del PAI se consideró como modelo para otros contextos del país, sobre todo por la

participación y representación de organizaciones e instituciones en la implementación de la iniciativa. Sin embargo, a pesar de las potencialidades relacionadas con una articulación nacional de acciones entre el Ministerio de Educación Pública y el Consejo Nacional de Producción, también hubo limitaciones del proceso que perjudicaban un abastecimiento satisfactorio en el nivel local.

El 2020 fue un año atípico y las repercusiones de la emergencia sanitaria, marcaron una pauta sobre el abastecimiento de la alimentación escolar en el país. La suspensión de lecciones obligó al MEP a establecer una serie de disposiciones para sustituir momentáneamente el servicio de alimentación (preparación en el comedor estudiantil y compra de alimentos preparados) y replantear su forma de hacer llegar los alimentos a los niños y niñas, a manera de “canastas alimentarias” periódicas.

A inicio del 2020 la Dirección de Programas de Equidad (DPE), órgano técnico responsable de reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo costarricense en procura del acceso a alimentos y la permanencia de los estudiantes de más bajos ingresos, elaboró un Protocolo general para la distribución de alimentos en centros educativos públicos con suspensión de lecciones, mediante el manejo integral de los distintos programas sociales (entre ellos el PANEA), de modo que los estudiantes que lo necesiten puedan acceder a alimentos inocuos y nutritivos, sin necesidad de exponerse en espacios públicos y concurridos (MEP, 2020).

Dicho protocolo pretende: 1) cumplir con el derecho a la alimentación de los estudiantes, 2) cumplir con las disposiciones establecidas por el Ministerio de Salud Pública (MSP) y 3) ayudar a dinamizar la economía local mediante las compras públicas (SÁNCHEZ, 2020), incluyendo las compras de alimentos a la agricultura familiar, aspecto medular en el presente artículo.

En este contexto fue desarrollado este estudio descriptivo, el cual forma parte del proyecto de investigación titulado “Seguridad Alimentaria y Nutricional y Programa de Alimentación Escolar en San Vito de Coto Brus: avances y desafíos” (2017-2021) de la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica. Se realizó revisión documental y revisión bibliográfica con el fin de comprender el contexto institucional y normativo del abastecimiento de alimentos producidos por la agricultura familiar para la alimentación escolar. Además, se desarrolló una sistematización y análisis de los resultados de un



diseño de investigación-acción-participativa que consistió en la ejecución de siete mesas de diálogo tituladas “Entre producción y consumo: más allá de un acto de comercialización”, durante los meses de octubre a diciembre del 2020 y de febrero a abril 2021.

En las mesas de diálogo participaron actores locales del cantón de Coto Brus, por ejemplo, representantes de entidades como el Centro Agrícola Cantonal (CAC), la Unión de Productores Agropecuarios de Coto Brus (UPACOB), de instituciones como el Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Educación Pública (MEP), Colegio Técnico Profesional, Consejo Nacional de Producción (CNP), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y miembros de las Juntas Escolares o Administrativas de los centros educativos. También se contó con actores miembros de otros Centros Agrícolas Cantonales de la Región Sur y con actores del nivel nacional de instituciones como el MEP y del CNP. El equipo investigador estuvo presente en todas estas mesas, cumpliendo la función de facilitación.

Participaron un total de 28 actores, asistiendo entre 10 y 22 personas a cada sesión. Dichas mesas de diálogo fueron desarrolladas y grabadas por medio de la plataforma Zoom y tuvieron la siguiente dinámica: exposición de experiencias por parte de 2 o 3 actores involucrados en la problemática; posteriormente, se realizó un espacio de diálogo, en donde todas y todos podían participar para construir un tejido grupal a manera de conversatorio. De cada mesa de diálogo fue elaborada una memoria en la cual se sistematizaron las principales discusiones y aportes de los participantes. Los resultados fueron agrupados en las categorías de avances y desafíos del programa de alimentación escolar en el contexto de la pandemia, de acuerdo con la experiencia local. Finalmente, en la mesa 7, fue presentado un análisis de situación a los participantes, por las investigadoras, a fin de validar los desafíos encontrados y presentar posibles alternativas de solución que fueron discutidas en las mesas anteriores.

El presente documento presenta 3 secciones, además de esta. La primera se refiere a la contextualización del abastecimiento institucional escolar en Costa Rica. En la segunda se abordan los cambios en la normativa de los programas vinculados con el abastecimiento de la alimentación escolar durante la pandemia. La tercera presenta el análisis de la situación a partir de los desafíos y discusiones identificadas por medio de

las mesas de diálogo con los actores. Finalmente, son presentadas las consideraciones finales.

## CONTEXTO DEL ABASTECIMIENTO DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN COSTA RICA

Para comprender el abastecimiento de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar en Costa Rica, es preciso conocer la existencia y operación de dos programas complementarios como son el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) y el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI). Estos se describen a continuación.

### - Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA)

El PANEA es uno de los programas del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica que propician el acceso y la equidad educativa en sectores de mayor vulnerabilidad. Se crea en 1987, mediante el Decreto N° 18753 M.E.P. con el fin de administrar el programa de comedores escolares. Los comedores escolares en Costa Rica tuvieron sus inicios en el año 1905; sin embargo, su consolidación se dio en la década de los años 70, al dotarse de recursos económicos permanentes por medio de la creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) con la aprobación de la Ley N° 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (1974). (FODESAF, 2016).

Este programa tiene como objetivos proporcionar una alimentación complementaria a los estudiantes de los centros educativos públicos, promover procesos de educación alimentaria y nutricional y reforzar adecuados hábitos de higiene y comportamiento en torno a la alimentación diaria (FODESAF, 2016).

Las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas (con participación ciudadana), son órganos auxiliares de la Administración Pública y son la base para el funcionamiento de los centros educativos públicos y para la ejecución del programa en cada centro educativo. Su creación está prevista en el Código de Educación de 1944 y en la Ley Fundamental de Educación de 1957; funcionan como entidades de derecho público, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.

Estas Juntas tienen el deber de administrar los recursos económicos para el

funcionamiento de los comedores escolares que son asignados al centro educativo por medio del PANEA y que provienen del FODESAF y del MEP. La ejecución de dichos recursos se realiza siguiendo los procedimientos vigentes de contratación administrativa dispuestos en la Ley N° 8291 (Reforma a la Ley de Contratación Administrativa), así como los lineamientos técnicos indicados en el Art. 15 del Reglamento General de Juntas y la ley correspondiente (Decreto Ejecutivo N° 38249-MEP, Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas).

Hasta el 2012, la cobertura del PANEA era de carácter social focalizada y, el programa daba prioridad a los cantones y distritos que presentaban un nivel bajo de desarrollo (MEP, 2012). A partir del 2013 se estableció que tuviera una cobertura universal para abarcar a la población estudiantil de primera infancia y escolar, en los centros educativos que forman parte del PANEA. En el caso de la población estudiantil de secundaria, la cobertura continúa siendo de carácter social focalizada, priorizando la atención de los beneficiarios de acuerdo con las condiciones económicas, nutricionales y otras vulnerabilidades asociadas (FODESAF, 2016).

#### - Programa de Abastecimiento Institucional (PAI)

El PAI es un programa a cargo del Consejo Nacional de Producción (CNP), institución del Sector Agropecuario que fue creada en la década de los años 1940, a raíz de los efectos de aprovisionamiento de alimentos después de la Primera Guerra Mundial y la alta dependencia de importación de alimentos básicos en ese momento. En 1956 evolucionó a institución autónoma del Estado. Según el artículo 5° de la Ley Orgánica del CNP, N° 2035 de 1956 y su reforma a partir de la Ley 6050 en el año 1977:

Para el cumplimiento de sus fines, el Consejo tendrá las siguientes atribuciones: a) Comprar directa y exclusivamente a los productores nacionales artículos básicos de consumo popular a precios que garanticen utilidades justas, contribuyendo así a fomentar esa producción. Solamente en casos excepcionales, por acuerdo razonado tomado por dos tercios o más del total de miembros de la Junta Directiva, podría comprar a los intermediarios [...] (COSTA RICA, 1977).

Según lo dispuesto en el Art. 11 de dicha Ley, los productos autorizados para abastecer a las instituciones públicas deberán ser de origen nacional. La comercialización de productos procedentes de la importación sólo se autoriza en caso de que el producto

y/o materia prima no sea producido en el país o si existiera desabastecimiento local del mismo (Art. 20 del Reglamento). De esta forma, el CNP es la institución encargada del abastecimiento de productos agrícolas y agroindustriales en los programas y proyectos institucionales del Estado, entre ellos el PANEA. Su propósito es disminuir sus costos de operación y permitir al agricultor nacional tener acceso a ese mercado (CNP, 2017); tal y como lo describe el Artículo 9º de la misma Ley:

Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de éste, a los precios establecidos. A tal efecto, quedan facultados dichos entes para contratar directamente esos suministros con el Consejo (COSTA RICA, 1977).

Al identificarse algunas inconsistencias en la elección de suplidores del PAI, en el año 2008 fue reafirmado y fortalecido el Artículo 9 vigente en la Ley 2035 del CNP mediante la Ley 8700, en la cual se expresa la obligatoriedad de realizar la compra de alimentos a micro, pequeños y medianos productores:

Artículo 9- Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo Nacional de Producción (CNP) todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de esta institución, a los precios establecidos. El Consejo Nacional de Producción debe fungir, con carácter de prioridad, como facilitador en el acceso al mercado institucional a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícola de Costa Rica (COSTA RICA/CNP, 2008).

Según Quirós (2020), la compra directa de los alimentos que realiza el CNP, representa un ahorro global en gastos del Estado por no realizarse procesos licitatorios. Sin embargo, el principal desafío operativo del CNP recae en el hecho de establecer un proceso gradual para pasar de comprar alimentos de los grandes proveedores a estimular las compras de alimentos producidos por agricultores que trabajan en micro, pequeña y mediana escala, buscando el beneficio para la agricultura familiar.

Durante los últimos años el PAI aumentó considerablemente la cantidad de proveedores. Para el año 2013 el PAI contaba con 88 proveedores y para el 2020 este número aumentó a 291 (en setiembre 2020), los cuales atienden las compras públicas de 40 entidades. Sin embargo, el PAI atiende 3300 puntos del país, siendo el MEP el principal cliente del programa, dentro del cual son atendidos diversos centros educativos (QUIRÓS, 2020).

Este crecimiento también buscó un desplazamiento hacia las zonas rurales. De

acuerdo con Quirós (2020), antes del 2013 la mayoría de proveedores se encontraban ubicados en la GAM y la mayoría eran grandes empresas. No obstante, para el 2020 la mayoría de proveedores se localizaba en los alrededores de las Unidades Regionales, es decir, en los puntos o regiones donde se requiere atender al cliente. Cabe mencionar que de estos 291 proveedores, la mayoría (aproximadamente un 90%) producen en micro (38%), pequeña (34%) y mediana (18%) escala.

