



**CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIEURO
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Orvalina Ornelas Nascimento Santos

**ALIMENTAÇÃO NA ESCOLA PÚBLICA: A PRESENÇA DA
AGRICULTURA FAMILIAR**

BRASÍLIA/AGOSTO/2014

Orvalina Ornelas Nascimento Santos

**ALIMENTAÇÃO NA ESCOLA PÚBLICA: A PRESENÇA DA
AGRICULTURA FAMILIAR**

Dissertação apresentada ao Centro
Universitário Unieuro, como requisito parcial do
Curso de Mestrado em Ciência Política, para
obtenção do título de Mestre.

Orientador(a): Prof^(a) Dra Iolanda Bezerra dos
Santos Brandão

BRASÍLIA/AGOSTO/2014

Orvalina Ornelas Nascimento Santos

**ALIMENTAÇÃO NA ESCOLA PÚBLICA: A PRESENÇA DA
AGRICULTURA FAMILIAR**

BANCA EXAMINADORA

Profa. Doutora Iolanda Bezerra dos Santos Brandão

Prof. Doutor Osmar Gonçalves

Profa. Doutora Lídia de Oliveira Xavier

BRASÍLIA/AGOSTO/2014

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é o resultado de uma caminhada que começou nos primeiros semestres do curso. Agradeço a todos que de alguma forma passaram pela minha vida e contribuíram para a minha formação intelectual e conclusão desta etapa.

Agradeço, particularmente, a Deus por me dar condições e coragem para seguir em frente, além de todas as bênçãos que derramou em minha vida, me dando a oportunidade de realizar um sonho.

Agradeço aos professores doutores do Curso de Mestrado em Ciência Política do Centro Universitário Unieuro pelo apoio, orientações teóricas, disposição, incentivo, força, amizade e estímulo acadêmico e, em especial, a Professora Doutora Lídia de Oliveira Xavier, por proporcionar-me as condições para tornar as minhas ideias uma realidade, bem como a Professora Doutora Iolanda Bezerra dos Santos Brandão, minha amada orientadora, que me deu as mãos desde os primeiros momentos de convivência.

A toda a minha família que sempre ficou ao meu lado. Aos amigos que participaram ativamente dessa caminhada, pelo carinho e força e, em especial, com grande carinho aos meus amigos Ricardo Siqueira Rodrigues e Ana Paula Torres pela contribuição intelectual e participação para concretizar este trabalho, bem como por estarmos sempre juntos nos momentos mais difíceis.

Ao meu esposo Gil, pelo amor, paciência, companheirismo e compreensão em todos os momentos de nossas vidas. Aos meus filhos Túlio, Karina e Davi, pelo amor, apoio e carinho incondicionais!

“Feliz é o príncipe que ajusta seu modo de proceder aos tempos, e é infeliz aquele cujo proceder não se ajusta aos tempos.”

Nicolau Maquiavel

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar foi instituído e sobrevive a diversos modelos de gestão e execução. A Lei 11.947/2009 trouxe a inovação da obrigatoriedade da compra de produtos da agricultura familiar no percentual mínimo de 30% dos recursos financeiros destinados à alimentação do escolar. Desta forma, desde que a Lei foi efetivada, quais os efeitos positivos que advém dessa obrigatoriedade? A hipótese inicial é de que existe a probabilidade de atingir o limite mínimo fixado no normativo legal e em decorrência o Programa terá como efeitos a melhoria da qualidade nutricional, a oferta de alimentos saudáveis, a promoção de bons hábitos alimentares e o desenvolvimento local. Para obter essa resposta, utilizou-se o método comparativo para verificar equivalências e diferenças entre as realidades demonstradas em pesquisas oficiais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e dos dados relativos aos gastos com produtos da agricultura familiar. O objetivo geral deste estudo pautou-se em verificar se foram observadas as disposições legais quanto ao cumprimento do percentual mínimo para a aquisição de gêneros alimentícios de produtores familiares e seus respectivos avanços. Os levantamentos utilizados foram separados como primários e secundários. Os primários foram obtidos a partir de pesquisas oficiais no âmbito de estados e municípios brasileiros. Os secundários originam dos dados das prestações de contas dos exercícios de 2011, 2012 e 2013, com a finalidade de comprovar o alcance mínimo de 30% de aquisição de produtos da agricultura familiar, a melhoria na prática da alimentação saudável, da qualidade nutricional, da promoção de bons hábitos alimentares e do desenvolvimento local.

Palavras-chave: Alimentação saudável. Hábitos alimentares. Agricultura familiar. Inovação. Programa Nacional de Alimentação Escolar.

ABSTRACT

The National School Feeding Programme was established and survives many management and execution. Law 11.947/2009 brought the innovation of the mandatory purchase of products from family farms in the minimum percentage of 30% of the financial resources allocated to school feeding. Thus, since the Act became effective, that the positive effects that comes with that requirement? The initial hypothesis is that there is the probability of reaching the threshold set in the legal rules and as a result the program have the effect of improving the nutritional quality, the availability of healthy foods, promoting good eating habits and local development. For this response, we used the comparative method to verify equivalences and differences between the realities demonstrated in official surveys of the National Fund for Education Development and the Brazilian Institute of Geography and Statistics and data relating to spending on family agriculture products. The aim of this study was based on checking if the laws were seen as the fulfillment of the minimum percentage for purchase of food from family farmers and their advances. The surveys used were separated as primary and secondary. The primers were obtained from official surveys within states and municipalities. Secondary data originate from the benefits of the accounts for 2011, 2012 and 2013, in order to prove the minimum range of 30% to purchase products from family farms, improving the practice of health foods, nutritional quality, promote good eating habits and local development.

Keywords: healthy Food. Family Agriculture. Innovation. National School Feeding Programme.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAND	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
AID	<i>Agency for International Development</i>
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CECANE	Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar
CNA	Campanha Nacional de Alimentação
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CCC	<i>Commodity Credit Corporation</i>
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
CNSA	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CF	Constituição Federal
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CD	Conselho Deliberativo
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
DHESC	Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Cultural
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EUA	Estados Unidos da América
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FAO	Organização para a Alimentação e a Agricultura
FENAME	Fundação Nacional de Material Escolar
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FISI	Fundo Internacional de Socorro à Infância
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAE	Instituto Nacional de Assistência ao Estudante
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTCI	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organização Não Governamental
UFRSC	Universidade Federal de Santa Catarina
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
RECOOP	Programa de Revitalização das Cooperativas agropecuárias
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PGPAF	Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentar Escolar
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNME	Programa Nacional de Merenda Escolar
PROAGRO	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
SAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação e Previdência Social
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
SiGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SP	São Paulo

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Alimentos constantes nos cardápios da alimentação escolar, 2005_____	70
Gráfico 2 - Distribuição dos produtos da compra da agricultura familiar _____	83
Gráfico 3 - Modalidade de compra da agricultura familiar _____	90
Gráfico 4 - Análise comparativa da aplicação de recursos - AgF - 2011 a 2013 __	101
Gráfico 5 - Comparação entre o percentual da lei e de recursos aplicados – AGF	102
Gráfico 6 - Percentual de produtos adquiridos – AgF, 2013_____	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Oferta de grupos alimentares no Brasil, 2010 (Em %)	85
Tabela 2 - Grupos alimentares inseridos nos cardápios das escolas públicas	88
Tabela 3 - Percentual de oferta de produtos	96
Tabela 4 - Distribuição dos produtos da agricultura familiar, 2010	97
Tabela 5 - Principais produtos da compra da Agricultura Familiar	98
Tabela 6 - Comparação do percentual de gêneros alimentícios – 2005 / 2009	99
Tabela 7 - Variação do percentual de gêneros alimentícios, 2005 / 2013	104
Tabela 8 - Variação de gêneros alimentícios com baixo valor nutritivo	104

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 - A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A IMPLANTAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL	17
1.1 A FOME COMO MORTE ANUNCIADA	17
1.1.1 A fome por falta de alimentos	17
1.1.2 A fome por falta de nutrientes	21
1.2 ALIMENTAÇÃO ADEQUADA COMO DIREITO HUMANO	28
1.3 POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL: UM NOVO OLHAR	31
1.4 POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	35
1.5 HISTÓRIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	41
1.6 ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL: O CAMINHO PARA A PREVENÇÃO DE DOENÇAS	46
CAPÍTULO 2 - A EVOLUÇÃO DA AGRICULTURA NO BRASIL E O OBJETIVO DA ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	54
2.1 OS ÚLTIMOS 50 ANOS DA AGRICULTURA NO BRASIL	54
2.2 O CONTRASTE ENTRE A CULTURA ALIMENTAR E A FOME	65
2.3 A ADERÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA: CONTRIBUIÇÕES DO PNAE PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	68
CAPÍTULO 3 - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS TERMOS DA LEI 11.947/2009	73
3.1 AGRICULTURA FAMILIAR: HISTÓRIA E ATUALIDADE	73
3.2 O PNAE E A PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR	79
3.3 ANÁLISE DE DADOS	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS	1066
REFERÊNCIAS	1122
ANEXOS	12121

INTRODUÇÃO

A história de sobrevivência do homem se mistura com a procura perene por comida. No entanto, somente comida não é suficiente para suprir suas necessidades adequadamente e para uma vida saudável. Embora na atualidade haja a possibilidade de se usufruir de melhores condições de vida, a pobreza, a subalimentação e a desnutrição continuam assolando grande parte da humanidade.

No Brasil, estudos apontam que somente a partir da década de 1930 ocorreram os primeiros movimentos de combate à fome e à desnutrição no ambiente escolar. Os esforços para promover uma alimentação escolar adequada foram inicialmente marcados por ações pontuais da sociedade civil e posteriormente teve a adesão de alguns estados e municípios, fato que culminou na criação de um programa de abrangência nacional.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), programa social mais antigo vigente no País, tem por finalidade contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos das escolas públicas. Esse programa passou por diversos processos de transformações normativas de modelos de gestão e execução e, atualmente, conta com recursos financeiros próximos a R\$ 4 bilhões.

Estudos do FNDE indicam que o programa supre as necessidades de alimentação de cerca de 47 milhões de crianças em, aproximadamente, 190 mil escolas públicas, o que representa 25% da população brasileira distribuída por todo território nacional (FNDE, 2013).

A Agricultura Familiar não é um assunto novo no Brasil. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) já utilizava conceito muito próximo ao da Lei 11.326/2006, que versa sobre as diretrizes da agricultura familiar no Brasil e da Lei 11.947/2009. O PRONAF investiu de forma decisiva na sociedade brasileira com o intuito de fomentar o desenvolvimento regional sustentável de comunidades rurais, o que levaria ao retorno do homem ao campo, dotando com condições dignas de moradia e trabalho, além de atender à necessidade de proporcionar uma alimentação saudável e equilibrada aos alunos.

O incentivo à produção local por meio de aquisições de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e dos empreendedores familiares rurais é de relevância social e econômica para o País, por isso precisa ser reconhecido e consolidado como política pública. Atrelada à necessidade de fomentar uma política social e de desenvolvimento no Brasil está a de garantir a alimentação saudável aos alunos das escolas públicas brasileiras, de extenso impacto para o desenvolvimento da política educacional.

Ressalta-se que embora o PNAE se destaque entre as políticas sociais, a imposição legal da presença da agricultura familiar nesse Programa é algo inovador. Para desenvolver este estudo buscou-se analisar o comportamento da Política Pública de Alimentação Escolar, instituída há mais de 50 anos, comparando a presença da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Vale destacar que a execução desse Programa envolve diversos interessados (stakeholders) como entes federados (União, estados e municípios), agricultores familiares, empreendedores rurais e cooperativas de agricultores.

O objetivo deste estudo consiste em analisar se a aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar, a partir da institucionalização da Lei 11.947/2009 tem propiciado avanços no acesso dos estudantes das escolas públicas à alimentação saudável, à melhoria nutricional, à formação de bons hábitos alimentares e o desenvolvimento local.

Desse modo, para este trabalho a pesquisa considerou três objetivos específicos: 1) Apresentar a evolução histórica do Programa de Alimentação Escolar nas escolas públicas brasileiras e discutir o contexto da implantação da Agricultura Familiar no Brasil; 2) Analisar a participação da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar a partir da edição da Lei 11.947/2009; e, 3) Verificar a aplicação dos recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar na Agricultura Familiar em observância ao cumprimento da Lei 11.947/2009.

Um dos objetivos do PNAE é preservar os diferentes hábitos alimentares, e nesse sentido, as particularidades, os aspectos sociais, políticos e econômicos são integrados. Os resultados apresentados nesse estudo foram obtidos segundo levantamento de dados e informações tanto quantitativos quanto qualitativos.

A Lei 11.947/2009 trouxe a inovação da obrigatoriedade da compra de produtos da agricultura familiar no percentual mínimo de 30% dos recursos

financeiros destinados à alimentação do escolar. Desta forma, desde que a Lei foi efetivada, quais os efeitos positivos que advém dessa obrigatoriedade?

Nesse contexto, a hipótese inicial é de que existe a probabilidade de atingir o limite mínimo fixado na legislação e, em decorrência, proporcionar aos estudantes das escolas públicas alimentos saudáveis, melhoria da qualidade nutritiva, bons hábitos alimentares, bem como o desenvolvimento local.

Assim, com a finalidade de verificar se está sendo cumprida a exigência contida na Lei 11.947/2009 de aquisição de, no mínimo, 30% de gêneros alimentícios da agricultura familiar, bem como a melhoria da qualidade nutritiva, de hábitos alimentares saudáveis e do desenvolvimento regional, utilizou-se o método comparativo para efetuar a análise qualitativa e quantitativa, que consistiu em observar os avanços obtidos a partir de pesquisa realizada pelo FNDE antes da implantação da Lei.

Configurou-se também como foco de análise averiguar a melhoria da qualidade nutritiva, da oferta de alimentos saudáveis e da promoção de bons hábitos alimentares aos escolares em decorrência do alcance da aplicação dos percentuais previstos na legislação do PNAE para a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

Em face dos objetivos específicos traçados, o primeiro capítulo trata da fundamentação teórica desenvolvida a partir de um diagnóstico acerca da fome no Brasil; da alimentação como um Direito Humano; da análise da Política de combate à Fome e as suas diretrizes; da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, como direito humano e como direito fundamental. Neste capítulo foram pesquisados os principais autores que sustentam o tema em questão, entre eles, Josué de Castro, Amartya Sen, Bernardo Kliksberg e Jean Ziegler.

O segundo capítulo apresenta a evolução histórica e os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas escolas públicas brasileiras, bem como discute o contexto da implantação da agricultura familiar no Brasil. Neste, o arcabouço teórico é dado por Amartya Sen e Bernardo Kliksberg, Norberto Bobbio, Peter L. Berger e Thomas Luckmann e Arioaldo Umbelino de Oliveira.

O terceiro capítulo analisa a inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar, a partir da Lei 11.947/2009, bem como avalia os diversos aspectos relacionados à política pública de alimentação nas escolas públicas do País. A fundamentação teórica para tratar deste capítulo esteve pautada

em levantamentos de fontes primárias e secundárias, entre as quais destacam-se a Política de Alimentação Escolar, Relatórios Técnicos elaborados pelo FNDE acerca da execução do PNAE, estudos relacionados à Política Pública de Alimentação Saudável e Adequada (Lei 11.346/2006), publicações e outros relatórios técnicos.

O planejamento desta pesquisa foi baseado na construção do referencial teórico-metodológico proposto em Lakatos & Marcone (1986) para o desenvolvimento do problema de estudo e foram adotados os seguintes recursos metodológicos: 1) Revisão da literatura – levantamentos bibliográficos dos temas relacionados à pesquisa em livros, dissertações, artigos e revistas científicas; 2) Análise de documentos – análise de legislação específica (Leis 11.947/2009, 11.326/2006 e 11.346/2006), decretos, medidas provisórias, resoluções, além de relatórios técnicos do FNDE; e 3) Reconstituição histórica e contextual da implantação da agricultura familiar no Brasil.

Inicialmente, além da análise dos estudos realizados pelo FNDE, entre outras pesquisas, foram levantadas as informações das prestações de contas encaminhadas por estados e municípios nos exercícios financeiros de 2011, 2012 e 2013, de forma a comparar o atingimento do limite mínimo de aquisição de produtos da agricultura familiar.

Para tanto, com base no método comparativo pretendeu-se analisar dados qualitativos e quantitativos relativos à execução dos recursos financeiros do PNAE, antes e após a institucionalização da Lei 11.947/2009.

Por fim, vale destacar que embora o PNAE seja um programa instituído há mais de 50 anos, no Brasil houve um lapso temporal de aproximadamente 40 anos de ausência de pesquisas a respeito da situação nutricional da população brasileira. Por esta razão a obra do pesquisador Josué de Castro, “Geografia da Fome”, torna-se fonte de referência nesta pesquisa, uma vez que é utilizada para nortear as ações governamentais e estudos sobre esse tema.

CAPÍTULO 1 - A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A IMPLANTAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Este capítulo objetiva apresentar o histórico do Programa de Alimentação Escolar e a implantação da agricultura familiar no Brasil, como elemento promotor da alimentação saudável nas escolas públicas, consolidado a partir do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e da obrigatoriedade de aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos financeiros do PNAE na aquisição de gêneros alimentícios dos agricultores familiares e do empreendedor rural local. O foco investigativo assenta-se na temática da fome, dos paradigmas da pobreza e da desigualdade social, da formação da política de segurança alimentar e nutricional.

1.1 A FOME COMO MORTE ANUNCIADA

1.1.1 A fome por falta de alimentos

A comida! O alimento! Eis uma das fontes vitais para a sobrevivência do ser humano. No entanto, muitas pessoas passam fome e essa é uma realidade que está disseminada na maior parte do Planeta. O ser humano não consegue sobreviver à fome, pois necessita de energia para a continuidade da vida. Será que faltam alimentos?

A fome assola a humanidade e as crianças são as mais atingidas, pois o alimento além de necessário precisa ser suficiente, contínuo e seguro e os fatos históricos demonstram que a segurança alimentar ainda está muito distante para todos.

Ziegler (2013) considera que o problema da fome é o escândalo do nosso século, pois de cinco em cinco segundos morre uma criança de menos de dez anos. Para o autor, a agricultura mundial poderia alimentar 12 bilhões de pessoas e a questão da fome não se relaciona com nenhuma fatalidade em um planeta que transborda de riquezas.

Os estudos apontam que, em tese, há alimentos para alimentar toda a humanidade, mas milhões de pessoas ainda passam fome. Pode-se inferir que existe uma condição politicamente aceita por aqueles que podem fazer a diferença na vida de muitas pessoas, no entanto, não influenciam nos interesses econômicos e têm os seus interesses representados.

Na década de 1940, Castro (1980) já apontava a fome como uma realidade que atinge o mundo e não devia ser escondida. Do ponto de vista do autor, a produção, a distribuição e o consumo de alimentos eram vistos somente como meio econômico e o fenômeno da fome estava mais ligado a fatores socioculturais, pois “num mundo com capacidade de produção quase infinita de aumento de sua produção e que dispõe de recursos técnicos adequados à realização desse aumento [...]” (CASTRO, 1980, p.33).

Com o intuito de mapear a situação da fome no Brasil, buscou-se verificar ações realizadas por instituições reconhecidas mundialmente, a partir das pesquisas de Castro.

De acordo com a Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH, 2002), a Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO) destaca que, no ano de 2005, nos países em desenvolvimento, 852 milhões de pessoas padeciam de fome, sendo um percentual de 90% de fome crônica e 10% desnutridas. Relata ainda que, em 2008, a FAO apresentou o quantitativo de 923 milhões de pessoas acometidas com a fome nesses países, sendo atribuído o aumento desse quantitativo à crise dos alimentos. Em face desses resultados, foi desenvolvida a “Meta de Desenvolvimento do Milênio nº 1”.¹

Nesse contexto, classificar a fome é algo difícil e complexo, pois esta não é uma consequência somente da pobreza e da desigualdade social. Além dos fatores socioculturais, a privação do acesso às necessidades básicas (alimentação adequada, saúde, saneamento, educação) pode sinalizar a fome em sentido amplo, uma vez que esta pode estar presente em suas diversas causas e características.

¹ Meta nº 1 do Milênio – Reduzir em 50% o quantitativo de pessoas que padecem de fome.

Sen e Kliksberg (2010) observam que quanto maior a desigualdade entre as pessoas, mais a fome se perpetua e maior é a evidência de muita pobreza no mundo. Acrescentam, ainda, que as crianças de classes sociais menos favorecidas são levadas a uma vida miserável e precária, e, portanto, são expostas à morte prematura. Essa situação decorre da provisão inadequada de saúde pública e de apoio nutricional, da deficiência de previdência social e da ausência de responsabilidade social e de governança.

Nessa perspectiva, é necessário pensar que a fome e as suas diferentes formas de manifestação, a exemplo da pobreza e da subnutrição, estão inseridas num contexto mais amplo relacionado à insegurança alimentar. A insegurança alimentar, oriunda da falta de acesso das pessoas a alimentos suficientes para uma vida saudável, é originada por diversos fatores como exclusão social, crises econômicas, políticas públicas inadequadas, desperdício de alimentos, desigualdade social e ausência de políticas igualitárias.

Os autores ressaltam essa preocupação no seguinte trecho:

A pobreza e a desnutrição matam. O que fazer com elas? Esperar o pleno emprego no país ou ajudar essas pessoas desde já? Ajudá-las imediatamente não é uma questão de política econômica, mas de ética elementar. Em uma sociedade democrática, não há alternativas a não ser a de ajudar imediatamente. Em muitos casos, os efeitos da pobreza e a desnutrição já não podem ser remediados retroativamente (SEN e KLIKSBERG, 2010, p. 324).

Segundo Ziegler (2013), até a metade do século XX a questão da fome não era discutida e por isso o sofrimento humano não era evidenciado. De acordo com o autor, prevalecia a visão de Thomas Malthus² de que a morte decorrente da fome é uma seleção natural. Essa teoria imperava e ainda hoje encontra defensores, pois é tida como uma forma de manter o equilíbrio no planeta, uma vez que a terra é produtiva, mas os alimentos são limitados. O autor aponta que a consciência do

² Ziegler (2013, pp. 104, 105) indica que Malthus era pastor da Igreja Anglicana e obteve o cargo de pastor no Surrey Natal, em Albury. Ainda destaca que “Antes mesmo de redigir o seu famoso Ensaio sobre o princípio da população, as premissas da obra da sua vida apareceram num primeiro escrito. Ele observa ‘a população e o alimento [...]’ que correm sempre uma atrás do outro”. E anota: “O principal problema do nosso tempo é o da população e sua subsistência”; e ainda: “Tendência comum, constante, de todos os seres vivos é a que leva os homens a aumentar sua espécie mais além dos recursos alimentares de que podem dispor”. O autor ainda afirma que “Para o pastor Malthus, a ‘Lei da Necessidade’ é o outro nome de Deus.”

povo europeu somente foi despertada com o fim da Segunda Guerra Mundial³, após todos os acontecimentos de terror, sofrimento, fome, campos de extermínios e nazismo.