Uno de los requisitos que deben contemplar las agroempresas proveedoras, es que tienen la obligación de proveerse de productores locales. Para eso, el CNP tiene dentro de sus tareas, realizar una visita cada tres meses a estos proveedores locales para corroborar si efectivamente dichas agroempresas se abastecen de estos productores, con la finalidad de asegurarse la dinamización económica local (VARGAS, 2020).

Para su ingreso al PAI los proveedores deben cumplir los siguientes requisitos: a) cumplir con los registros y normas de empaque de la planta de proceso, b) el permiso Sanitario del Ministerio de Salud, c) el certificado veterinario de operación, d) el certificado de Incopescas (productos frescos del mar), e) cumplir con el Reglamento Técnico Centroamericano de Alimentos, f) tener transporte con permisos de funcionamiento, g) estar inscrito y al día con la Caja Costarricense del Seguro Social, h) inscripción en el Ministerio de Hacienda, i) contar con póliza de riesgos de trabajo, j) certificación de categoría de Pequeña y Mediana Empresa, k) certificación de ingresos y, h) aceptación de pago a 30, 45, 60 o 90 días (VARGAS, 2020).

## ANTECEDENTES DEL ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS PRODUCIDOS POR LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN COTO BRUS

En el caso de Coto Brus, las experiencias del proceso de abastecimiento de la alimentación escolar representaron un avance que se destacó por el reconocimiento de la agricultura familiar como proveedora de los alimentos locales distribuidos por el PAI. Esta distinción se debe, en gran parte, a la participación activa de organizaciones de agricultores y a una articulación interinstitucional que ya ha sido reconocida y descrita en otros estudios anteriores sobre esta localidad; según Fernández, Granados y Rodríguez (2012, p. 143) esta particularidad de Coto Brus se debe a la búsqueda de un nuevo proceso

de gobernanza local.

Adicionalmente, el proyecto de Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar en América Latina y el Caribe impulsado por la FAO y el Gobierno de Brasil durante el 2014 al 2018 en nuestro país, incluyó al Cantón de Coto Brus como uno de los proyectos piloto de la iniciativa Escuelas Sostenibles.

Este proyecto se realizó por medio de instituciones que conformaban el ya existente Comité Sectorial Local (COSEL) coordinado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (el cual integra las instituciones del sector agropecuario) y el Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI), coordinado por la Municipalidad (el cual está integrado por todo ente público que desarrolla actividades en la región) a los cuales se sumaron otras organizaciones como: Cooperativas, Asociaciones y Organizaciones de productores, Cámaras, Centros Agrícolas, Asociaciones de Desarrollo Integral, Juntas Administradoras de Asentamientos y Asociaciones Cívicas. Algunos de estos organismos se destacan por su alto nivel agro empresarial y su gran capacidad de gestión, como por ejemplo Cooprosanvito y Coopesabalito, así como otras que se destacan por su apoyo al productor y más recientemente al desarrollo de la Agroindustria como son el Centro Agrícola Cantonal de Fila Guinea; además de instituciones públicas como el MAG, Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Consejo Nacional de Producción (CNP), Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE) y el Instituto de Desarrollo Rural (INDER); así como consultores de la FAO que desarrollaron proyectos relativos a la productividad del Cantón, por medio de la cooperación técnica (MAG-POI, 2016, p. 12 y 18).

La intención de abordar la ejecución del proyecto piloto en Coto Brus, desde una visión interinstitucional e intersectorial fue uno de los objetivos principales de la iniciativa Escuelas Sostenibles, así como la búsqueda por generar sinergia y complementariedad entre los participantes (FAO/MEP/ BRASIL, 2017, p. 20). De acuerdo con Zúñiga-Escobar (2019), a pensar de lo anterior, no se logró consolidar una articulación intersectorial; sin embargo, fue posible alcanzar una coordinación entre las instituciones y organizaciones que permitió avanzar en ese sentido. En los años siguientes, a pesar de que no hubo una renovación del Convenio de Cooperación, la inclusión de responsabilidades institucionales relativas al proceso de abastecimiento

institucional de alimentos producidos por la agricultura familiar en la alimentación escolar, fue un antecedente importante para el fortalecimiento de la articulación institucional entre el PANEA y el PAI.

En el caso del PAI, se ejecutaron acciones desde una perspectiva de trabajo que contempla un mayor interés institucional por la inclusión de alimentos provenientes de la agricultura familiar; siendo coherentes con el Artículo 9 que fue reafirmado y fortalecido en la Ley 8700. En ese sentido, Vargas (2020) indica que para el caso de Coto Brus se ha tratado de identificar suplidores del PAI que sean de la Región Brunca.

#### LA COVID-19 Y LOS CAMBIOS EN LA NORMATIVA DE LOS PROGRAMAS VINCULADOS CON ABASTECIMIENTO DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR.

A raíz de la declaratoria de emergencia nacional manifiesta mediante Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S, tanto en el Ministerio de Educación Pública (MEP) como el Consejo Nacional de Producción (CNP), desarrollaron una serie de acciones y lineamientos para continuar con el abastecimiento de la alimentación escolar en un contexto de no presencialidad de la población estudiantil en los centros educativos.

En el PANEA del MEP fueron definidas dos acciones puntuales: a) autorización para compra de alimentos producidos localmente y, b) lineamientos para brindar paquetes de alimentos a los usuarios del programa. En el caso de la primera, fue establecido lo siguiente:

Las Juntas de Educación y Administrativas que no puedan ser suplidas de productos de alimentación por el CNP, pueden realizar contrataciones directas con proveedores locales, bajo la modalidad de entrega según demanda, en el marco de la implementación del Protocolo general para la distribución de alimentos en centros educativos públicos con suspensión de lecciones a raíz de la emergencia nacional por COVID-19, mientras se mantenga la declaratoria de emergencia nacional....(Circular DVM-A-DPE-0126-2020, 25 de marzo de 2020).

Esta autorización fue dada siempre y cuando se pudiera comprobar la idoneidad del proveedor y el cumplimiento de sus obligaciones según las leyes vigentes. Además, esa contratación estaba supeditada a los alimentos definidos en los Protocolos generales emitidos y solicitaba la elaboración de registros de los procesos de compra e indicaba que el plazo de vigencia será únicamente el de la emergencia.

El “Protocolo general para la distribución de alimentos en centros educativos públicos por la suspensión de lecciones, a raíz de la emergencia nacional por COVID-19” tuvo siete versiones. Este define los lineamientos técnicos requeridos para realizar la compra y posteriormente la entrega de paquetes de alimentos a la población estudiantil beneficiaria de PANEA, con el fin de que pudieran acceder a alimentos inocuos y nutritivos, sustituyendo momentáneamente el servicio de alimentación en las escuelas. El protocolo incorpora elementos generales, con el fin de mejorar su comprensión. Para asegurar la efectividad del mismo, se consideró necesario contar con la coordinación de los miembros de las Juntas de Educación o Administrativa y de la dirección del centro educativo, para ejecutar los lineamientos propuestos (MEP, 2020).

En el protocolo se incluye: la definición de los alimentos que deben ser entregados por cada beneficio del programa, las especificaciones para realizar el pedido de cada uno de los alimentos, así como las condiciones de almacenamiento de los alimentos perecederos, las recomendaciones de sustitución en el caso de encontrarse desabasto de alguno de ellos o de no contarse con las condiciones de almacenamiento adecuadas, especificaciones para realizar el pedido y su entrega para el CNP y para el proveedor privado, así como indicaciones para la confección y entrega de los paquetes (MEP, 2020).

De acuerdo con Quirós (2020) los cambios en la modalidad de atención y la demanda de alimentos solicitados al PAI, generó variaciones con la llegada de la Pandemia y, en el caso del primer protocolo, en comparación con el sétimo protocolo emitido por el MEP, se notó un aumento progresivo de la diversidad de productos alimenticios demandados.

La mayoría de ventas anuales del PAI se realizan al MEP. En el caso del 2020 aumentó el número de centros educativos atendidos en relación con años anteriores, representando un monto por la compra de alimentos de ₡43.569.606.260,28 colones (\$70.844.888,23) de Costa Rica, seguido del Ministerio de Justicia y Paz por un monto anual de ₡7.052.907.180,41 colones (\$11.468.141,76) (En el caso del resto de entidades fueron montos menores) (QUIRÓS, 2020). Es por esta razón, que la participación de productores locales del PAI guarda estrecha relación con los centros educativos, al ser los más numerosos y dispersos clientes del programa. Por tanto, los menús y definición de alimentos a ser entregados a los escolares, repercute directamente en las compras públicas

de alimentos provenientes de la agricultura familiar.

## LAS EXPERIENCIAS EN COTO BRUS: ANÁLISIS DE LOS AVANCES LOCALES DURANTE EL 2020 Y LOS DESAFÍOS QUE SE PLANTEAN A CORTO PLAZO A PARTIR DE LOS APORTES DE LOS PRINCIPALES ACTORES

A partir de la revisión documental se identificó que durante la situación de la pandemia, el PAI y el PANEA trataron de solventar algunas problemáticas existentes. En esta sección se presenta el análisis de las mesas de diálogo, cuya finalidad fue analizar la forma en cómo transcurrió el proceso del abastecimiento de alimentos producidos por la agricultura familiar para la alimentación escolar durante las eventualidades ocasionadas por la Pandemia. Cabe valorar que algunas de las problemáticas indicadas por los actores ya estaban presentes desde antes de la pandemia y se han agravado. Para cada una de ellas se presenta el análisis de situación actual, validado por los actores participantes.

### - Articulación multinivel y participación

Un elemento central para favorecer la vinculación de la agricultura familiar al PAI es la articulación institucional, la cual sienta las bases del trabajo intersectorial que permite abordar los sistemas alimentarios. En este caso, la articulación desde el nivel nacional (central) entre el Consejo Nacional de Producción (CNP) y la Dirección de Programas de Equidad del Ministerio de Educación Pública (MEP), se considera un avance importante hacia la intersectorialidad (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019). Esa construcción se ha dado con el tiempo y, actualmente, ha favorecido las formas de enfrentar los desafíos por la pandemia. De acuerdo con el director de los Programas de Equidad del MEP y el Director del departamento Agrocomercial del CNP (participantes de las mesas de diálogo), desde el nivel central se ha tratado de que exista una correspondencia entre ambas instituciones para hacer cumplir los protocolos de entrega de alimentos que son distribuidos por el MEP.

En el nivel local, ya han existido experiencias anteriores que evidencian una articulación intersectorial que ha permitido avanzar en el proceso de comercialización de los alimentos, en la infraestructura para el almacenamiento, en el transporte y en acciones para dar valor agregado a la producción. Sin embargo, esa articulación es compleja y a

diferencia del contexto nacional, los actores perciben una mayor necesidad de que exista participación de otras instituciones y sectores de forma permanente, para lograr verdaderos avances. Como lo indicó un actor en las mesas de diálogo:

“Sería bueno un mecanismo para alinear las instituciones con los objetivos que se han planteado. Debe haber apertura del sector educativo para llevar los productos a los centros educativos, de donde a veces no vale el apoyo institucional si una institución en específico no está comprometida” y “Si articulan el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Consejo Nacional de Producción (CNP), para que sean un todo. Si empiezan con un trabajo de asistencia técnica en las fincas, personalizado, con un poco de capacitación por parte del INA, el apoyo que ya está brindando el INDER, junto con el IMAS, que da recursos que son apropiados y llegan a las personas que necesitan; y si el CNP puede ayudarnos con el mercadeo, y el INDER con el acompañamiento a tiempo desde la finca, y con el recurso económico...” (AGRICULTOR, 1).

Como lo expresa el actor, se trata de una articulación intersectorial de acciones que, de manera sinérgica, favorecen el proceso de abastecimiento institucional. En ese sentido, las principales limitaciones tienen que ver con la tendencia de resolver los problemas como piezas individuales, ignorando las relaciones que desempeñan un papel importante en los sistemas alimentarios (ROCHA, 2018).

Coto Brus se ha caracterizado a nivel nacional por ser un Cantón en donde se favorece la articulación institucional y participación ciudadana. Sin embargo, en el tema de abastecimiento alimentario aún se requieren metodologías de trabajo que propicien el encuentro de las agendas públicas, de forma tal, que los actores territoriales con capacidad de incidencia tengan espacios propicios para exponer sus realidades e influir en la toma de decisiones. Este proceso incluye a los actores gubernamentales y no gubernamentales y, se considera un avance porque, como lo describe Arango e Insuasty (2020), son quienes permiten ampliar el debate y son capaces de identificar necesidades, problemas, acciones para atender e identificar los problemas reales.

A partir de lo expuesto por los actores de diferentes niveles (central, regional y local) en las mesas de diálogo, fueron evidenciados aspectos clave relacionados con la importancia de considerar las especificidades de los territorios. Se destacó las oportunidades de mejora que representa la trazabilidad durante los procesos de

abastecimiento y la necesidad de flexibilizar algunos requisitos del PAI para extender las posibilidades de contar con los Colegios Técnicos Profesionales de la zona como suplidores locales, por medio de la cooperativa escolar, así como considerar su potencialidad en el tema de transferencia tecnológica, extensión y laboratorios de semillas.

Como lo indica Helmke y Steven (2004) es posible que existan relaciones entre lo “formal” (se refieren a la legislación y normativas institucionales) y lo “informal” (tradiciones, códigos sociales o costumbres arraigadas sobre el cómo hacer las cosas). Según los autores, si esta coexistencia se genera de manera complementaria puede contribuir con resultados más favorables, que durante la implementación de acciones en donde ambas formas de trabajo entran en competencia.

En el caso en estudio, uno de los principales desafíos es el establecer espacios de concertación entre diversos actores de forma multinivel, que permitan generar esa coyuntura de forma continua y permanente para dar seguimiento a los acuerdos entre actores locales, regionales y nacionales. Sobre el tema, durante los meses de implementación de las mesas de diálogo se logró iniciar con una gestión que se espera tenga resultados favorables, al lograr incidir en el sistema institucional. Tal y como lo indica el encargado de la agencia del CNP en Coto Brus al hacer referencia al aporte que podrían representar los Colegios Técnico Profesionales como suplidores del PAI:

“La presentación (sobre los aportes de los Colegios Técnicos Profesionales) estuvo muy interesante, es ejemplar todo lo que se ha ido desarrollando. Yo elevé un oficio al director del CNP para ver la forma de comprar alimentos a estos centros educativos, pero que requiere una modificación de la ley actual” (ACTOR CNP, 1).

Estas iniciativas son avances importantes que permiten enfrentar los desafíos actuales y futuros, sobre todo contemplando que durante el 2020 hubo un aumento de las compras públicas. En el caso de los comedores escolares de la Región Brunca (112 en total), fueron 82 centros educativos los que compraron alimentos al PAI y 30 que desatendieron la Ley 8700.

Según Beita (2020) existe una proyección de nuevos ingresos de compradores para el 2021, estimando un aumento a 114 centros educativos abastecidos por el programa. Esto también puede representar un aumento en el acceso al PAI por parte de

los y las productoras, sin embargo continúa el reto de alcanzar el 100% del mercado institucional. Según Soares *et al.* (2014), en un estudio similar realizado en Brasil, el abastecimiento regular de alimentos fue favorecido por la diversidad de proveedores. En el contexto del presente estudio, para lograrlo, la institucionalidad requiere de mejoras en los procesos para favorecer el acceso a los y las agricultoras en relación con los trámites requeridos, así como de la sensibilización e información dirigida a los miembros de las Juntas Escolares o Administradoras acerca de la importancia de la compra de alimentos a la agricultura familiar y de favorecer procesos de educación a la población beneficiaria sobre la importancia del consumo de alimentos locales provenientes de la agricultura familiar.

#### - Asistencia técnica permanente

En Costa Rica se ha evidenciado la necesidad de favorecer el acompañamiento técnico y fortalecimiento de capacidades de los productores agropecuarios en el contexto del cambio climático. Además, se ha reconocido que los servicios de extensión dirigidos a las familias agricultoras, pueden ser canales efectivos que abren oportunidades para revitalizar el sector, pero que a su vez requieren también de una revitalización. Sin embargo, se sabe que las culturas organizacionales tradicionales, la estructuración de mandos y el ejercicio del presupuesto no suelen facilitar tales acciones, por lo que se requiere de liderazgo y visión de las autoridades y de los actores regionales y locales (CEPAL, MAG, NDF, BID, 2018).

Esta problemática fue manifestada por los actores participantes en las mesas de diálogo, quienes consideran que la asistencia técnica es una prioridad, sobre todo porque la producción es la base del proceso y si no se tiene una buena producción, no se puede cumplir con las demandas del mercado institucional. De acuerdo con uno de los agricultores miembro del Centro Agrícola Cantonal participante de la mesa de diálogo:

“Sobre capacitación a productores, se han gastado muchos recursos por ejemplo para el manejo de plagas, pero faltan otro tipo de recursos para contrarrestar la baja escolaridad, para el manejo de redes sociales y el poco hábito de leer. Esto resta competitividad y actualización. Por ejemplo el INA (Instituto Nacional de Aprendizaje) ha ofrecido cursos de dos meses, pero ¿quién ve la finca y quién mantiene la economía mientras se capacita?. Las capacitaciones deberían de ser en la finca,

donde puede haber un acompañamiento directo al productor y que así se motive a la familia para que crea en el sector agrícola. La gente siente que ser productor es un castigo, cuando [en realidad] es un reto, una obligación y compromiso con la sociedad, producir lo que comemos” (AGRICULTOR, 2).

La asistencia técnica debe adecuarse a las condiciones de las y los agricultores; sin embargo, aunque en Coto Brus se ha avanzado en el tema, el personal de las instituciones públicas y principalmente del MAG, es limitado y en consecuencia, tiene poco alcance. Según los actores, la asistencia técnica permanente es coherente con dos de las demandas principales. Una de ellas se refiere a la producción orgánica. De acuerdo con los actores locales, existen dudas sobre el manejo de los cultivos y a pesar de las acciones que han existido en el pasado para capacitar en este tema, aún es necesario que se ejecuten procesos de acompañamiento más permanente y de iniciativa local.

La otra demanda se refiere al desarrollo de proyectos productivos, principalmente por la dificultad que representa para las y los agricultores familiares, darles continuidad. Esto sucede principalmente porque se brinda un acompañamiento inicial que finaliza aún sin crearse las capacidades necesarias para la sostenibilidad de los proyectos en el largo plazo.

Para Clavijo y Neidy (2015) los desafíos de la asistencia técnica, más que tratarse del incremento de la productividad y rentabilidad, deben dirigirse hacia el incremento de las posibilidades de bienestar, de la calidad de vida y de las formas de inclusión económica de las familias agricultoras. Además, de una asistencia técnica en la que sea estimulada la participación, que permita ser parte de espacios de incidencia política, en la que sean reconocidos los saberes del campo y las acciones se orienten hacia un proceso integral. En este sentido, la agroecología puede considerarse una alternativa para abordar la asistencia o extensión rural, principalmente porque tiene como base la valorización de los saberes de las personas agricultoras y respeta las condiciones específicas de cada agroecosistema (CAPORAL; DAMBRÓS, 2017).

En el caso de Costa Rica, según Sáenz-Segura *et al.* (2017), la diversidad de visiones relacionadas con la agroecología y la agricultura orgánica o sostenible, ha producido una fragmentación conceptual y práctica sobre la agroecología entre actores, dificultando la implementación de instrumentos de apoyo existentes, lo cual limita las

potencialidades de la agroecología. Estas diferencias han permeado en el actuar de las instituciones gubernamentales encargadas de la asistencia técnica y los extensionistas. A pesar de que en la Región Brunca han existido, por iniciativa propia, extensionistas que se han encargado de capacitarse en estos temas para apoyar a las y los agricultores, sigue siendo un desafío importante de contemplar en la gestión pública y una solicitud que debe continuar vigente.

#### - Regionalización, producción y consumo local

Los debates acerca de la reconexión entre la producción y el consumo de alimentos han estado en el centro de las discusiones acerca de la situación ambiental, la calidad de los alimentos y de aspectos económicos que permitan oportunidades para los agricultores locales (MARTINELLI; CAVALLI, 2019; FORNAZIER; BELIK, 2013; ZÚÑIGA; NIERDELE, 2017). Diversos autores también han manifestado la importancia de promover esas cadenas cortas de alimentos como una estrategia exitosa para el desarrollo rural, pues se da la reconexión productor-consumidor, y la vinculación de los alimentos a territorios y culturas, y se pueden recuperar aspectos como arraigo, identidad social, calidad y su relación con prácticas productivas amigables con el ambiente (RENTING; MARSDEN; BANKS, 2003; FEAGAN, 2007; BOWEN, 2011, RODRIGUEZ; SCHNEIDER; COELHO-DE-SOUZA, 2015).

Correspondientemente, uno de los asuntos que ha sido manifestado con insistencia por los actores locales es la necesidad de una política de regionalización con las respectivas cuotas de flexibilidad y adaptabilidad, que permita establecer una relación efectiva entre la producción local y el consumo de los alimentos.

Para las y los actores locales, el lograr esa regionalización del abastecimiento de la alimentación escolar y una mayor conexión entre la producción y la demanda de alimentos, sería clave para la seguridad alimentaria y nutricional a nivel local y nacional. Por el contrario, el proceso no mejorará si se sigue un sistema de solicitud de alimentos centralizado y generalizado, con mucha presencia de alimentos que no son de la zona, afectando los alcances que el PAI podría tener, desde una concepción que supera el acto de la comercialización. Sobre el tema, Triques y Silvestri (2018) argumentan que la descentralización y la localización de las adquisiciones públicas favorecen el control y la

regulación social, destacando el papel del Estado como consumidor e incentivador de cadenas de abastecimiento consideradas más sustentables.