Esse despertar fez com que a teoria de Malthus fosse abandonada, imperando então um movimento de revolta e reivindicações.

A consciência coletiva revoltou-se: 'Nunca mais!'. Essa revolta inscrevia-se num movimento de transformação profunda da sociedade, através do qual os homens reivindicavam a independência, a democracia e a justiça social. Suas consequências foram numerosas e benéficas. Entre outras providências, ela impôs aos Estados a proteção social às suas populações e, também, a criação de instituições interestatais, de normas de direito internacional e de armas de combate ao flagelo da fome (ZIEGLER, 2013, p. 109).

No Brasil, a fome também é um problema crônico, seja por instabilidade política, ineficiência e ineficácia na administração dos recursos naturais, clima, difícil acesso aos meios de produção dos trabalhadores rurais, terras concentradas nas mãos de poucos, o contraste na concentração de rendas, hábitos alimentares da população, além de graves problemas de logística no escoamento da produção.

Segundo Castro (1980) a fome no Brasil é originada pela sua história, pois as pessoas estavam voltadas sempre para lutas e nem sempre para a simetria da natureza. O autor afirma que essas lutas eram provocadas por agressividades, mas quase sempre, por inabilidade do colonizador, que não se preocupava com nada que não tivesse um benefício rápido para os projetos mercantis.

Modificar esse cenário sinaliza modificar a vida de um povo, o que nem sempre é o que se pretende politicamente, pois pode significar atrapalhar os interesses e os benefícios de alguns grupos. Desta forma, é mais confortável atribuir a fome ao problema demográfico, à pobreza, ao meio ambiente, à cultura e ao contexto histórico.

³ “[...] vários fatores influenciaram o início deste conflito que se iniciou na Europa e, rapidamente, espalhou-se pela África e Ásia. Um dos mais importantes motivos foi o surgimento, na década de 1930, na Europa, de governos totalitários com fortes objetivos militaristas e expansionistas. Na Alemanha surgiu o nazismo, liderado por Hitler e que pretendia expandir o território Alemão, desrespeitando o Tratado de Versalhes, inclusive reconquistando territórios perdidos na Primeira Guerra. Na Itália estava crescendo o Partido Fascista, liderado por Benito Mussolini, que se tornou o Duce da Itália, com poderes sem limites.” ([Http://www.suapesquisa.com/segunda guerra mundial](http://www.suapesquisa.com/segunda%20guerra%20mundial)) – Acesso em 22 de setembro de 2013.

Sen (2010) em sua análise a respeito da liberdade afirma que um elevado número de pessoas em todo o mundo é vítima de várias formas de privação de liberdade, pois as fomes coletivas continuam existindo, impedindo milhões de seres humanos a liberdade básica de sobreviver e por isso se sucumbem à morte prematura.

As políticas públicas são os meios para alterar uma realidade, não surgem a partir da liberdade de escolha dos seus beneficiários, mas sim de resultados das decisões políticas, que nem sempre vão ao encontro das reais necessidades de um povo ou de um determinado grupo.

Conforme abordagens tratadas neste tópico verifica-se que diversos fatores contribuem e agravam o problema da fome e da insegurança alimentar, entre os quais se destacam as crises econômicas que oneram os preços dos alimentos. Além disso, a agricultura torna-se cada vez menos atrativa em face da possibilidade de lucro com o plantio de matéria prima destinada à produção de biocombustíveis, fato que contribui para a diminuição da oferta de gêneros alimentícios para a satisfação das necessidades humanas.

1.1.2 A fome por falta de nutrientes

Ter fome não significa somente não ter comida, pois a fome pode ser silenciosa, imperceptível, e poderá ocorrer quando o alimento consumido não suprir as necessidades nutricionais do organismo. Deste modo, é alta a probabilidade de surgir diversas doenças e provocar a morte.

Nessas circunstâncias, historicamente, a fome tem sido relacionada a fatores econômicos e sociais, revelando-se na desigualdade e na pobreza. Por essa razão, Ziegler (2013) afirma que não é somente a subalimentação⁴ a responsável por dizimar parte dos habitantes da terra, mas também a má nutrição⁵ contribui fortemente para extinguir milhares de vidas.

⁴ Jean Ziegler (2013, p. 55) define que “A subalimentação provém da falta de calorias [...]”

⁵ Jean Ziegler (2013, p. 55) define que “a má nutrição [...] carência em matéria de micronutrientes – vitaminas e sais minerais.”

Aponta, ainda, a má nutrição como propulsora de destruição invisível, pois tanto um adulto como uma criança podem parecer bem alimentados, mas estarem mal nutridos, com sérias deficiências de vitaminas e sais minerais, componentes fundamentais para absorver os macronutrientes (ZIEGLER,2013).

Segundo Dutra (2007), nutrientes são constituições químicas existentes nos alimentos e utilizados pelo organismo humano para garantir a manutenção da vida de forma saudável. Esses nutrientes são compostos de macros e micronutrientes que são fundamentais à boa saúde.

Os macronutrientes ingeridos diariamente, como carboidratos, proteínas e gorduras, são importantes para obter e manter o corpo saudável e equilibrado. Dutra (2007) indica os carboidratos como as principais fontes de energia e fundamentais para o funcionamento do corpo, principalmente o sistema nervoso central, e podem ser encontrados em alimentos como grãos, vegetais e açúcares.

As proteínas promovem a formação de anticorpos, hormônios e enzimas e estão presentes em alimentos de origem animal (carnes, ovos e leite) e de origem vegetal (cereais integrais e leguminosas secas). As gorduras são essenciais como fonte de energia e têm a função de transporte de nutrientes e estão contidas na manteiga, carnes, queijos, óleos e chocolates (DUTRA, 2007).

Os micronutrientes, formados pelas vitaminas e minerais, estão disponíveis em pequenas porções em grande parte dos alimentos e são fundamentais para o desempenho vital do corpo. As vitaminas são encontradas na gema de ovo, nos cereais integrais, nas hortaliças e frutas, no leite integral, nas carnes, entre outros. Os minerais têm a função reguladora no organismo e participam do equilíbrio dos líquidos corporais (água, sangue, urina) e da veiculação de oxigênio para as células e formação dos ossos. Entre os minerais destacam-se o cálcio, sódio, potássio, fósforo, ferro e zinco, obtidos nas carnes, leguminosas, leite e derivados, sal iodado, frutas, hortaliças e frutos do mar (DUTRA, 2007).

Estudos desenvolvidos pela ABRANDH (2002) calculam que dois bilhões de pessoas padecem de fome oculta, decorrente da deficiência de micronutrientes.

Castro (1980) na obra Geografia da Fome traz o mapeamento das condições alimentares da população brasileira, com base nos seus costumes e origens, história de colonização, com a finalidade de conhecer o seu perfil nutricional e fomentar políticas voltadas para o combate dessas deficiências e não somente da fome por si só. Nesta obra é retratado o primeiro diagnóstico nutricional da população brasileira

e o autor utilizou como metodologia o método geográfico⁶ para estudar a situação alimentar do brasileiro.

Foi diante desta situação que resolvemos encarar o problema sob uma nova perspectiva, de um plano mais distante, donde se possa obter uma visão panorâmica de conjunto, visão em que alguns pequenos detalhes certamente se apagarão, mas na qual se destacarão de maneira compreensiva as ligações, as influências e as conexões dos múltiplos fatores que interferem nas manifestações do fenômeno. Para tal fim pretendemos lançar mão do método geográfico, no estudo do fenômeno da fome. Único método que, a nosso ver, permite estudar o problema em sua realidade total, sem arrebentar-lhe as raízes que o ligam subterraneamente a inúmeras outras manifestações econômicas e sociais da vida dos povos. Não o método descritivo da antiga geografia, mas o método interpretativo da moderna ciência geográfica, que se corporificou dentro dos pensamentos fecundos de Ritter, Humboldt, Jean Brunhes, Vidal de La Blanche, Griffith Taylor e tantos outros (CASTRO, 1980, p. 34).

O objetivo de Castro não estava restrito a fazer simplesmente um mapa da fome no Brasil, mas considerar também os fatores biológicos, médicos e higiênicos que se situam em torno desse problema. São observadas influências do meio, como os hábitos alimentares, as causas naturais e sociais que definem a base alimentar e a estrutura econômico-social das regiões estudadas.

Na análise do autor havia um tipo de fome que não era vista, chamada de fome oculta ou endêmica, “na qual, pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente pela fome, apesar de comerem todos os dias” (CASTRO, 1980, p. 37 - 40).

A alimentação do brasileiro, segundo Castro (1980), apresenta qualidades nutritivas precárias nas diferentes regiões do País e isso decorre muito mais de fatores socioculturais do que de fatores de natureza geográfica.

⁶ Para CASTRO (1980 [1946], pp. 34, 35) método geográfico considera os “princípios fundamentais da ciência geográfica, cujo objetivo básico é localizar com precisão, delimitar e correlacionar os fenômenos naturais e culturais que ocorrem à superfície da terra. É dentro desses princípios geográficos [...] que pretendemos encarar o fenômeno da fome.”

A alimentação do brasileiro tem-se revelado, à luz dos inquéritos sociais realizados, com qualidades nutritivas bem precárias, apresentando, nas diferentes regiões do país, padrões dietéticos mais ou menos incompletos e desarmônicos. Numas regiões, os erros e defeitos são mais graves e vive-se num estado de fome crônica; noutras são mais discretos e tem-se pesado tão duramente na evolução econômico-social do povo, chega-se à conclusão de que elas são mais produto de fatores socioculturais do que de fatores de natureza geográfica (CASTRO, 1980, p. 58).

O País engloba cinco diferentes áreas alimentares (Área da Amazônia, Área da Mata do Nordeste, Área do Sertão do Nordeste, Área do Centro-Oeste e Área do Extremo Sul). Dessas, três regiões Castro (1980) identifica como áreas de fome, a Amazônica, a da Mata e a do Sertão Nordestino.

Áreas da fome são regiões em que pelo menos metade da população apresenta problemas visíveis de saúde em decorrência de seu estado de nutrição, sejam eles permanentes ou transitórios.

Além de traçar o panorama da fome no País a partir das cinco áreas mencionadas, o autor apresentou uma análise dessas regiões, na qual a fome foi avaliada em grupos de diferentes tipos de gêneros, clima, meio biótico que compõem a formação orgânica e estrutura social do povo brasileiro, que influenciam no tipo de alimentação e definem as diferentes formas de fome e os seus reflexos biológicos.

A área “Amazônica”, classificada por Castro (1980) e definida na Lei 1.806/1953, abrange a Amazônia clássica e as zonas adjacentes⁷. Evidenciava como base alimentar essencialmente a farinha de mandioca. Essa farinha não era consumida pura, mas com outros produtos como frutos ou sementes da floresta tropical, caça e pesca.