Una demanda colocada en las mesas de discusión, fue la necesidad de que los menús escolares deberían respetar la producción y la cultura local, pues tener que abastecerse de alimentos producidos en otros territorios implica, para los y las agricultoras como proveedores, un gran trabajo de articulación e invertir en el transporte, afectando la calidad de los alimentos, alterando las costumbres de la población beneficiaria y generando externalidades negativas ambientalmente. Estos aspectos ya han sido identificados por diversos investigadores que estudian el potencial de la agricultura familiar en la alimentación escolar (RODRIGUEZ; SCHNEIDER; COELHO-DE-SOUZA, 2015; SANTOS; MENEZES, 2019; SOUZA; FORNAZIER; DELGROSSI, 2021).

Al respecto, Rodríguez, *et al.* (2015, p. 378), establecen que “la adquisición de alimentos a nivel local también puede ser una oportunidad para proveer mayor diversidad de alimentos, principalmente frescos como frutas y vegetales que son poco consumidos por los niños y adolescentes. Esos esfuerzos promueven el fortalecimiento de culturas tradicionales y de prácticas alimentarias más asociadas a la capacidad de alimentación en sus hogares”.

Favorecer esas cadenas cortas promueve sistemas alimentarios sostenibles, por lo tanto se requiere generar un proceso de reflexión alrededor del consumo, revalorizando lo local, la calidad y la inocuidad de los alimentos en el propio medio rural. Según Triches (2010, p. 251) “institucionalizar nuevas formas de consumir encuentra fuertes estímulos en el medio escolar, aunque sea luchando contra ideales y prácticas ya muy dominadas por la industria alimentaria y los medios de comunicación”. De esta manera, no es posible generar un sistema alimentario sostenible y saludable si no se generan cambios en los sistemas de consumo.

- Promover la participación de la población joven en la agricultura familiar

La producción agrícola se encuentra en manos de mujeres y hombres de edad avanzada, sin que se vislumbre su reemplazo. En el Censo Agropecuario realizado en el 2014, la edad promedio de las personas agricultoras fue de 54 años (INEC, 2015). Esta

problemática es similar al resto de países latinoamericanos, pues en un estudio publicado por la CEPAL que incluye 12 países latinoamericanos, las edades promedio de los jefes de hogares rurales vinculados con la agricultura familiar al final de la década anterior se situaban en un rango de 52-53 años (RODRÍGUEZ, 2016). Aunado a ello, establece Rodríguez (2016), se asocia la baja escolaridad de los jefes de hogar, lo que aumenta la vulnerabilidad de las familias a caer en condiciones de pobreza.

Esta problemática ha sido identificada desde hace algún tiempo y requiere de acciones específicas. La vinculación de los jóvenes en la agricultura facilitaría la inclusión de la agricultura familiar en diferentes mercados y permitiría avanzar en procesos de transformación dentro de la propiedad familiar. Para ello se requiere de acciones estatales que estimulen esa vinculación, por medio de políticas de desarrollo de capacidades en la población joven y de mujeres, que favorezcan la gestión de la propiedad y que promueva procesos de emprendimientos e innovación. Estas condiciones podrían permitir a la población joven ver la agricultura como una opción de vida. De lo contrario, el espacio rural seguirá favoreciendo el éxodo rural y la desigualdad de género.

Al respecto, uno de los actores comenta que: “Hoy con tanto abandono del sector agro, los jóvenes sólo quieren estudiar algo para buscar trabajo y dejar al agricultor o agricultora en la finca, irse a la meseta central. Cada día se ven menos jóvenes participando en las fincas”. Sin embargo, durante las mesas de diálogo también fue posible identificar contribuciones importantes sobre el tema, como es el caso de una funcionaria del INDER quien expuso acerca de la importancia de los Centros de Procesamiento y Mercadeo de Alimentos (CEPROMAs) como experiencia de encadenamiento productivo que forma parte del PAI y, desde donde se establecen importantes vínculos con personas productoras jóvenes que tienen un rol activo como asociación. Así mismo, el director de un Colegio Técnico Profesional de la zona indicó que es posible la vinculación de jóvenes en procesos de asistencia técnica brindada por ellos y ellas hacia el sector, aunado a la interacción que pueda existir entre productores y jóvenes para intercambiar saberes y conocimientos.

Según Rodríguez (2016) las políticas agrícolas deben ser correspondientes con los cambios estructurales que presentan las familias agricultoras, identificando tres retos principales i) un reto de viabilidad, frente a los cambios estructurales en la economía

rural; ii) un reto de las capacidades, derivado de los bajos niveles de escolaridad entre los jefes de este tipo de hogares; y iii) un reto generacional, derivado de la dinámica demográfica en el medio rural. Teniendo total correspondencia con los retos que enfrentan las familias agricultoras vinculadas al PAI en Coto Brus.

#### - Precios de los alimentos y sistema de pago del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI)

Los precios de los alimentos para las compras públicas son definidos por el CNP de acuerdo con los precios que establece el mercado. No son precios subsidiados o menores al mercado. La contraloría General de la República indica que los precios de los productos que se comercializan en el PAI en algunos casos podrían incluso ser mayores que los precios del mercado, principalmente porque no es posible competir con transnacionales o grandes empresas del país, debido a que los productores que producen en pequeña y mediana escala podrían tener mayores costos de producción en comparación con estas empresas de mayor escala (QUIRÓS, 2020). Al respecto, una expresión de un actor local es la siguiente: “los precios de los productos son muy ajustados, principalmente para competir con los productos de afuera (refiriéndose a productos producidos en el área central del país)”.

Las y los actores locales indicaron que el PAI debe considerar la posibilidad de contextualizar los precios de los alimentos que se ofrecen en cada territorio, en función de la oferta y la demanda local y no de la oferta y la demanda nacional.

En el caso del sistema de pago a las familias agricultoras, durante la pandemia se establecieron nuevos mecanismos de facturación entre el MEP y el CNP, según lo dispuesto en el “Protocolo general para la distribución de alimentos en centros educativos públicos con suspensión de lecciones, a raíz de la emergencia nacional por COVID-19”. En éste se da la instrucción para que las Juntas de Educación y Administrativas autoricen y aprueben en firme, ejecutar el pago de la factura durante el acto de entrega del producto, lo que ha reducido el tiempo de pago de 60 a 45 días según Vargas (2020). Este proceso agiliza la facturación por parte del CNP para el pago a suplidores, situación que en años anteriores se encontraba sujeta al acuerdo en firme que tomara la Junta durante su próxima reunión posterior a la entrega de los alimentos en el centro educativo.

A pesar de los cambios, el sistema de pago a agricultores sigue siendo un tema de discusión, ya que según indican los agricultores, el tiempo de pago del CNP continúa siendo de aproximadamente 60 días. Esto les resta competencia por falta de liquidez a las y los productores que trabajan en pequeña escala, ya que cuentan con muy poco capital para invertir, siendo el pago de contado lo que más les favorecería.

Triches y Schneider (2010) en un estudio sobre el programa de alimentación escolar de Rolante, identificaron que las diversas barreras relacionadas con el mercado de alimentación escolar fueron transpuestas o negociadas a partir de los principios morales implícitos en la comunidad y de cambios en las acciones institucionales, facilitando así la inserción de los pequeños agricultores en ese mercado. Tomando como base esta experiencia descrita por Schneider, podemos decir que en el caso de Coto Brus se requiere que se establezcan los mecanismos adecuados de diálogo y de negociación entre las y los diferentes actores para que el abastecimiento de la alimentación escolar pueda beneficiar a los diferentes grupos vinculados y ser un verdadero eje de desarrollo rural.

## CONSIDERACIONES FINALES

Los desafíos del proceso de abastecimiento de alimentos producidos por la agricultura familiar para la alimentación escolar en Coto Brus recién descritos son situaciones que ocurrían anteriormente pero que se agravaron en el contexto de la pandemia, a pesar de las mejores condiciones para el abastecimiento favorecidas por el PAI y el MEP para la producción local, dada la situación crítica. Para superar estos desafíos es necesario avanzar en el fortalecimiento de la articulación multinivel que permita la participación y representatividad de los diversos sectores en los espacios de debate y toma de decisiones, incluyendo los actores del ámbito de los centros educativos, las juventudes y la agricultura familiar. A la vez, se necesita favorecer la asistencia técnica permanente que contemple modelos integrales y participativos de aprendizaje a favor de la agroecología, para asegurar una alimentación sostenible, adecuada y saludable.

Por su parte, en una estrategia como ésta es necesario reafirmar la reconexión entre la producción y el consumo de alimentos, para favorecer así la seguridad alimentaria y nutricional, y el desarrollo local sostenible. Respecto a los sistemas de pago, las instituciones involucradas han avanzado en generar mecanismos que beneficien la

transacción económica; sin embargo, existen pocos avances relacionados con la manera en que se establece el precio de los alimentos, que precisan tomar en cuenta otros determinantes diferentes a los económicos y que se orienten hacia los principios de la justicia social, así como en el plazo de pago.

Finalmente, en relación con la metodología empleada en este estudio, se considera que la generación de espacios de diálogo favoreció el análisis conjunto de la situación por los actores, la identificación de formas de articulación y el mayor conocimiento de potencialidades locales. Fue evidente que el diálogo constituye una condición fundamental para lograr futuras propuestas que busquen superar los desafíos identificados. La Universidad, como institución de apoyo, debe considerar la facilitación de espacios de diálogo locales como una de sus estrategias para la contribución en los procesos de desarrollo local.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANGO, Laura I.; INSUASTY, Alfonso. La articulación de Agendas desde abajo: Una mirada a la crisis. **Revista Kavilando**, v. 12, n. 1, p. 1-14, 2020.

BEITA, Grace. Presentación de la Dirección Regional de Educación Coto. Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional del Ministerio de Educación Pública. En: PRIMERA MESA DE DIÁLOGO “ENTRE PRODUCCIÓN Y CONSUMO: MÁS ALLÁ DE UN ACTO DE COMERCIALIZACIÓN”. San José, Costa Rica, Escuela de Nutrición UCR, 2020

BOWEN, Sarah. The importance of place: re-territorialising embeddedness. **Sociologia Ruralis** v. 51, p. 325-248, 2011.

CAPORAL, Francisco R.; DAMBRÓS, Olivo. Extensão Rural Agroecológica: experiências e limites. **Redes**, v. 22, n. 2, p.275-297, 2017.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Acompañamiento técnico y fortalecimiento de capacidades de los productores agropecuarios en el contexto del cambio climático en Costa Rica: Líneas de acción para la revitalización del servicio de extensión agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ciudad de México, 2018.

CLAVIJO, Ponce y NEIDY, Lorena. Antecedentes y nuevas perspectivas de la extensión rural en Colombia. I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015. Disponible en: <https://cdsa.aacademica.org/000-079/259>.

Acceso en marzo 2021

DOS SANTOS, Rafaela. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Em CO-RURIFE/AL: Reaproximação produção e consumo de alimentos saudáveis. **Revista GeoNordeste**. n. 2: Edição Especial: Alimentos e Manifestações Culturais Tradicionais, 2019

FEAGAN, Robert. The place of food: mapping out the 'local' in local food systems''. **Prog. Hum. Geogr.** v. 31, p. 23-42, 2007.

FERNÁNDEZ, Luis F.; GRANADOS, Rafael E.; RODRÍGUEZ, Ricardo.. Descentralización y camino hacia la gobernanza en el cantón de Coto Brus. **Perspectivas Rurales Nueva Época**, año 10, n. 20, p. 141-159, 2012.

FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES (FODESAP). Ficha Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente, 2016. Disponible en: [https://fodesaf.go.cr/prog\\_soc\\_selectivos/programacion\\_anual/fichas\\_cronogramas/2016/fichas/Ficha%20descriptiva%20MEP-PANEA%20Comedores%20Escolares%202016.pdf](https://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2016/fichas/Ficha%20descriptiva%20MEP-PANEA%20Comedores%20Escolares%202016.pdf). Acceso en febrero 2021

FORNAZIER, A.; BELIK, W. Produção e consumo local de alimentos: novas abordagens e perspectivas para as políticas públicas. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 20, n. 2, p. 204–218, 2013. DOI: 10.20396/san.v20i2.8634598. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634598>. Acesso em: 22 jun. 2021

HELMKE, Gretchen; STEVEN, Levitsky. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. **Perspectives on Politics**, vol. 2, no. 4, 2004, pp. 725–740. JSTOR. Disponible en: [www.jstor.org/stable/3688540](http://www.jstor.org/stable/3688540). Acceso en febrero del 2021

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC). VI Censo Nacional Agropecuario: características de las fincas y de las personas productoras. San José, Costa Rica: INEC. 2015

MARTINELLI, Suellen Secchi; CAVALLI, Suzi Barletto. Alimentação saudável e sustentável: uma revisão narrativa sobre desafios e perspectivas, **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 11, p. 4251-4262, Nov, 2019. Disponible en <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232019001104251&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232019001104251&lng=en&nrm=iso)>. Acceso en Febrero 2021. Epub Oct 28, 2019. <https://doi.org/10.1590/1413-812320182411.30572017>.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA (MEP). Lineamientos de Programas de Equidad. Dirección de Programas de Equidad. San José: Condor Editores, 2012.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA (MEP). Actualización del protocolo general para la distribución de alimentos en centros educativos públicos por la suspensión de lecciones, a raíz de la emergencia nacional por COVID-19. Dirección de Programas de Equidad. San José, Costa Rica, 2020.



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). FAO alerta sobre el impacto del COVID-19 en la alimentación escolar de América Latina y el Caribe, 2020. Disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1266856/>. Acceso en febrero 2021.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO, siglas en inglés). Los Programas de Alimentación Escolar son ejemplos de programas sociales que hacen frente a las dos pandemias actuales: la COVID-19 y la malnutrición, 2021. Disponible en: <http://www.fao.org/costarica/noticias/detail-events/en/c/1373405/>. Acceso en febrero 2021.

RENTING, Henk, MARSDEN, Terry, BANKS, Jo. Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development. **Env. Plan.** v. 35, p. 393-411, 2003.

RODRÍGUEZ, Adrián. (2016). Transformaciones rurales y agricultura familiar en América Latina. CEPAL, Naciones Unidas 2016. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40078/1/S1600230\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40078/1/S1600230_es.pdf). Acceso en abril 2021.

RODRÍGUEZ, Shirley; SCHNEIDER, Sergio y COELHO-DE-SOUZA, Gabriela. Reconexión producción-consumo: cambio para la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo rural. **Agron. Mesoam.** v. 26, n. 2, p. 373-385, 2015.

QUIRÓS, Oscar. Presentación del Programa de Abastecimiento Institucional: Modelo de comercialización solidario, seguridad alimentaria. En: PRIMERA MESA DE DIÁLOGO “ENTRE PRODUCCIÓN Y CONSUMO: MÁS ALLÁ DE UN ACTO DE COMERCIALIZACIÓN”. San José, Costa Rica, Escuela de Nutrición UCR, 2020

SÁENZ-SEGURA, Fernando; LE COQ, Jean. F.; BONIN, Mauriel. Políticas de Apoyo a la Agroecología en Costa Rica. En SABOURIN, Eric; PATROUILLEAU, Maria M.; LE COQ, Jean F.; VÁZQUEZ, Luis; NIEDERLE, Paulo, A. (Orgs). Políticas Públicas de la agroecología en América Latina y El Caribe. Porto Alegre : Evangraf/ Criação Humana , Red PP-AL: FAO, 2017. p. 157-188,

SÁNCHEZ, Leonardo. Costa Rica - Alimentación Escolar– Ajustes a los programas de Alimentación Escolar frente al cierre de las escuelas. Ministerio de Educación Pública, Costa Rica, 2020. Disponible en: <https://sisca.int/centro-de-documentacion/encuentros-virtuales/foro-web-proteccion-social-y-covid-19-oportunidades-y-desafios-en-la-region-sica/1192-alimentacion-escolar-ajustes-a-los-programas-de-alimentacion-escolar-frente-al-cierre-de-las-escuelas-ministerio-de-educacion-publica-de-costa-rica/file>. Acceso en febrero 2021.

SOARES, Pamela; MARTINELLI, Suellen S.; DAVÓ-BLANES, Mari C.; CAVALLI, Suzi B. Potencialidades e dificuldades para o abastecimento da alimentação escolar mediante a aquisição de alimentos da agricultura familiar em um município brasileiro. **Temas Livres**. DOI: 10.1590/1413-81232015206.16972014, 2014.

SOUZA, Amanda Borges de; FORNAZIER, Armando; DELGROSSI, Mauro Eduardo. Sistemas agroalimentares locais: possibilidades de novas conexões de mercados para a agricultura familiar. **Ambient. soc.** São Paulo , v. 23, e02482, 2020. Disponible en: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2020000100343&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2020000100343&lng=en&nrm=iso)>. Acceso el 20 Feb. 2021.

TRICHES, Rozane. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar.** 2010. Tese Doutorado, Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, BRA, 2010. Disponible en: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/61938>. Acceso en febrero 2021.

TRICHES, Rozane; SILVESTRI, Fernanda. Adequação das Chamadas Públicas para Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 16, n. 44, p. 233–259, 2018. DOI: 10.21527/2237-6453.2018.44.233-259. Disponible en: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/6676>. Acceso en febrero 2021.

TRICHES, Rozane M., SCHNEIDER, Sergio. Reconstruindo o elo perdido: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). **Segurança Alimentar e Nutricional** v. 17, p. 1-15, 2010.

VARGAS, Pablo. Presentación del Programa de Abastecimiento Institucional. Consejo Nacional de Producción de Coto Brus. En: PRIMERA MESA DE DIÁLOGO “ENTRE PRODUCCIÓN Y CONSUMO: MÁS ALLÁ DE UN ACTO DE COMERCIALIZACIÓN”. San José, Costa Rica, Escuela de Nutrición UCR, 2020

ZÚÑIGA ESCOBAR, Marianela; NIEDERLE, Paulo A. Calidad de los alimentos, estandarización y ferias del agricultor en Costa Rica. **Perspectivas Rurales Nueva Época**, v. 15, n. 30, 7 dez. 2017.

ZÚÑIGA-ESCOBAR, Marianela. Enfoque sistémico de la seguridad alimentaria y nutricional aplicado a la gobernanza de la inserción de alimentos producidos por la agricultura familiar en la alimentación escolar, Costa Rica, 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019



### Relato de experiência

## Pandemia da COVID-19 e seus reflexos na manutenção da Alimentação Escolar em municípios Piauienses

### The COVID-19 pandemic and its effects on the maintenance of school food programs in Piauí municipalities

Marize Melo dos Santos, Doutora, CECANE-UFPI, marizesantos@ufpi.edu.br;  
Amália de Jesus Moura Sinimbu, Especialista, CECANE-UFPI, amaliasinimbu@hotmail.com;  
Elaine Carvalho de Moraes, Mestre, CECANE-UFPI, elaine\_carvalho.2@hotmail.com;  
Elizabeth Maciel de Sousa Cardoso, Especialista, CECANE-UFPI, nutrisousa@hotmail.com;  
Jéssica Daniele Lustosa da Silva, Doutora, CECANE-UFPI, jessica.04lustosa@gmail.com;  
Cecília Maria Resende Gonçalves de Carvalho, Doutora, CECANE-UFPI, ceciliama-  
ria.pop@hotmail.com.

#### Resumo

Em razão da pandemia da COVID-19 e da suspensão das aulas no Brasil, foi autorizada a distribuição de alimentos aos estudantes mantendo-se as refeições para suprir suas necessidades nutricionais, de acordo com a legislação. O estudo realizou reflexões a partir de relatos de atores do PNAE durante o monitoramento em municípios do Piauí, em 2020, para visualizar como a pandemia influenciou na execução do PNAE. A maioria das Entidades Executoras definiram como estratégia de manutenção da alimentação escolar a entrega de kits. Os responsáveis pela alimentação escolar relataram dificuldades para definir critérios de distribuição dos kits como a periodicidade e manutenção da quantidade e qualidade nutricional dos alimentos. A equipe do CECANE-UFPI observou dificuldades recorrentes na aquisição de gêneros da agricultura familiar, e em alguns casos essas dificuldades foram potencializadas durante a pandemia do “novo coronavírus”

#### Palavras-chaves

Coronavirus; Alimentação Escolar; Comercialização.

#### Abstract

Due to the COVID-19 pandemic and the suspension of classes in Brazil, per the legislation, food was allowed to be distributed to students to meet their nutritional needs. The current study resulted in reflections from reports of PNAE actors during monitoring activities in Piauí municipalities in 2020; the goal was to visualize how the pandemic influenced the execution of the PNAE. Most executing entities decided to maintain school food programs through the delivery of kits. Those responsible reported difficulties in defining criteria, such as the frequency and maintaining adequate quantities and the nutritional quality of food. The CECANE-UFPI team observed difficulties in acquiring family farming goods, a situation recurrent in several cases; these difficulties were exacerbated during the pandemic of the "new coronavirus".

#### Keywords

Coronavirus; School Food Programs; Marketing



## INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento, aprendizagem, rendimento escolar e formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos. Assim, os estudantes devem receber refeições com cardápios elaborados por nutricionistas para suprir suas necessidades nutricionais, de acordo com a legislação (BRASIL, 2020a).