⁷ Zonas adjacentes da Amazônia de acordo com Castro (1980) são bacias do Rio Amazonas; um pequeno trecho da bacia do Rio Paraguai, no norte do paralelo de 16º de latitude sul, no Estado de Mato Grosso; a bacia dos Rios Tocantins e Araguaia, ao norte do paralelo 13º sul; as bacias dos rios que desaguam no Oceano Atlântico, ao norte da embocadura do Rio Amazonas; ao sul da mesma embocadura até o meridiano 44º oeste no Estado do Maranhão, incluindo, uma grande parte da região dos Cocais do Maranhão e Goiás; extensas zonas de cerrados e campos cobertos e abertos ao norte de Mato Grosso, Goiás, Pará; e Territórios do Amapá e Rio Branco.

Estudos do autor apontavam o baixo consumo de certos alimentos na área Amazônica como carne bovina, devido ao obstáculo da floresta (hoje Amazônia legal) para a criação de gado. O próprio consumo da castanha do Pará, fruto abundante na região, não era muito efetivo em decorrência do seu alto teor de gordura, tornando-a indigesta.

Por essa razão e pela pobreza de nutrientes do solo, verificou-se na Amazônia a ausência de proteína animal e sais minerais, cálcio, ferro e cloreto de sódio e vitaminas nos hábitos alimentares, predominando o consumo de proteínas vegetais, hábitos e tradições indígenas, pouco sal e muita pimenta.

Já no Nordeste Açucareiro, litoral do Estado da Bahia ao Ceará, a alimentação era baseada na farinha de mandioca com feijão, aipim e charque. Para Castro (1980), essa construção alimentar era fruto da inter-relação das culturas indígenas, dos negros e dos portugueses. O autor considera que nessa região existem subáreas alimentares que envolvem alimentos como cana de açúcar, cacau, peixes, moluscos e crustáceos, coco e caju.

Ainda enfatiza que essa região demonstrou resistências alimentares no que se refere ao consumo de frutas (manga, jaca, abacaxi), em face de superstições e restrições impostas a alguns alimentos por fatores econômicos. Considera, ainda, que o cultivo de cana de açúcar foi o responsável pela destruição da floresta, do empobrecimento do solo e da escassez da água na região. “A monocultura é uma grave doença da economia agrária [...]” (CASTRO, 1980, p. 126).

A área do Sertão do Nordeste localizada nas proximidades da margem direita do Rio Parnaíba, no extremo norte, até o Rio Itapicuru, no extremo sul, abrange as terras entrais dos Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. A dieta básica é o consumo do milho, feijão, leite, carnes (bovina, ovina e caprina) e rapadura. Esse padrão alimentar tem influência da cultura colonial (árabe e portuguesa).

Para Castro (1980) a combinação de alguns desses produtos com o leite complementava as deficiências em aminoácidos da proteína do milho. Vale destacar que o clima semi-árido da região impõe rupturas bruscas ao equilíbrio nutricional, sobretudo nos tempos de seca, momento em que a economia regional fica desorganizada, aparecendo com isso a fome.

Em face de uma limitada quantidade e variedade de alimentos, os sertanejos são forçados, na falta de seus produtos alimentares básicos, a lançar mão de outras formas de sobrevivência, introduzindo o consumo de raízes, sementes, frutos e animais resistentes à seca. Se não fosse a ocorrência da seca o Sertão Nordestino, talvez não estivesse entre as zonas da fome no Brasil.

O Centro Oeste engloba as regiões montanhosas de Minas Gerais, o sertão do sul de Goiás e os pantanais de Mato Grosso. A base da alimentação é o milho, feijão, café, arroz, cana de açúcar, carne e toucinho, com alto valor calórico e valor nutritivo menor do que o do angu ou do cuscuz de milho com leite consumido no sertão nordestino.

Castro (1980) afirma que essa alimentação ganha um valor biológico satisfatório quando consumido com vegetais verdes, couve mineira, hortaliças e frutas, destacando a laranja, mamão, banana e abacate. A análise clínica revela que ao contrário de outras regiões que apresentavam deficiência de nutrientes na composição da alimentação, essa base alimentar produzia um excesso calórico, pelo alto consumo de amido do milho e das gorduras de porco, resultando “numa maior incidência, nesta zona, da obesidade e do diabete, e na formação do tipo biológico dos mineiros lentos e pesados, conservadores e pachorrentos” (CASTRO, 1980, p. 267).

As maiores carências diagnosticadas nessa região foram de vitaminas A, B e C e de iodo e, em consequência disso, a população apresentava predominância de doenças como bócio e verminoses. Castro (1980) justifica esse fato pela distância da costa marítima e condições geológicas e climáticas como negativos para a existência de reservas de iodo no meio natural.

Com relação ao Extremo Sul, que compreende o antigo Estado da Guanabara, e os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e o Rio Grande do Sul, prevalecia o consumo de arroz, pão, batata e carne, verduras e frutas. Os fatores etnoculturais propiciam maior diversidade e um padrão alimentar superior à região, originado da migração de italianos, japoneses, alemães, poloneses, lituanos, e outros (CASTRO, 1980).

As áreas central e sul apresentam deficiências alimentares discretas e menos generalizadas, não sendo consideradas zonas da fome, mas de subnutrição, de desequilíbrio e de carências parciais, restritas a grupos ou classes sociais específicas. No Extremo Sul, verificou-se incidência de carência de proteínas em

crianças de famílias pobres e proletárias dos centros urbanos, especificamente no Rio de Janeiro e São Paulo. No Centro-Oeste observaram-se deficiências de proteínas, de ferro e de vitaminas A, B e C, tendo como resultado a incidência de tuberculose (CASTRO, 1980).

Com base nesse diagnóstico regional, Castro afirma que o Brasil está incluído entre os países de fome no mundo atual, pois a alimentação do brasileiro se mostra insuficiente e imprópria em toda a extensão do território nacional. Concluindo essa análise o autor aponta que:

A alimentação do brasileiro se mostra assim imprópria em toda a extensão do território nacional, apresentando-se em regra insuficiente, incompleta e desarmônica, arrastando o país a um regime habitual de fome – seja de fome epidêmica, como na área do sertão, expostas às secas periódicas, a do Nordeste açucareiro e a da monocultura do cacau, seja de subnutrição crônica, de carências mais discretas como nas áreas do Centro e do Sul (CASTRO, 1980, p. 279).

Assim, a partir da realidade brasileira demonstrada por Castro, é possível compreender porque todos os modelos de desenvolvimento do Brasil foram de certa forma insuficientes. Ressalte-se, entretanto, a importância de uma política envolvendo diversas áreas do governo, com vistas a encontrar medidas de integração para enfrentar as características alimentares do povo brasileiro.

Enfim, é interessante entender que não se pode desconhecer as causas para esse problema da fome nutricional no Brasil, a qual além das especificidades regionais tem uma composição na sua formação histórica, étnica, econômica e social, já muito discutido pela academia.

1.2 ALIMENTAÇÃO ADEQUADA COMO DIREITO HUMANO

Viver de maneira saudável quer dizer ter uma alimentação adequada, preservando boa saúde, por meio dos ajustes dos nutrientes que precisam ser concebidos em cada refeição. Ter essa consciência significa observar o direito fundamental da dignidade humana, que reflete um valor para o ser humano no que se refere aos seus direitos e crenças.

É difícil compreender porque na história da humanidade, a alimentação, a nutrição e a saúde não faziam parte das agendas dos governos. Após séculos de convívio com a fome coletiva, a partir dos horrores vividos na Segunda Guerra Mundial essas preocupações passaram a integrar as prioridades temáticas dos Estados, conforme enfatiza Ziegler (2013).

A consciência da identidade entre todos os homens é o fundamento do direito à alimentação. Ninguém poderia tolerar a destruição de seu semelhante pela fome sem colocar em perigo sua própria humanidade, sua própria identidade (ZIEGLER, 2013, p. 110).

Somente com a degradação da espécie humana durante as guerras é que a fome começou a ser vista como um mal capaz de dizimar um povo/nação integralmente sob a justificativa de que a má distribuição de riquezas, a escravidão e o desemprego tratavam de fenômenos naturais. O caminho para a afirmação e a constituição da dignidade humana é muito longo e requer respeito, pois, embora se observem diversidades entre povos e nações (étnica, cultural, de gênero e biológica), não há superioridade entre os seres humanos.

Quanto à fome, foram necessárias duas terríveis guerras mundiais e uma tremenda revolução social – a revolução russa – nas quais pereceram dezessete milhões de criaturas, dos quais doze milhões de fome, para que a civilização ocidental acordasse do seu cômodo sonho e se apercesse de que a fome é uma realidade demasiado gritante e extensa, para ser tapada com uma peneira aos olhos do mundo (CASTRO, 1980, p. 31).

Em 1946, período posterior à Segunda Guerra Mundial, foi criada em Quebec a Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Este organismo internacional, composto por 44 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) tinha por objetivo desenvolver a agricultura de víveres e velar pela igual distribuição do alimento entre os homens.

Entre os principais objetivos da ONU estão a manutenção da paz internacional, a garantia dos direitos humanos, a promoção do desenvolvimento socioeconômico das nações, o incentivo à autonomia das etnias dependentes e o fortalecimento das relações entre os países soberanos.

A Assembleia Geral da ONU, em 1948, promulgou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, na qual estabeleceu no artigo 25 o direito humano à alimentação: “Todo homem tem o direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive, alimentação, [...]” efetivando a alimentação como promotora de Direitos Humanos.

No Brasil, as pesquisas evidenciam que na década de 1970 não obstante o País já estivesse em um processo de urbanização, a população pobre de aproximadamente 61,1 milhões de pessoas (68,4%) estava localizada predominantemente no meio rural. A pobreza extrema era atribuída a 90% da população rural do nordeste, tendo a maioria da população ativa renda zero. Ao logo dessa década, o índice de pobreza extrema da população brasileira e os aumentos gerais nos rendimentos das famílias começaram a se modificar, principalmente em razão do crescimento econômico e aumento nos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), em média 8,6% (ROCHA, 2004).

Nesse sentido, a partir da década de 1980 observou-se uma queda considerável na proporção de famílias classificadas como pobres, de 68% para 35% (de 61,1 milhões para 41,3 milhões de pessoas). No entanto, tendo em vista que o índice de pobreza tinha vinculação com o índice do PIB, com a crise econômica no início dessa década agravou-se a pobreza no País, elevando o índice para 41%, perdurando até a década de 1990, quando começou novamente a estabilizar esse fenômeno que estava crescendo de forma contínua. Com o Plano Real instituído em 1994, verificou-se a estabilização da economia e o controle inflacionário impactando positivamente na proporção de pobres no País, em torno de 20%, o qual se manteve até 2002 (ROCHA, 2004).

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012 demonstrou que, aproximadamente, 3,5 milhões de brasileiros deixaram a linha de pobreza, mas mesmo com essa redução 15,7 milhões de indivíduos continuaram em situação de pobreza no Brasil. Conforme dados da pesquisa, em 2011 havia 7,6 milhões de pobres e cerca de 19,2 milhões na extrema pobreza. Esses dados foram comparados aos apurados até 2002, que apresentaram 41 milhões de pobres com 15 milhões de pessoas em extrema pobreza.

Com esse cenário, não havia no Brasil prerrogativas legais voltadas ao direito humano à alimentação, cujo direito passou a ser instituído e com agenda específica, em 1966, com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), passando a ser reconhecido como direito fundamental da pessoa de estar protegida e livre da fome.

Somente em 1992 o Brasil aderiu ao PIDESC (Art. 11, § 2º) e com base nesse dispositivo legal passou a adotar providências e instituir programas concretos visando à melhoria dos processos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios, aplicando conhecimentos técnicos e científicos, os princípios de educação nutricional e o aperfeiçoamento ou reforma da política agrária, de forma que fosse garantido o alcance da exploração e da utilização dos recursos naturais, visando assegurar uma equanimidade.