Para assegurar a qualidade e diversificação do cardápio, a Lei nº 11.947/2009, estabeleceu que, no mínimo 30%, os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às Entidades Executoras (EEx) devem ser usados na aquisição de alimentos da Agricultura Familiar (AF) (BRASIL, 2009).

Nessa perspectiva, o FNDE firmou parcerias com Instituições Federais de Ensino Superior – IFES e constituiu os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar – CECANE's. Assim, a parceria entre o FNDE e a Universidade Federal do Piauí foi estabelecida em 2016, com o intuito de apoiar os municípios Piauienses.

Devido a suspensão das aulas no Brasil, em razão da pandemia da COVID-19, as EEx precisaram se adequar para garantir alimentação aos alunos de forma universalizada. Com isso, foi autorizada, em caráter excepcional, conforme a Lei nº 13.987/2020, e a Resolução nº 2/2020, a distribuição de alimentos adquiridos com recursos do PNAE, às famílias dos estudantes, com acompanhamento do Conselho de Alimentação Escolar.

Esse contexto gerou dificuldades na execução do PNAE e na manutenção da Segurança Alimentar dos beneficiários, observadas durante as atividades de monitoramento e assessorias a municípios piauienses, no ano de 2020. Nesse sentido, as reflexões aqui apresentadas tiveram como objetivo analisar o cenário de pandemia e sua influência na oferta da alimentação escolar, na rede pública de ensino do estado do Piauí.

## PERCURSO METODOLÓGICO

Esse contexto gerou dificuldades na execução do PNAE e na manutenção da segurança alimentar dos beneficiários, observadas durante as atividades de monitoramento e assessorias a municípios piauienses, no ano de 2020. Para melhor compreensão do atual cenário de pandemia este trabalho está estruturado em introdução, embasamento teórico, percurso metodológico, discussão e considerações finais.

## EMBASAMENTO TEÓRICO DO TEMA

Com a pandemia COVID-19, várias organizações do mundo sinalizaram riscos à segurança alimentar de crianças e aos agricultores que forneciam alimentação escolar, devido a interrupção das aulas presenciais (UNESCO, 2019a, 2019b). No Brasil, o PNAE sofreu mudanças que ocasionaram a descontinuidade da universalidade do programa, em função de maiores dificuldades e desafios que surgiram no atual contexto, o qual resultou no descumprimento do direito à alimentação escolar saudável para os alunos da rede pública municipal e estadual (CORREA *et al.*, 2021).

Ainda na análise dos autores referidos acima, embora a Resolução nº 02/2020-FNDE priorize a compra de alimentos provenientes de agricultores familiares da região, há evidências de que alguns produtores foram afetados pela lentidão ou falta de iniciativas das EEx em relação à compra e distribuição desses alimentos, nesse período.

## ANÁLISE DO CENÁRIO ATUAL

Conforme observado, algumas EEx realizaram transferência dos recursos financeiros para a família dos alunos, embora a legislação tenha autorizado apenas a distribuição imediata de alimentos adquiridos com os recursos do PNAE (BICALHO, 2020).

Diante das dificuldades relatadas para a entrega dos kits como a definição de critérios, periodicidade de entrega, manutenção da quantidade e qualidade nutricional dos gêneros alimentícios distribuídos, observaram-se entraves para o cumprimento da legislação, no âmbito do Estado.

Na intenção de garantir a alimentação aos alunos, alguns municípios selecionaram aqueles de famílias vulneráveis e que residiam na zona rural ou que já participavam de algum programa assistencial. Outra forma de seleção dos beneficiados foi o “rodízio dos alunos” em grupos, para possibilitar o revezamento das entregas e assim garanti-las. No entanto, devido à realização desses recortes houve o comprometimento do atendimento universal exigido pelo programa, em função dos recursos financeiros.

Em contraponto a essa realidade, também se observaram Entidades Executoras que atenderam a todos os alunos matriculados. Contudo, um fator limitante para o cumprimento da quantidade e qualidade dos gêneros distribuídos foi o custo dos kits de alimentação, uma vez que eles foram compostos com uma variedade e quantidade menor



de alimentos, além de serem distribuídos em menor frequência.

Ressalta-se que os kits deveriam seguir as mesmas regras da legislação do PNAE com relação a qualidade nutricional. Como exemplo, a manutenção do fornecimento de frutas e de hortaliças *in natura* ou produtos minimamente processados, respeitando as necessidades nutricionais, hábitos e cultura alimentar, além de atender critérios de sustentabilidade, sazonalidade, diversidade agrícola e promoção da alimentação saudável (BRASIL, 2020b). Assim, mesmo durante a pandemia é essencial a continuidade das compras de gêneros da AF, conforme a Resolução nº 02/2020-FNDE.

Contudo, foram observadas dificuldades na aquisição de gêneros da agricultora familiar. Os representantes da gestão municipal citaram como principais fatores para ausência desses alimentos nos kits a falta de organização e documentação dos agricultores, dificuldade na logística de entregas, adequação de preços dos gêneros, a inexistência de articulação entre gestores e agricultores, desinteresse dos agricultores em participar do programa devido à falta de confiança em relação ao poder público local.

Evidências anteriores à pandemia, verificadas em relatórios, parciais e final, foram apontadas pelas EExs como dificuldades para a compra de produtos da AF, sendo elas a não realização de chamada pública, falta de nutricionista responsável pela alimentação escolar, falta de articulação dos atores do PNAE, produção agrícola local insuficiente para atender a demanda das escolas, possivelmente devido à estiagem, pouca divulgação da chamada pública, falta de organização e dificuldade dos agricultores na emissão da nota fiscal, falta de interesse destes em fornecer para o PNAE, dentre outras.

Estudos realizados por Soares *et al.* (2018) e Bacarin *et al.* (2017) corroboram com as análises apresentadas no cenário aqui descrito. Assim, evidenciam-se que esses problemas persistem e que alguns deles foram potencializados durante a pandemia do “novo coronavírus”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A suspensão das aulas, como forma de controle da COVID-19 no Brasil, afetou diretamente o PNAE e reforçou a insegurança alimentar de estudantes e agricultores familiares que forneciam para a alimentação escolar em municípios do Piauí. Entretanto, a maioria das Entidades Executoras do Piauí elegeram a entrega de kits de alimentos às famílias dos alunos como forma de manter a alimentação escolar durante a pandemia.



Foram identificados como fatores limitantes à execução do PNAE a redução na compra de gêneros da agricultura familiar pelas EExs, comprometimento da quantidade e qualidade dos alimentos fornecidos e o cumprimento do direito à alimentação escolar. É notório que esses pontos precisam ser monitorados pois afetam a garantia da alimentação saudável, independente do período de calamidade pública.

## AGRADECIMENTOS

O CECANE-UFPI agradece ao FNDE pela oportunidade de desenvolver o trabalho de monitoramento e assessoria às Entidades Executoras no estado do Piauí.

## REFERÊNCIAS

BICALHO, Daniela. The National School Feeding Program as a guarantee of the right to food during the pandemic. **Demetra: Alimentação, Nutrição & Saúde**, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução n.º 6, de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 mai. 2020. Seção 1, p. 38.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução n.º 2, de 7 de abril de 2020. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus - Covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 abr. 2020. Seção 1, p. 27.

BRASIL. Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do PDDE aos alunos da educação básica; altera as Leis n.º 10.880/2004, 11.273/2006, 11.507/2007; revoga a Medida Provisória n.º 2.178-36/2001, e a Lei n.º 8.913/1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jun. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm). Acesso em: 21 jun. 2021.

CORREA, Elizabeth Nappi; NEVES, Janaina; SOUZA, Lidiamara Dornelles; LORINTINO, Camila da Silva; PORRUA, Priscila; VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes. School feeding in Covid-19 times: mapping of public policy execution strategies by state administration. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 33, 2020.

TEO, Carla Rosane Paz Arruda. The partnership between the Brazilian School Feeding Program and family farming: a way for reducing ultra-processed foods in school meals. **Public Health Nutrition**, v. 21, n. 1, p.230-237, 2018.



ASSIS, Silmara Christina; PRIORE, Silvia; Eloíza; FRANCESCHINI, Sylvia do Carmo Castro. Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 2:617-626, 2017.

SOARES, Panmela.; MARTINELLI, Suellen Secchi; FABRI, Rafaela Karen; VEIROS, Marcela Boro; DAVÓ-BLANES, Mari Carmen; CAVALLI, Suzi Barletto. Programa Nacional de Alimentação Escolar como promotor de Sistemas Alimentares Locais, Saudáveis e Sustentáveis: uma avaliação da execução financeira. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 12, p.4189-4197, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Educação: da interrupção à recuperação**. Paris: Organização; 2021a. Acesso em: 28 de março de 2021. Disponível em: [https://pt.unesco.org/covid19/resposta\\_educacional](https://pt.unesco.org/covid19/resposta_educacional).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **FAO faz alerta sobre o impacto do Covid-19 na alimentação escolar na América Latina e no Caribe**. Roma: Organização; 2021b. Acesso em: 28 de março de 2021. Disponível em <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/pt/c/1267030/>.





---

### Resumos de Dissertações

#### Defendidas no Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas, UFPA

---

## DINÂMICAS TERRITORIAIS NO NORDESTE DO ESTADO DO PARÁ

ANTONIO EDUARDO GOMES MONTEIRO

O objetivo desta pesquisa foi identificar e compreender as dinâmicas territoriais de dois territórios dados do nordeste do estado do Pará. O presente trabalho apresenta os principais fatores que determinam as dinâmicas espaciais a partir do sistema de dinâmicas territoriais. Os recortes da pesquisa são os Territórios Nordeste I e Salgado, que estão localizados na região litorânea do nordeste paraense que se caracteriza como a mais antiga fronteira de colonização do Estado. A metodologia de zoneamento participativo por atores chaves foi aporte necessário de informações, que resultou na tipologia das dinâmicas espaciais. A pesquisa permitiu criar modelos específicos de cada território, o que possibilita a análise comparativa das dinâmicas territoriais, assim como tirar ensinamentos sobre as políticas públicas e as perspectivas dos atores sociais nos territórios dados.

**Palavras-chave:** Território. Dinâmicas Territoriais. Zoneamento Participativo por Atores Chaves.

Número de páginas: 155

**Banca Examinadora:**

Dr. Marc Piraux (PPGAA/UFPA)

Dr. William Santos de Assis (PPGAA/UFPA)

Dr. Mauricio Torres (PPGAA/UFPA)

Dr. Gilberto Rocha (NUMA/UFPA)

Dr. Valério Gomes (PPGAA/UFPA)

**Local e Data de Defesa:**

INEAF/UFPA, no dia 29 de agosto de 2020.



---

## AGROBIODIVERSIDADE E CONHECIMENTOS LOCAIS DAS PLANTAS ALIMENTÍCIAS NO QUILOMBO DE DEUS AJUDE, ARQUIPÉLAGO DO MARAJÓ – PARÁ

SUEYLA MALCHER BEZERRA

Nesta pesquisa, buscamos analisar os conhecimentos e práticas tradicionais associadas à agrobiodiversidade das plantas alimentícias, bem como, a constituição da soberania alimentar e autonomia na produção dos alimentos no quilombo de Deus Ajude, Salvaterra/PA. Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizamos a abordagem quali- e quantitativa. Em relação ao procedimento metodológico, optamos pelo estudo de caso, observação participante, entrevistas não diretas, questionários, listas livres, coleta e identificação de material botânico. A análise dos dados coletados foi realizada pela sistematização das informações, análise vertical e horizontal das entrevistas, triangulação dos dados e Índice de Saliência Cognitiva. Os resultados demonstraram que o conhecimento e práticas tradicionais da comunidade quilombola sobre as plantas alimentícias é constituído a partir da relação diária dos quilombolas com a natureza, bem como, pela promoção continuada do diálogo de saberes entre as diferentes gerações. A sazonalidade amazônica revelou-se como uma reguladora da pluralidade de atividades produtivas ao longo do ano, e, estas são desempenhadas por intermédio de uma relação simbiótica, onde natureza e quilombo se sustentam. No mais, as comidas representativas do quilombo marajoara, como: beiju, cação, tiborna, cunhapira e crueira etc., transformam-se em uma das formas de manter a agrobiodiversidade do quilombo. Em contrapartida, as limitações de acesso ao território de uso comum impostas pelas fazendas ao redor do quilombo e as influências do mercado capitalista são ações concretas e simbólicas capazes de promoverem mudanças: na forma como os alimentos são obtidos e nos hábitos alimentares dos quilombolas. Portanto, a valorização da cultura quilombola e do seu modo de vida torna-se uma aliada a preservação dos conhecimentos, práticas e saberes tradicionais, bem como, da natureza manejada.

Palavras-chave: Amazônia. Etnobotânica. Comida de quilombo. Soberania alimentar. Autonomia.

Número de páginas: 163



**Banca Examinadora:**

Dr. Luís Mauro Santos Silva (PPGAA/UFPA)

Dr.<sup>a</sup> Maria das Graças Pires Sablayrolles (INEAF/UFPA)

Dr.<sup>a</sup> Ivanira Amaral Dias (ICS/UFPA)

Dr.<sup>a</sup> Angela May Steward (PPGAA/UFPA)

Dr. Dídac Santos Fita (PPGAA/UFPA)

**Local e Data de Defesa:**

INEAF/UFPA, no dia 10 de agosto de 2020.

---

**“DA FLORESTA AO MAR”: PARTICIPAÇÃO E GESTÃO DE UMA RECÉM-CRIADA RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA NO NORDESTE PARAENSE**

LETÍCIA MALCHER CARDOSO

O modelo de Reservas Extrativistas (Resex) tem sua gênese no movimento social dos seringueiros no Acre, que lutaram nos anos 80s contra a destruição da floresta por fazendeiros para implantação das pastagens. O movimento se expandiu e o modelo de Resex foi adotado por diversos grupos de populações extrativistas em diferentes cenários socioculturais e diversos ecossistemas, incluindo a costa paraense, no outro extremo da Amazônia. Essa trajetória “da floresta ao mar” vem com benefícios, mas também com tensões e desafios. Nesse contexto, a pesquisa aborda de que forma tem se estabelecido a participação dos atores no processo de criação e gestão da mais recente Resex Marinha criada, em 2014, no estado do Pará: a Resex-Mar Mocapajuba, localizada no município de São Caetano de Odivelas. O objetivo geral visou analisar a participação dos atores nos processos de criação e gestão desta Unidade de Conservação. A pesquisa tem como embasamento teórico abordagens sobre Unidades de Conservação, ecologia política e participação e gestão. Utilizou-se a pesquisa qualitativa de cunho etnográfico e os procedimentos metodológicos adotados foram: revisão bibliográfica e documental, observação participante, entrevista não-diretiva e aplicação de questionários semiestruturados com diversos atores envolvidos no processo de criação e gestão da Resex. Verificou-se que a Resex Mocapajuba foi demandada a partir do movimento social da pesca, com um grande empoderamento e protagonismo feminino, articulados com representações em escalas locais, estaduais e nacionais. Ficou evidente que, atualmente, no processo de gestão, a



participação é marcada por questões políticas, relações de poder e conflitos que incidem nas instâncias de governança e contribuem para que os processos participativos estejam insatisfatórios. Isso remete a algumas discussões e contribui para outras reflexões, inclusive, com outras perspectivas. Dessa forma, torna-se cada vez mais necessário aprofundar e ampliar o debate sobre as populações tradicionais que vivem na Amazônia resistindo aos desafios e lutando para que o legado de Chico Mendes sobreviva e se perpetue.

Palavras-chave: Resex-Mar Mocapajuba. Participação. Criação. Gestão.

Número de páginas: 137

**Banca Examinadora:**

Dr. Carlos Valério Gomes Aguiar (PPGAA/UFPA)

Dr. Thomas Ludewigs (INEAF/UFPA)

Dr.<sup>a</sup> Nelissa Peralta Bezera (IFCH/UFPA)

Dr.<sup>a</sup> Angela May Steward (PPGAA/UFPA)

**Local e Data de Defesa:**

INEAF/UFPA, no dia 04 de dezembro de 2020.

---

## UM DISCURSO, VÁRIAS VOZES: ANÁLISE DE REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE QUALIDADE DE VIDA EM POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS

RAFAELA DA CUNHA PINTO

O objetivo geral da dissertação é Analisar a mobilização discursiva do conceito de qualidade de Vida por diferentes atores institucionais e de grupos locais. Essa análise visa contribuir para o debate sobre desenvolvimento territorial, identificando aspectos ideológicos-políticos que refletem nas ações públicas. Como experimento de análise foram selecionadas três escalas que representam as intervenções em um território a Resex Marinha Caeté-Taperaçu. A abordagem da pesquisa é qualitativa, foram estudados narrativas históricas, documentos oficiais, visões intitucionais e os seus reflexos na representação de qualidade de vida implementanda em políticas socioambientais. Os procedimentos utilizados foram entrevistas com roteiros semiestruturados e entrevistas não diretivas. Neste trabalho várias inferências e reflexões podem ser observadas, porém os principais resultados das análises comparativas, que buscaram compreender o uso do conceito qualidade de vida como canal de diálogo entre Estado e



sociedade, evidenciaram uma prática estatal que configura problemas locais em problemas de uma agenda internacional, trabalhando aspectos de questões sociais, mas não o problema central em que se pretende atuar a política pública, desta forma qualidade de vida torna-se uma estratégia de ampliar agendas em que, teoricamente, o Estado-governo insira em seus planos de atuação, porém camufla questões centrais que geram desigualdades sociais, políticas e ambientais. Qualidade de vida é um termo utilizado como canal de ação do Estado, diálogo das organizações sociais e construção de identidade de comunidades tradicionais, porém também pode ser fortemente instrumentalizado na perspectiva de abafar conflitos agrários. Espero que este trabalho contribua para maiores reflexões sobre definição de políticas públicas socioambientais ligadas à qualidade de vida para populações de Reservas Extrativistas Marinhas no Pará, e indiretamente para outros contextos de unidades de conservação de uso sustentável na Amazônia.

Palavras-chave: qualidade de vida, Resex-marinha, políticas públicas, comunidades tradicionais

Número de páginas: 146

**Banca Examinadora:**

Dr.<sup>a</sup> Angela May Steward (PPGAA/UFPA)

Dr.<sup>a</sup> Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães Santos (INEAF/UFPA)

Dr. Pere Petit Peñarrocha (PPLSA/UFPA-Bragança)

Dr.<sup>a</sup> Katiane Silva (PPGAA/UFPA)

**Local e Data de Defesa:**

INEAF/UFPA, no dia 29 de abril de 2020.

---

## A AÇÃO COLETIVA DE AGRICULTORES INTEGRADOS À AGROINDÚSTRIA DE DENDÊ NA ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES E AGRICULTORES FAMILIARES DA REGIÃO DO IGARAPÉ-AÇU DE BAIXO, EM IRITUIA-PARÁ

KHETY ELANE HOLANDA DE OLIVEIRA

Neste estudo analiso a atuação dos sócios comuns e da diretoria da Associação dos Moradores e Agricultores Familiares de Igarapé-Açu de Baixo (Amafib), no município de Irituia, Pará, em propostas relativas à ação coletiva junto a seus parceiros, a Central das Organizações Sociais



Entre os Rios Guamá e Capim (Consergc) e a empresa multinacional Archer Daniels Midland Company (ADM) no contexto da integração da agricultura familiar à agroindústria de dendê. A metodologia constou de um estudo de caso com abordagens qualitativa e quantitativa. Foram realizados: observação direta de reuniões e de atividades de trabalho dos sócios; entrevistas não diretivas e semiestruturadas entre agosto de 2019 e fevereiro de 2020; e revisão da literatura pertinente, priorizando as categorias ação coletiva, associativismo e integração produtiva. Os resultados mostram que as ações da Amafib junto a seus parceiros têm sido favoráveis aos integrantes da associação. Na cooperação com a Consergc foram alcançadas várias reivindicações como a adequação da pesagem dos frutos para a balança digital, a venda de fertilizantes pela própria empresa, o aumento do preço pago pelo dendê e a comercialização de ferramentas por meio de compra coletiva. Num cenário de negociações entre as partes para o bem comum, a Consergc possui protagonismo na ação coletiva e contribuiu para o bom andamento dos projetos.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Ação coletiva. Associativismo. Dendeicultura. Agricultura integrada por contrato.

Número de páginas: 120

**Banca Examinadora:**

Dr. Heribert Schmitz (IFCH/UFPA)

Dr.<sup>a</sup> Dalva Maria da Mota (EMBRAPA Amazônia Oriental)

Dr.<sup>a</sup> Danielle Wagner Silva (UFOPA)

Dr.<sup>a</sup> Angela May Steward (PPGAA/UFPA)

**Local e Data de Defesa:**

INEAF/UFPA, no dia 17 de novembro de 2020.