Em conformidade com Carvalho (2004), no período de 1977 a 1999, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU promoveu debates, com o fim de consolidar o direito humano à alimentação, resultando na regulamentação do artigo 11 do PIDESC.

Nas décadas de 1960 e 1970 o desrespeito às garantias fundamentais promoveu uma revolta na sociedade contra o autoritarismo e em defesa aos direitos humanos. Embora houvesse evidências de que a responsabilidade de combater a fome era do Estado, no Brasil até meados dos anos 80 permanecia uma inércia em torno desta questão.

De acordo com Castro (1980), o problema alimentar brasileiro foi inicialmente identificado na década de 1940, no entanto, as pesquisas oficiais sobre o tema remontam somente a década de 1990, quando o Brasil aderiu ao PIDESC.

Conquanto ainda persistam desigualdades significativas de condições de vida e renda nas diversas regiões brasileiras, verifica-se que ao longo das décadas o Direito Humano à Alimentação Adequada vem evoluindo no País.

1.3 POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL: UM NOVO OLHAR

A história das políticas públicas no Brasil evidencia décadas de iniciativas fragmentadas e esforços descontinuados. Contudo, com a Constituição Federal de 1988 houve uma evolução no reconhecimento de direitos e garantias fundamentais. Nesse ponto de vista, as políticas públicas vêm ganhando um estilo mais estruturado, fundamentado em estratégias integradas que propiciam ações voltadas a afastar as desigualdades sociais, bem como promover o desenvolvimento do País.

Saravia e Ferrarezi (2006) conceituam política pública tradicional como modelos de fluxo de política, ou seja, um problema surge em determinada sociedade; as informações sobre o mesmo ficam disponíveis para decisão (insumos); as políticas são traçadas (formulação) e, ato contínuo, executadas. Os resultados retratam os impactos produzidos. Desta forma, a política pública é estabelecida como resposta do sistema decisório aos insumos da agenda política.

Esses autores apontam que as políticas públicas do País, até o início da década de 1980, foram pautadas pela centralização decisória e financeira do governo federal, por práticas patrimonialistas e clientelistas que fortaleceram a troca de favores entre as esferas de governo e direcionavam as características de determinada política a ser implementada.

As políticas sociais sofriam as implicações dessas características, traduzindo-se em exclusão da sociedade da agenda política, de programas públicos e do excessivo controle governamental. As ações do Estado influenciadas pelo clientelismo e corporativismo tornavam as políticas públicas excludentes e seletivas.

De acordo com Diniz (2001),

Ao se destacar a exclusão da sociedade civil dos processos envolvidos na formulação, implementação e controle das políticas públicas, procura-se, portanto, chamar a atenção para um padrão não-democrático de articulação Estado sociedade, que só veio reforçar um dos elementos constitutivos do modelo de proteção social instaurado durante os anos 1960: a exclusão de

amplios segmentos da sociedade do acesso a bens e serviços públicos. Neste padrão não democrático, sobressaem a opacidade e impermeabilidade das políticas e agências estatais ao cidadão e a ausência de mecanismos de controle da ação estatal, traços constitutivos do regime autoritário, o que reforçou a tendência ao comprometimento das metas de equidade, assim como introduziu no sistema um crescente déficit de accountability e de responsabilidade pública (DINIZ, 2001, p. 42).

Na década de 1970 iniciaram-se as discussões sobre as reformas políticas, mas foi somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) que as políticas sociais e os direitos e garantias fundamentais foram priorizados. A CF/88 reflete os anseios do povo e é consagrada como instrumento da vontade de justiça social e proteção da dignidade humana. Ela orienta as políticas públicas equânimes, concretiza o fim do período ditatorial e o começo de uma nova construção democrática.

A CF/88, desde o preâmbulo, apresenta as diretrizes gerais para assegurar o exercício dos direitos sociais e as garantias fundamentais.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (BRASIL, 1988 - Preâmbulo).

A CF/88 é um marco de efetividade de direitos sociais e dos direitos humanos. Os direitos fundamentais são direitos humanos reconhecidos nas leis, nos tratados internacionais, exercendo uma função pedagógica com vistas à prevalência dos valores éticos de uma coletividade. Para Comparato (2001) compete à autoridade política promover a segurança aos direitos sociais, quando do reconhecimento oficial desses direitos.

Os direitos humanos refletem o cumprimento das necessidades do homem, condições, garantias e comportamentos que assegurem a dignidade. Esses direitos estão constantes no artigo 1º e são os fundamentos da República Federativa do Brasil, em especial, a dignidade da pessoa humana. Entre os objetivos fundamentais

da República Federativa do Brasil (Art.3º, III) estão à erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Comparato (2001) enfatiza a responsabilidade de todos os entes federados na realização do direito fundamental de acesso à educação, aos serviços de saúde, à alimentação, ao emprego e a uma justa distribuição de renda. Por essa razão, a pessoa deverá ter seus direitos protegidos na condição de sujeito do direito, uma vez que este compõe parte do núcleo essencial dos direitos humanos e constitui uma extensão do direito à vida.

Os direitos sociais constituem a segunda dimensão dos direitos fundamentais e objetivam possibilitar melhores condições de vida aos indivíduos, segundo o princípio da igualdade. Em 2010 observou-se avanços na Constituição Federal, pois por meio da promulgação da Emenda Constitucional nº 64 a alimentação passou a integrar o rol dos direitos sociais (Art. 6º).

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2010 - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64).

Por demandarem gastos, dispêndios financeiros por parte do Estado, a concretização dos direitos sociais está sujeita aos limites financeiros e a implementação de políticas públicas. Nesse sentido, para que o poder público implemente políticas públicas que levem à efetivação dos direitos sociais foi necessário priorizar as ações do Estado, buscar novas formas de parceria como as Organizações Não Governamentais (ONGs), de forma a imprimir agilidade e flexibilidade para superar os processos decisórios excessivamente burocráticos.

Essa mudança na área social foi constatada com a intensificação da importância dos governos locais, municípios incluídos como entes federados na CF/88 (Art. 29) e competentes para legislar sobre assuntos de interesse local (Art. 30), formatação de novos desenhos institucionais e de gestão.

De acordo com Saravia e Ferrarezi (2006):

Uma primeira mudança significativa no desenho das políticas sociais implementadas por governos locais consiste na promoção de ações integradas, dirigidas a um mesmo público-alvo. Focaliza-se uma área de intervenção ou um segmento da população e procura-se formular políticas integrais, articulando ações tradicionalmente fragmentadas em diversos campos ou setores. A promoção de políticas sociais com esta perspectiva significa, em geral, a superação da setorização e da fragmentação institucional, ao procurar coordenar a ação de diversas secretarias e órgãos, cuja ação até então era segmentada ou justaposta, com perda de eficiência e de efetividade de políticas (SARAVIA e FERRAREZI, 2006, p. 200).

As políticas públicas sociais não demonstraram, em seus desenhos, a diminuição dos problemas de desigualdades que agravaram a questão da fome no País. Somente na década de 1980 iniciaram os primeiros movimentos para implementação de políticas integradas, com a finalidade de agregar esforços e recursos para diminuir o problema da fome e da desnutrição.

Observa-se que foram necessários 40 anos para o Estado superar sua inércia diante da questão da fome e começasse a implantar ações que buscassem resgatar a origem desse problema e integrasse políticas públicas com o intuito de solucioná-lo.

[...] a política pública não deve ser concebida como um ato isolado e único, mas, sim, como um processo social dinâmico que pode ser uma agregação de numerosas decisões menores tomadas ao longo do tempo e no qual o que se discerne como sendo a decisão final pode marcar não o fim, senão o princípio de um processo muito mais amplo de considerações alternativas. Esse fato explica parcialmente a dificuldade em encontrar uma frase única e concisa para definir política (SARAVIA e FERRAREZI, 2006, p. 219).

Nessa medida, é relevante considerar que tratar as políticas públicas de forma integrada é algo recente no País. A demora em criar alternativas e projetos integrados (intersetorialidade das políticas) fez com que o Brasil encontrasse dificuldades em consolidar uma política preventiva de combate à fome. Isso decorreu tanto por falta de acesso a alimentos ricos em nutrientes quanto pela ausência de um trabalho de conscientização da importância da alimentação adequada à população.

Pelos estudos e levantamentos realizados certifica-se que as discussões sobre alimentação adequada são recentes, uma vez que até o início do século XX

os debates priorizavam o combate à fome e associavam as deficiências nutricionais promotoras da morte por inanição ou doenças à desnutrição e à subalimentação.

Somente em 2002, a FAO criou um grupo de trabalho intergovernamental com o objetivo de elaborar diretrizes para garantir o direito humano à alimentação adequada. O documento *Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação Adequada* prevê o direito à alimentação adequada por meio do acesso dos indivíduos à produção e aquisição de alimentos seguros e saudáveis como premissa básica de subsistência (independente de hábitos alimentares culturais, étnicos e regionais).

1.4 POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Historicamente, as ações do Brasil em torno do problema da fome foram influenciadas pelo processo de formação da sociedade brasileira e associadas ao desenvolvimento econômico e ao combate às desigualdades sociais. A partir do século XX surgiram estudos destinados a avaliar os hábitos alimentares, o flagelo da fome, da subalimentação e da desnutrição.

Os registros dos primeiros instrumentos legais no País para tratar a questão da pobreza e da fome remontam para o final da década de 1930: o Decreto-Lei nº 399/1938 estabeleceu a composição de alimentos necessários, em qualidade e quantidade, para suprir as necessidades nutricionais de um trabalhador adulto; o Decreto-Lei nº 2.162/1940 instituiu o salário mínimo indispensável para o próprio sustento do trabalhador e de sua família; o Decreto-Lei nº 2.478/1940 assegurou as condições higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (VASCONCELOS, 2005).

No ambiente escolar, as primeiras intervenções reportam a 1935, época em que o Ministério da Educação e da Saúde buscou padronizar a alimentação ofertada em pensionatos, internatos e semi-internatos. Como registro institucional, consta um folheto para a orientação dos trabalhos dos caixas escolares sobre a alimentação que seria oferecida aos estudantes. Em 1940, por meio do Decreto 2.478 foi criado o serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS), repartição do Ministério do

Trabalho, Indústria e Comércio (MTCI) com o objetivo de organizar as ações do governo para o combate à fome (RODRIGUES, 2006).

Entre elas destacam-se: instalação de restaurantes populares visando oferecer alimentação equilibrada e acessível aos trabalhadores urbanos; educação nutricional; formação de hábitos alimentares saudáveis; melhoria da nutrição da população; formação de recursos humanos, bem como criação de órgãos destinados à assistência ao governo para a formulação da política nacional de alimentação (VASCONCELOS, 2005).

Dentro desses arranjos legais criados para erradicar o fenômeno da fome no Brasil, verificou-se que um número elevado de programas instituídos pelos governos tinha beneficiários restritos de assistência. Esses programas, na realidade, foram criados para suprir a falta de comida para parte da população mais vulnerável e localizada na área urbana, ou seja, as necessidades básicas para a sobrevivência, sem se preocupar em suprir as carências nutricionais nas escolas e garantir a segurança alimentar.

O termo segurança alimentar ganhou evidência no final dos anos 1930, conforme apontam os estudos de Maluf, Menezes e Valente (1996), como uma ação restrita ao controle nutricional das pessoas, em especial, a desnutrição infantil.