---

## GOVERNANÇA TERRITORIAL: A TRAJETÓRIA DO FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DELIBERATIVOS NAS RESERVAS EXTRATIVISTAS MARINHAS CAETÉ-TAPERARU E ARAÍ-PEROBA NA REGIÃO BRAGANTINA DO ESTADO DO PARÁ

IVANILDE DE SOUSA DO ESPÍRITO SANTO

O presente trabalho tem por objetivo analisar e comparar o funcionamento da gestão dos conselhos deliberativos das Reservas Extrativistas (Resexs) marinhas Caeté-Taperaru e Araí-



Peroba ao longo de suas trajetórias, sob a ótica da governança territorial. De forma específica, a pesquisa descreve a trajetória de funcionamento da gestão dos conselhos deliberativos dessas duas Resexs marinhas, analisa a gestão desses conselhos deliberativos a partir de alguns critérios da governança territorial e compara a gestão entre os conselhos deliberativos. O estudo foi realizado nas Resexs Marinhas Caeté-Taperaçu (município de Bragança) e a Araí-Peroba (município de Augusto Corrêa), criadas em 2005, na região do nordeste do estado do Pará. O trabalho foi elaborado a partir de uma abordagem qualitativa. Utilizou-se para obter os resultados, os diagramas de Venn e as matrizes direcionadas para os conselheiros e as lideranças. A coleta de dados se deu através de questionários, entrevistas semi-estruturadas e observação participante. Como instrumento teórico, usou-se os conceitos de territórios, de governança territorial sob a ótica da gestão social, governança dos conselhos deliberativos específicos das Resexs marinhas, e a gestão coletiva dos bens comuns. Observou-se que apesar das dificuldades o conselho deliberativo da Resex marinha Caeté-Taperaçu está funcionando, embora em uma gestão mais centralizada, enquanto que o conselho deliberativo da Resex marinha Araí-Peroba encontra-se inativo desde 2014, um dos motivos que levou a inatividade desse conselho foi à falta de uma gestão descentralizada, o difícil acesso a Resex, a política partidária e a falta de uma politização. Conclui-se que apesar da governança territorial ser uma inovação social para a gestão dos territórios de Resexs marinhas, nos conselhos deliberativos Caeté-Taperaçu e Araí-Peroba trata-se de uma governança ainda em fase de experimentação, visto que, identificou-se arranjos institucionais enfraquecidos e participações não efetivas das comunidades extrativistas no processo de decisão, o que gera conflitos e impossibilita atuação da governança territorial.

Palavras-chave: Governança Territorial. Reserva Extrativista Marinha. Conselho Deliberativo.

Número de páginas: 121

**Banca Examinadora:**

Dr. Marc Piraux (PPGAA/UFPA)

Dr. Valério Gomes (PPGAA/UFPA)

Dr. Pierre Teisserenc (UFPA)

**Local e Data de Defesa:**

INEAF/UFPA, no dia 20 de junho de 2020.

---

## DO USO COMUM AO PARCELAMENTO DA TERRA: AS TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS EM UMA COMUNIDADE CAMPONESA DO BAIXO ACARÁ, ACARÁ/PA

EDENILZE CONCEIÇÃO SILVA DE JESUS

Esta pesquisa analisa as transformações territoriais de uma comunidade tradicional camponesa denominada Centro Alegre, localizada na região do Baixo Acará, Acará/PA, Nordeste paraense, nas últimas duas décadas. Trata-se de uma pesquisa etnográfica realizada com base nas abordagens qualitativas e quantitativas, com informações obtidas a partir de questionários semiestruturados, observação participante e entrevista histórica. A comunidade estudada organizava-se a partir do uso comum da terra e do acesso aos recursos naturais. Mas, no início dos anos 2000, o território da comunidade é atravessado por uma rodovia e isso desencadeia uma série de transformações, inclusive, derivando em um parcelamento da terra comunalmente ocupada em frações unifamiliares, o que gera transformações significativas na organização socioterritorial do grupo. A realização dessa pesquisa revelou que, com o parcelamento das terras da comunidade, houve significativa diminuição do seu território e desencadeou-se um processo de venda de frações de terra. Do total das 13 parcelas de terra em que fora dividida a comunidade, apenas três permanecem integrais, sem terem sido alvo de venda de ao menos um pedaço. Das dez restantes, seis foram desmembradas e tiveram alguma porção vendida, e quatro foram comercializadas integralmente. A pesquisa etnográfica na comunidade, com observação na forma da ocupação territorial, revelou que as famílias vivem hoje um contexto de fortes limitações de recursos naturais em seus lotes, chegando ao ponto de a maioria delas não terem mais roçados. Observou-se, ainda, que a comunidade sofreu profundas transformações nas relações sociais entre os indivíduos que a constituem.

Palavras chave: Acará/PA – comunidade Centro Alegre; Terras tradicionalmente ocupadas; Terras de uso comum; Campesinato; Transformações territoriais.

Número de páginas: 203

### **Banca Examinadora:**

Dr. Mauricio Gonsalves Torres (PPGAA/UFPA)

Dr. Fabiano de Oliveira Bringel (UEPA)



Msc. Daniela Fernandes Alarcon (UFRJ)

Dr.<sup>a</sup> Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães Santos (PPGAA/UFPA)

**Local e Data de Defesa:**

INEAF/UFPA, no dia 30 de março de 2020.

---

“SAIU O DINHEIRO DO COCO?”: AVALIAÇÃO DE PROCESSO DA POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS PARA OS PRODUTOS DA SOCIOBIODIVERSIDADE (PGPM-BIO) PARA A AMÊNDOA DO BABAÇU NO MÉDIO MEARIM, MARANHÃO.

LETÍCIA SALES DA COSTA OLIVEIRA

O objetivo central desta dissertação foi avaliar a eficácia da implementação da Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) e seus efeitos na organização social das quebradeiras de coco babaçu no Médio Mearim, Maranhão, onde ocorre cerca de um terço da produção nacional de amêndoas. Passada uma década da criação da política pública, os atores sociais engajados no extrativismo demandam estudos sobre a eficácia de sua implementação. No período 2009-2018, 48% dos recursos da PGPM-Bio foram destinados para amêndoas de babaçu. A metodologia de pesquisa-ação proporcionou o envolvimento de instituições de representação e assessoria e a manifestação dos sujeitos sociais locais sobre os cenários de implementação da PGPM-Bio. A necessidade do envolvimento daqueles que viabilizam o acesso das quebradeiras de coco à PGPM-Bio (agentes mediadores) e das beneficiárias diretas levou à adoção de ferramentas participativas de fácil compreensão e assimilação. Os resultados obtidos incluem a identificação e análise da atuação de oito categorias de agentes mediadores, vinculados a organizações formais (sindicato, associação, cooperativa, Miqcb, órgãos governamentais) ou não (grupo informal, despachante autônomo, comerciante), sendo selecionadas 14 iniciativas em 10 municípios. As informações qualitativas a partir das experiências vividas pelos agentes mediadores receberam tratamento quantitativo por meio do gráfico radar de competência. Mais de 240 quebradeiras de coco babaçu beneficiárias participaram das atividades coletivas e narraram suas percepções sobre o efeito do acesso à subvenção econômica, no período de 2016 a 2018. As informações quantitativas foram analisadas a partir do gráfico radar comunitário. A triangulação das informações destacou potencialidades e limitações da política, dos agentes mediadores, e das organizações sociais



envolvidas. Os resultados destacam a amplitude do acesso ao recurso e a heterogeneidade quanto às formas de apropriação, autonomia decisória e estratégias gerenciais. A avaliação evidenciou que as iniciativas conduzidas por Sindicatos de Trabalhadores Rurais apresentaram maior grau de eficácia, contrastando com aquelas de grupos informais, da cooperativa e despachante autônomo, que resultaram menos eficazes e demandam esforços adicionais. A pesquisa contribuiu para a estratégia organizativa dos grupos, que passaram a pensar e agir em redes de apoio e parceria, por meio da Comissão da PGPM-Bio no Médio Mearim.

Palavras-chave: Extrativismo. Implementação de políticas públicas. Indicadores de eficácia. Pesquisa ação. Povos e comunidades tradicionais.

Número de páginas: 311

**Banca Examinadora:**

Dr. Roberto Porro (EMBRAPA Amazônia Oriental)

Dr.<sup>a</sup> Janaína Deane de Abreu Sá Diniz (UNB – Planaltina DF)

Dr.<sup>a</sup> Noemi Sakiara Miyasaka Porro (INEAF/UFPA)

Dr. Flávio Bezerra Barros (PPGAA/UFPA)

**Local e Data de Defesa:**

INEAF/UFPA, no dia 29 de outubro de 2020.

---

## MEMÓRIAS E SABERES QUILOMBOLAS ACERCA DOS SISTEMAS ALIMENTARES EM CONTEXTO DE EXPROPRIAÇÃO TERRITORIAL DO QUILOMBO DA BOCAINA, PORTO ESTRELA, MATO GROSSO

RENATA KELLY COSTA VILHENA

A partir de estudo de cunho etnográfico das memórias relacionadas ao sistema alimentar das famílias quilombolas da Bocaina, no município de Porto Estrela, Mato Grosso, foram identificadas e descritas as transformações ocorridas na alimentação refletidas após o processo de expropriação do território ocorrido na década de 1970. O estudo se embasou a partir do aporte de conceitos como território (RAFFESTIN, 1993) e (LITTLE, 2002), antropologia da alimentação (CONTRERAS; GRACIA, 2011) e (DAMATTA, 1986) e memória



(HALBWACHS, 2004), e a partir de dados empíricos oriundos da pesquisa de campo. Para tal, foram aplicados como métodos e instrumentos de pesquisa a observação participante, diário de campo, registros fotográficos, conversas informais, entrevistas semiestruturadas e história oral. Como resultados, a dissertação apresenta o histórico do quilombo que retrata o processo de expropriação, além das diferentes formas de produção, preparo e consumo dos alimentos, evidenciando as atividades produtivas de agricultura, extrativismo, caça, pesca dentre outras, que vêm resistindo, afim de reviver o passado quando estes viviam no território da Bocaina. É perceptível que houve reduções nas atividades produtivas importantes para o autoconsumo e segurança alimentar das famílias, uma vez que os locais que essas famílias vivem atualmente não representam o valor que o território tinha. Outro aspecto relevante nos contextos alimentares se deu entre as análises das relações entre comidas, sociabilidades, identidade e cultura, dos quais podem se fazer presente as importantes Festas de Santos de “São João Batista” e “São Pedro”. As famílias têm esperança com a resolução do acesso ao território, por meio de processo judicial que garanta o direito de retornar às suas terras. Enquanto isso, o cotidiano é ressignificado e transformado na esperança de reviver novamente no seu território.

Palavras-chave: Território. Antropologia da Alimentação. Povos quilombolas. Mato Grosso.

Número de páginas: 189

#### **Banca Examinadora:**

Dr. Flávio Bezerra Barros (PPGAA/UFPA)

Dr.<sup>a</sup> Carolina Joana da Silva (PPGCA/UNEMAT)

Dr.<sup>a</sup> Dra Érika Giuliane Andrade Sousa Beser (PPGAS/UFMT e INCRA)

Dr. William Santos de Assis (PPGAA/UFPA)

Dra Angela May Steward (PPGAA/UFPA)

#### **Local e Data de Defesa:**

INEAF/UFPA, no dia 30 de julho de 2020.