Os debates a respeito das questões econômica e social avançaram na década de 1990 com a ação da cidadania contra a fome e a miséria e pela vida (1992-1993) e posteriormente com a implementação do Programa de Combate à Fome e a Miséria (1993-1994) - (PROJETO FOME ZERO, 2001).

A proposta de combate à fome apresentada na década de 1990 visava garantir a segurança alimentar e assegurar aos brasileiros o acesso aos alimentos básicos de que necessitavam. Para tanto, buscou-se implantar políticas públicas vinculadas a geração de empregos, a recuperação dos salários e a expansão da produção agroalimentar, conforme os seguintes eixos:

- a) políticas de incentivo à produção agroalimentar (reforma agrária, política agrícola e política agroindustrial); b) política de comercialização agrícola (preços mínimos, estoques reguladores e gestão de entrepostos); c) distribuição e consumo de alimentos por meio de medidas de descentralização do setor varejista, controle de preços e margens, ampliação dos programas de distribuição de alimentos básicos; d) ações emergenciais de combate à fome (PROJETO FOME ZERO, 2001).

A Política Nacional de Segurança Alimentar proposta nos anos 1990 trazia prioridades que não estavam focadas para solucionar os problemas nutricionais dos brasileiros. De acordo com Saravia e Ferrarezi, a Constituição Federal de 1988 reflete esse contexto anterior conforme segue:

[...] a Constituição Federal de 1988 – não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar. Mesmo as medidas que foram aprovadas e implementadas pelos sucessivos presidentes – posteriormente à Constituição Federal de 1988 – pouco ou nada alteraram esta estrutura prévia, que é centralizada para as políticas de saúde e desenvolvimento urbano e descentralizada para a política de educação fundamental. No início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular. A capacidade das políticas setoriais dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p.101).

Em 1992, os debates ocorridos na Conferência Internacional de Nutrição, promovida pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS), enfatizaram as preocupações com a qualidade dos alimentos tanto no que tange ao aspecto nutricional, biológico, sanitário e tecnológico quanto a não-contaminação biológica ou química (PROJETO FOME ZERO, 2001).

Em 1999, foi instituída a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), com o objetivo de melhorar as condições de alimentação, nutrição e saúde do povo brasileiro e promover a prática de hábitos alimentares saudáveis. No entanto, essa política não estabeleceu uma integração dos programas de governo para eliminar a fome, a subalimentação e a desnutrição, mas sim estabeleceu responsabilidades para cumprir as diretrizes da política como: promoção de práticas alimentares saudáveis; controle de doenças oriundas da desnutrição; acesso a alimentos de qualidade, entre outras.

Em observância aos princípios do SUS, os gestores, de forma articulada e dando cumprimento às suas atribuições comuns e específicas, atuarão no sentido de viabilizar o alcance do propósito desta Política Nacional de Alimentação e Nutrição, que é a garantia da qualidade dos alimentos colocados para consumo no País, a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais. Outrossim,

considerando as características peculiares de intersetorialidade e de vinculação desta Política à Política de Segurança Alimentar e Nutricional, estão explicitadas, na seqüência, responsabilidades de natureza intra e intersetorial (Portaria 710/1999/MS, p. 29).

Em virtude dos índices de pobreza e de desigualdade social, em 2002, foi fixada a Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Cultural (Plataforma DhESC Brasil) que tem a finalidade de expandir e consolidar os direitos sociais, com ações de várias áreas, entre elas a de Alimentação.

No ano de 2003, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), de natureza consultiva, com o objetivo de promover a articulação política entre o governo e a sociedade civil, e propor diretrizes relativas à alimentação e nutrição, sobretudo no que se refere à Alimentação Escolar e à Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.

Nessa perspectiva, em 2004, foi estabelecida uma nova política de combate à fome, denominada de “Programa Fome Zero”, com a finalidade de combater a fome e suas causas estruturais e garantir a segurança alimentar a todos os brasileiros (BRASIL, MDA, orgs. SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010).

O programa compreende um conjunto de políticas públicas afetas aos três níveis de governo. Nele a segurança alimentar supera a eliminação da fome, pois visa dar condições as famílias de se alimentarem de forma digna, com regularidade, quantidade e qualidade suficientes para a estabilidade da saúde física e mental (ARANHA, 2010).

A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSA), realizada em 2004, teve como objetivo a proposição de diretrizes para a criação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição, bem como analisar as ações e experiências exitosas (ARANHA, 2010).

De acordo com Aranha (2010), pesquisas realizadas na II CNSA demonstraram que o Direito Humano à Alimentação Adequada vinha avançando no Brasil, especialmente, no que tange à redução da pobreza absoluta, da fome e da desnutrição.

Também se tornou objeto da CNSA as discussões sobre a relevância de uma política nacional de reforma agrária para promover a inclusão social, de forma equitativa e sustentável, com geração de trabalho e renda, pois, para quem habita

no campo, o acesso a terra é uma condição necessária para uma vida digna. Nessa conferência, pensou-se em uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), para conduzir os programas assistenciais num caminho estruturante. Uma das metas para as famílias assentadas foi à produção de alimentos para o mercado local, melhorando a oferta de alimentos dentro de uma segurança alimentar e nutricional para os assentamentos e para a sociedade (ARANHA, 2010).

Segundo Aranha (2010), a FAO afirma que existem mais de trinta programas complementares com a finalidade de combater as causas imediatas da fome e da insegurança alimentar no Brasil. Esses programas ou são implementados pelo Governo Federal ou contam com o seu apoio. Na realidade, essas iniciativas tratam da pretensão do Brasil em assegurar o cumprimento do seu compromisso de atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁸, não sendo inicialmente relacionadas à primeira meta de redução da fome e da pobreza, mas também com as metas ligadas à educação, à saúde, ao meio ambiente e igualdade de gênero.

Aranha (2010) destaca também que a FAO ressalta cinco programas como os maiores em volume de investimentos, de maior visibilidade e quantitativo de beneficiários, entre eles o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como garantidor de alimentação escolar às crianças de escolas públicas, inclusive creches.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) tem o papel de assessorar o governo na formulação de políticas e programas voltados à temática da segurança alimentar. O Conselho existe no âmbito federal e também nas esferas estaduais e municipais (ARANHA, 2010).

Consigna que estudos da FAO apontam que a partir do Programa Fome Zero, as iniciativas de combate à fome e a desnutrição vêm sendo aprimoradas e tem contribuído para melhorar a situação nutricional no Brasil. Por outro lado, também tem auxiliado o Governo Federal a implementar a segurança alimentar de forma permanente.

⁸ ODM foram estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, com o apoio de 191 nações: Acabar com a fome e a miséria; Oferecer educação básica de qualidade para todos; Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; Reduzir a mortalidade infantil; Melhorar a saúde das gestantes; Combater a Aids, a malária e outras doenças; Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e Estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

Vale destacar que o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) foi instituído pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), 11.346/2006. Segundo Almeida (2010), a LOSAN configura um avanço para a exigibilidade do direito à alimentação, por meio de mecanismos estatais, com a intenção estratégica fundamental na realização desse direito.

Em 2009, por meio do Decreto 7.037, foi aprovado o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), organizando os eixos orientadores e suas diretrizes. No decreto estão estabelecidos seis eixos orientadores, abarcando: Interação democrática entre Estado e sociedade civil; Desenvolvimento e Direitos Humanos; Universalização dos direitos em um contexto de desigualdades; Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Educação e Cultura em Direitos Humanos; Direito à Memória e à Verdade. No universo das 25 diretrizes, destaca-se democratização, a transparência pública, garantia de igualdade na diversidade, participação popular, garantia dos direitos humanos.

No PNDH-3 as políticas estruturantes ao acesso à alimentação adequada são classificadas como um objetivo estratégico II e fazem parte do tópico eixo orientador III – Universalizar direitos em um contexto de desigualdades. Para atingir esse objetivo foram definidas ações programáticas visando ampliar o acesso aos alimentos e transferência de renda; segurança alimentar da criança com acompanhamento da saúde e nutrição e da promoção de hábitos alimentares saudáveis; fortalecer a agricultura familiar; ampliar o abastecimento alimentar; promover implantação de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, com vistas a ampliar o acesso à alimentação saudável de baixo custo, valorizar as culturas alimentares regionais, estimular o aproveitamento integral dos alimentos, evitar o desperdício e contribuir com a recuperação social e de saúde da sociedade; entre outros (ALMEIDA, 2010).

Almeida (2010) afirma que muitos são os desafios a serem enfrentados tanto pelos governos quanto pela sociedade para a efetivação do direito humano à alimentação adequada como direito fundamental, em especial, na articulação entre órgãos e instituições para a concretização de objetivos comuns. A autora entende que o conceito de alimentação adequada como integrante dos direitos fundamentais ainda não é de conhecimento de todos os envolvidos, dificultando o processo, principalmente pela ausência de informações no que se refere às suas obrigações e aos Direitos Humanos.

É importante observar que depois de décadas tratando o tema alimentação, o governo resgatou estudos de Castro (1980) para reforçar a estratégia do Brasil no enfrentamento da fome, dos distúrbios alimentares e da carência nutricional. Tal situação demonstra que o aprendizado nessa área é longo e intempestivo, pois quantas vidas já foram ceifadas, mesmo com a evidente necessidade de organização dos serviços de saúde no sentido de combater as demandas oriundas da má alimentação e de suas condicionantes.

De modo geral, vale ressaltar que as novas formas de pensar a questão alimentar brasileira confirmam a relevante valorização dos experimentos anteriores, os quais têm servido para construir conceitos voltados a atender as necessidades do cidadão.

Outra questão importante é a discussão participativa de todos os envolvidos, imprescindível para a formação de consenso aderente à realidade social e que exige um comportamento de boas práticas administrativa ou gerencial para o alcance de metas universais da política.

1.5 HISTÓRIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

A década de 1930 é um marco para o Brasil no tocante às políticas sociais e, nesse contexto, está inserida a situação da fome, pobreza e desigualdades sociais. No século XIX estudos apontavam a questão alimentar no mundo, o que no Brasil somente ocorreu no século XX. Josué de Castro foi um dos cientistas que revolucionou o tema da alimentação e que fomentou as iniciativas visando efetivar uma política brasileira de alimentação.

Como apresentado anteriormente, a criação do Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS) em 1940 (Decreto 2.478) foi um marco para a implementação de uma política alimentar destinada ao fornecimento de alimentação a estudantes e trabalhadores, ao apoio às pesquisas, à venda de alimentos a preços de custo para trabalhadores e à formação de pessoal (RODRIGUES, 2006).

Com referência a ação do SAPS verifica-se que em 1942 foram desenvolvidos dois projetos para a alimentação escolar: o primeiro, relativo à

realização de um inquérito sobre nutrição de crianças em idade escolar; e, o segundo, a respeito da instalação de um serviço de desjejum escolar. O público beneficiário era formado por crianças de 7 a 14 anos de idade e residentes em bairros populares do Rio de Janeiro (RODRIGUES, 2006).

Da criação do SAPS a sua extinção em 1967, diversas legislações e instituições foram regulamentadas para fins análogos ao desse serviço, variando em uma ou outra particularidade. No entanto, o objetivo principal era estudar a situação nutricional e os hábitos alimentares da população, com a finalidade de fomentar uma política nacional de alimentação, bem como promover campanhas educativas em torno do tema. Desse modo, até a década de 1970 a estrutura governamental para tratar desse assunto se consolidou conforme apresentado por Barros e Tartaglia (2003):

- a) o Serviço Técnico de Alimentação Nacional - STAN (criado pela Portaria no. 5-42, de 19/10/1942 e extinto em 1945) - subordinado à Coordenação da Mobilização Econômica do Governo Federal, num momento em que se enfrentavam as dificuldades decorrentes da Segunda Guerra e dirigido por Josué de Castro, tinha como objetivo fornecer orientação técnica à produção agrícola e à indústria de alimentos;
- b) o Instituto de Tecnologia Alimentar - ITA (criado em 31/04/1944 e incorporado pela então Universidade do Brasil em 1946) - a partir da doação ao STAN, por um grupo de indústrias de alimentos, de um laboratório para a realização de estudos e pesquisas experimentais; foi criado com o objetivo de produzir conhecimentos técnico-científicos que dessem suporte à indústria nacional de alimentos;
- c) a Comissão Nacional de Alimentação - CNA (criada pelo Decreto-Lei no. 7328, de fevereiro de 1945 e extinta em 1972) - órgão do Conselho Federal de Comércio Exterior, e posteriormente transferido para o Ministério da Educação e da Saúde (1949), com a função de realizar estudos sobre a alimentação do povo brasileiro, promover educação nutricional e apoiar tecnicamente a indústria de alimentos desidratados;
- d) o Instituto Nacional de Nutrição (criado pelo Decreto-Lei no. 8.684, de 16/01/1946), na então Universidade do Brasil, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, a partir da incorporação do ITA, sob a Direção de Josué de Castro, tinha como objetivos, além da realização de estudos e pesquisas e da difusão de conhecimentos, a formação de pessoal técnico especializado (BARROS e TARTAGLIA, 2003).

No início da década de 1950, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), preocupada com o problema de alimentação e nutrição da população brasileira, elaborou um plano para enfrentar essa situação e foi concebido e estruturado o Programa de Merenda Escolar, de abrangência nacional. Esse programa foi implementado em 1955 e obteve apoio de organismos internacionais como o Fundo

Internacional de Socorro à Infância (FISI) da Organização das Nações Unidas (ONU), o qual aprovou um projeto piloto brasileiro para distribuição de alimentação suplementar a escolares. De acordo com Rodrigues (2006) pode-se afirmar que a partir dessa ação teve início o programa de merenda escolar no País.

Em 31 de março de 1955, foi publicado o Decreto 37.106 que transformou a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) em Campanha da Merenda Escolar e passou a ser gerida pelo Ministério da Educação e Cultura. Em 1956, por meio do Decreto 39.007 houve a alteração do nome do programa para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), cujo objetivo era universalizar o atendimento da merenda escolar (RODRIGUES, 2006).

Segundo Rodrigues (2006), essa Campanha executou suas ações somente com o apoio do FISI/ONU até o início de 1960 e, após esse período, o Brasil buscou parcerias com a Commodity Credit Corporation (CCC), Autarquia do Ministério da Agricultura americano, que, ao contrário do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), efetuava doação de leite em pó, vendia o leite ao Brasil a preços baixos, bem como produtos produzidos pelas indústrias brasileiras que ainda estavam iniciando os seus investimentos nesse setor, tais como leite e produtos enriquecidos de fórmulas vitamínicas, desenvolvidos especificamente para o público estudantil.

Em 1965, por meio do Decreto 56.886 foi efetuada a alteração da denominação da CNME para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), tendo em vista a necessidade de oferecer uma alimentação escolar mais completa em termos nutricionais. A ideia principal foi que o leite e os farináceos vindos do exterior recebessem uma adição de verduras, legumes e proteínas, cuja distribuição ficava a cargo dos estados e comunidades locais.

Nesse período o Brasil recebeu ajuda de vários programas, a exemplo, do denominado “Alimentos da Paz”, que tinha como objetivo fornecer alimentos aos países com vulnerabilidades alimentar e escoar o excesso de produção agrícola americana. Esse acordo foi intermediado pela Agency for International Development (AID), a qual se tornou pública no Brasil como USAID. Ainda nessa época, passou a receber auxílio do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da FAO/ONU, que até então não ajudara o País devido à grande quantidade de leite oriundo do FISI (RODRIGUES, 2006).

No início da década de 1970 as doações foram diminuindo, sendo o último registro de recebimento de alimentos datado de outubro de 1974. A partir de então, a CNAE passou a efetuar a gestão dos alimentos que deveriam ser ofertados na alimentação escolar. Em 1981, a CNAE passou a ser gerida pelo Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE) - (RODRIGUES, 2006).

Em 1983, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) foi criada e incorporou as atribuições do INAE e da Fundação Nacional de Material Escolar (FENAME). Além dos produtos formulados, foram agregados à pauta de compra de gêneros alimentícios o arroz, o açúcar, o macarrão e o óleo comestível.

O programa permaneceu com um caráter assistencialista e sem uma estratégia nutricional definida para a alimentação escolar ao educando até a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Art. 208), quando foi garantido o direito à alimentação escolar, por meio de programa suplementar de responsabilidade dos governos federal, estadual e municipal.

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

[...]

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 1988).

O Programa permaneceu na gestão da FAE até a sua extinção, em 1997, quando passou para a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia Federal, vinculada ao Ministério da Educação, criada pela Lei nº 5.537/1968, e alterada pelo Decreto-Lei 872/1969.

Dentro dessa nova estrutura e pautado nas prerrogativas da Constituição Federal de 1988 foi possível descentralizar recursos financeiros para o atendimento da merenda escolar. A partir da promulgação da Lei 8.913/1994, os recursos financeiros do Programa foram descentralizados mediante a celebração de convênios com municípios brasileiros que aderiram à proposta, com o apoio dos governos estaduais e do Distrito Federal. De acordo com o FNDE (2013), a descentralização evoluiu de 1.532, em 1994, para 4.314, em 1998, atingindo mais de 70% dos municípios brasileiros.

Esse processo ocorreu até a edição da Medida Provisória (MP) 1.784/1998, que eliminou a figura do convênio e instituiu o repasse automático dos recursos do programa a todos os entes federados e entidades filantrópicas, com vistas ao oferecimento suplementar de alimentação escolar aos alunos matriculados na pré-escola e ensino fundamental. Vale destacar que a partir desta Medida Provisória o conceito de merenda escolar evoluiu para o conceito de alimentação escolar utilizado atualmente.

Em 2000, foi editada a MP 1.979-19 (primeira reedição da MP 1.784) inserindo a instituição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), com competência de órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento da execução do PNAE.

Posteriormente, em 2001, a edição da Medida Provisória 2.178-36 (segunda reedição da MP 1.784) trouxe como inovação a exigência de que 70% dos recursos financeiros transferidos pelo governo federal fossem destinados, obrigatoriamente, a aquisição de produtos básicos. Também deveriam ser respeitados os hábitos alimentares da região e à vocação agrícola dos municípios, a fim de fomentar o desenvolvimento regional.

Art. 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por instrumento legal próprio, no âmbito de suas respectivas jurisdições, um Conselho de Alimentação Escolar - CAE, como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, constituído por sete membros e com a seguinte composição:

- I - um representante do Poder Executivo, indicado pelo Chefe desse Poder;
- II - um representante do Poder Legislativo, indicado pela Mesa Diretora desse Poder;
- III - dois representantes dos professores, indicados pelo respectivo órgão de classe;
- IV - dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares;
- V - um representante de outro segmento da sociedade local (MP 1.979-19, 2000).

Em virtude da autonomia concedida aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, por meio da descentralização dos recursos financeiros do PNAE, os Conselhos de Alimentação desses entes, instituídos pela MP 1.979-19 (2000), passaram a ter a responsabilidade pela emissão e envio ao FNDE de parecer conclusivo das prestações de contas acerca da execução dos recursos financeiros e da qualidade da alimentação servida.

Os avanços na legislação da alimentação escolar evidenciaram a relevância do PNAE como política pública e a partir de 2005 ele passou a integrar à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), como um eixo orientador de acesso à alimentação adequada.

O Programa tem como objetivo atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, além de promover a formação de hábitos alimentares saudáveis (Brasil. FNDE, 2012).

Outro avanço na legislação do PNAE ocorreu em 2009, por meio da edição da Lei 11.947 onde estabelece que, no mínimo, 30% dos repasses do Programa sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades indígenas e quilombolas. A Lei tem por objetivos fomentar o desenvolvimento de comunidades rurais, o que levaria ao retorno do homem ao campo, fixando-o com condições dignas de moradia e trabalho, bem como proporcionar uma alimentação saudável e equilibrada aos alunos.

Com essa legislação passou a estender o atendimento da alimentação escolar aos alunos da Educação de jovens e adultos, com o intuito de universalizar a alimentação escolar.

1.6 ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL: O CAMINHO PARA A PREVENÇÃO DE DOENÇAS

A qualidade de vida começa com alimentação saudável, deixa o corpo e a mente mais fortes e previne o aparecimento de doenças crônicas. Os legumes, verduras e frutas, entre outros grupos alimentares, contribuem para aumentar as defesas naturais do organismo, por isso devem estar inseridos nos hábitos alimentares e ser consumidos com frequência.

Nesse sentido, o hábito alimentar do ser humano está associado a sua cultura e a disposição de alimentos da região em que vive. Em um contexto de globalização em que há a possibilidade de ampliar contatos entre diferentes nações,

verificaram-se as influências dos valores culturais, das religiões, da tecnologia, do clima, das regiões, da agricultura e da situação econômica.

Na construção desses hábitos, historicamente, o padrão alimentar e nutricional adotado no Brasil tem origem no modelo de desenvolvimento econômico e social do País (economia agrária exportadora, colonização de exploração, influência ibérica e africana, entre outros). Além disso, a preocupação com a questão da fome somente integrou as prioridades da agenda política brasileira no século XX.

O direito humano a uma alimentação adequada perpassa pelas questões biológicas e sociais e deve ter como pilar uma alimentação saudável de acordo com as fases de vida de cada indivíduo, bem como obedecer aos padrões culturais, regionais, antropológicos e sociais.

O Ministério da Educação (2007) conceituou a alimentação saudável como aquela que supre as necessidades do organismo humano em todos os seus aspectos.

Uma alimentação saudável é aquela que atende todas as exigências do corpo, ou seja, não está abaixo nem acima das necessidades do nosso organismo. Além de ser a fonte de nutrientes, a alimentação envolve diferentes aspectos, como valores culturais, sociais, afetivos e sensoriais. As pessoas, diferentemente dos demais seres vivos, ao alimentar-se não buscam apenas suprir as suas necessidades orgânicas de nutrientes. Não se “alimentam” de nutrientes, mas de alimentos palpáveis, com cheiro, cor, textura e sabor, portanto, o alimento como fonte de prazer e identidade cultural e familiar também é uma abordagem importante para promover a saúde por meio da alimentação (BRASIL. MEC, 2007, p. 16).

Estudos de Pinheiro, Recine e Carvalho (2005), em consonância com esse entendimento, apontam que a alimentação não é composta somente por um cardápio coletivo, mas sim pelo respeito aos princípios coletivos e individuais e pelas práticas alimentares que promovem saúde e a prevenção de doenças.

Na mesma visão, consta no manual relativo ao Curso Técnico e Formação para Funcionários da Educação (2007), que para obter uma alimentação saudável é necessário respeitar, numa análise nutricional, as características (variada, equilibrada, suficiente, acessível, colorida e segura) e qualidades nutricionais dos alimentos como o sabor, a cor, a forma, o aroma e a textura.

Uma alimentação saudável deve ser:

- Variada: que inclui vários grupos alimentares, a fim de fornecer diferentes nutrientes (por exemplo: cereais, frutas, hortaliças, carnes, laticínios e feijões).
- Equilibrada: respeitando o consumo adequado de cada tipo de alimento (exemplo: deve-se comer mais frutas do que gorduras).
- Suficiente: em quantidades que atendam e respeitem as necessidades de cada pessoa.
- Acessível: baseada em alimentos *in natura*⁹, produzidos e comercializados regionalmente (acessibilidade física), que são mais baratos que alimentos industrializados (acessibilidade financeira).
- Colorida: quanto mais colorida é a alimentação, mais adequada é em termos de nutrientes. Além de assegurar uma refeição variada, isso a torna atrativa, o que agrada aos sentidos, estimulando o consumo de alimentos saudáveis, como frutas, legumes e verduras, grãos e tubérculos em geral (tais como mandioca e batatas).
- Segura: os alimentos não devem apresentar contaminantes de natureza biológica, física ou química ou outros perigos que comprometam a saúde do indivíduo ou da população. Assim, devem-se respeitar regras de higiene, procurando manusear e armazenar adequadamente todos os alimentos, descartando aqueles que possuem o prazo de validade vencido ou que estejam visivelmente estragados (BRASIL. MEC, 2007, p. 16 - 17).

Vale ainda ressaltar que a alimentação saudável requer um processo educativo em torno do tema, pois não basta somente alertar para a necessidade de consumo de alimentos coloridos com vistas à nutrição do corpo, é preciso aumentar o acesso à informação, com o fim de proporcionar a autonomia e escolhas de práticas de vida saudáveis, como a mudança cultural, a alimentação acessível e o armazenamento dos alimentos.

O Governo tem apoiado a agricultura familiar, com a finalidade de oferecer uma diversidade de alimentos saudáveis capazes de suprir as necessidades nutricionais e combater a fome com custos mais acessíveis. Uma alimentação saudável não tem um custo elevado, pois está alicerçada em alimentos *in natura* e que são produzidos nas próprias regiões.

Algumas medidas simples auxiliam bastante na montagem de uma alimentação saudável e permitem uma grande economia. Comer bem e barato é uma atitude que ajuda a todos, melhorando a sua saúde, cuidando do seu dinheiro e estimulando a economia e a agricultura locais. (BRASIL. MEC, 2007, p. 38 - 39)

⁹ No manual relativo ao Curso Técnico e Formação para Funcionários da Educação (2007) do MEC classifica os alimentos *in natura* como aqueles que não passaram por processos de transformação em indústrias, isto é, são naturais. São todos os alimentos de origem vegetal ou animal em que, para serem consumidos, retiram-se apenas as partes não comestíveis. Para isso são necessários tratamentos específicos de higienização e conservação. O peixe, as frutas, os ovos e a carne fresca são exemplos de alimentos *in natura*.

Embora se observem avanços nas iniciativas de combate à fome coletiva, esta continua a ocorrer em regiões específicas e a subnutrição atinge as pessoas inseridas em grupos vulneráveis. Esta situação não é inerente apenas a esse público, mas ocorre quando não são oferecidas as condições alimentares, os serviços básicos de saúde e água necessários à vida. De acordo com Sen (2010),

Um número imenso de pessoas em todo o mundo é vítima de várias formas de privação de liberdade. Fomes coletivas continuam a ocorrer em determinadas regiões, negando a milhões a liberdade básica de sobreviver. Mesmo nos países que já não são esporadicamente devastados por fomes coletivas, a subnutrição pode afetar numerosos seres humanos vulneráveis. Além disso, muitas pessoas têm pouco acesso a serviços de saúde, saneamento básico ou água tratada, e passam a vida lutando contra uma morbidez desnecessária, com frequência sucumbindo à morte prematura (SEN, 2010, p.29).

No Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN, 2011) o Governo definiu o acesso à alimentação às famílias mais vulneráveis por meio dos Programas de Transferência de Renda e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Como resultado dessa medida atendeu, em 2011, 45,6 milhões de escolares de creches, da pré-escola, do ensino fundamental, do ensino médio e da educação de jovens e adultos, entre esses os quilombolas e os indígenas (Brasil. MDS, 2013).

Em pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) com as famílias incluídas no Programa Bolsa Família, constatou-se que a renda desse Programa e a alimentação escolar são as principais fontes de acesso à alimentação. A melhoria nas condições de segurança alimentar e nutricional dessas famílias reflete maior estabilidade no acesso e crescimento na quantidade e variedade de alimentos. O aumento no consumo de produtos industrializados e açúcares decorre da melhoria do poder aquisitivo das famílias mais pobres o que impacta nas escolhas de alimentos saudáveis.

Outra iniciativa relevante para a promoção da alimentação saudável trata da obrigatoriedade semanal da oferta de três porções de frutas e hortaliças nas escolas públicas brasileiras. Os cardápios das escolas devem oferecer, no mínimo, 20% das

necessidades nutricionais diárias e restringir a aquisição de alimentos com elevadas quantidades de gorduras saturadas e de sódio. Devem proibir na alimentação escolar o consumo de bebidas de baixo valor nutricional, como refrigerantes e sucos artificiais (PNSAN, 2011).

O FNDE, por meio do PNAE, vem desenvolvendo trabalhos voltados à disseminação da cultura de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A Autarquia atendeu um contingente de 65.000 profissionais por meio de capacitações, entre eles “conselheiros da alimentação escolar, nutricionistas, gestores, cozinheiros e docentes” (PNSAN, 2011).

Além dessas ações promovidas diretamente pelo FNDE, a Autarquia ainda formou parceiros como os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANES) das instituições de ensino superior, com a Organização para a Agricultura e a Alimentação (FAO). Entretanto, ressalta que, embora com todas essas providências, são necessárias intervenções mais específicas visando conscientizar as pessoas a praticarem escolhas de alimentos mais saudáveis.

É evidente que para promover a formação de bons hábitos alimentares e uma alimentação saudável é necessária a presença do Estado no processo educacional. O ambiente escolar, também, é um espaço de socialização e é na escola que a criança começa as suas relações sociais, local favorável para a formação de bons hábitos alimentares e de valores que privilegiam a busca de um estilo de vida saudável.

Por fim, com base no exposto, depreende-se que o PNAE, ao longo de sua existência, tem sido fundamental no processo de desenvolvimento de alimentação saudável nas escolas, não focando somente em oferecer um percentual dos nutrientes que os escolares precisam, mas promovendo ações voltadas à educação alimentar, a prática de hábitos alimentares saudáveis, a escolha de alimentos regionais acessíveis, o que afirma que a alimentação e a educação são ações totalmente integradas e que devem ser reforçadas no ambiente escolar.

Quadro 1 - Síntese dos autores do capítulo

Autor	Principais pontos abordados
Castro (1980)	Fome de alimentos. Fome por falta de nutrientes. Diagnóstico nutricional da população brasileira. Contexto histórico como influência da fome dos brasileiros. Mapeamento geográfico da fome no Brasil. Distúrbios alimentares e carências nutricionais.
Diniz (2001)	Exclusão da sociedade civil na formulação, implementação e controle das políticas públicas.
Comparato (2001)	Política como promotora de segurança aos direitos sociais. Responsabilidade do Estado na garantia dos direitos fundamentais.
ABRANDH (2002)	Levantamento, em 2005, do percentual de pessoas atingidas pela fome no mundo.
Carvalho (2004)	Direito humano à alimentação.
Rocha (2004)	Pobreza vinculada com o índice do Produto Interno Bruto.
Vasconcelos (2005)	Primeiros instrumentos legais no Brasil para tratar a questão da pobreza e da fome.
Rodrigues (2006)	Evolução da legislação do programa de alimentação escolar.
Pinheiro, Recine e Carvalho (2005)	Princípios de composição de cardápio alimentar.
Saravia e Ferrarezi (2006)	Políticas públicas no Brasil. Importância dos governos locais na institucionalização e gestão de políticas públicas. Intersetorialidade das políticas.
Dutra (2007)	Macros e micronutrientes.
Ministério da Educação (2007)	Conceito de alimentação saudável.

Autor	Principais pontos abordados
Sen (2010)	Privação de liberdade.
Sen e Kliksberg (2010)	Desigualdade social. Relação da pobreza com a desnutrição.
Silva, Grossi e França (2010)	Programa Fome Zero como política de combate à fome.
Aranha (2010)	Segurança alimentar. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição. Política nacional de reforma agrária. Cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantidor de alimentação escolar. Aprimoramento das iniciativas de combate à fome e a desnutrição.
Almeida (2010)	Desafios encontrados pelos governos para a efetivação do direito humano à alimentação.
Ziegler (2013)	Agricultura como uma solução para o combate à fome. Abordagem da questão da fome como uma seleção natural. Subalimentação Desnutrição Deficiências nutricionais A segunda guerra mundial como propulsora da consciência do problema da fome no mundo.

Elaborado pela autora.

Quadro 2 - Histórico de Regulamentações Legais da Alimentação Escolar

Ano	Instrumento legal	Finalidade/Objetivo
1938	Decreto-Lei 399	Estabeleceu a composição de alimentos para suprir as necessidades nutricionais de um trabalhador adulto.
1940	Decretos-Lei 2.162 2.478	Instituiu o salário mínimo indispensável para o sustento do trabalhador e de sua família. Assegurou condições higiênicas à alimentação.
1955	Decreto 37.106	Transformou a Comissão Nacional de Alimentação em Campanha da Merenda Escolar.
1956	Decreto 39.007	Alterou o nome da Campanha da Merenda Escolar para Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME).
1965	Decreto 56.886	Alteração da denominação CNME para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE).
1968	Lei 5.537	Criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
1969	Decreto-Lei 872	Alteração da Lei 5.537.
1994	Lei 8.913	Descentralização de recursos financeiros para compra de produtos da alimentação escolar.
1998	Medida Provisória 1.784	Instituição de transferência direta sem convênios para a compra de produtos da alimentação escolar.
2000	Medida Provisória 1.979-19	Instituição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).
2001	Medida Provisória 2.178-36	Exigência de que 70% dos recursos financeiros da alimentação escolar fossem aplicados obrigatoriamente na aquisição de produtos básico.
2006	Lei 11.346	Instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
2009	Decreto 7.037 Lei 11.947	Aprovado o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH – 3). Obriga que no mínimo 30% dos recursos da alimentação escolar sejam aplicados na aquisição de produtos da agricultura familiar.

Elaborado pela autora.

CAPÍTULO 2 - A EVOLUÇÃO DA AGRICULTURA NO BRASIL E O OBJETIVO DA ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

O presente capítulo tem a finalidade de apresentar a evolução da agricultura no Brasil e do objetivo da alimentação nas escolas públicas brasileiras. Esse tema abrange o avanço da agricultura nos últimos 50 anos, bem como a violência agrária como uma realidade que impacta o seu desenvolvimento até os dias atuais. Traz o contraste entre a cultura alimentar do povo brasileiro e a fome coletiva e, ainda, analisa o papel do Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma forma de política suplementar de alimentação oferecida nas escolas públicas que tem contribuído para a Política Pública de combate à fome.

2.1 OS ÚLTIMOS 50 ANOS DA AGRICULTURA NO BRASIL

A questão agrária do país marcou intensamente o problema de distribuição da terra, pois a área rural sempre foi monopolizada por grandes proprietários, empresários rurais e latifundiários. Na contramão estavam os pequenos proprietários e os sem-terra, sobrevivendo em difíceis condições, decorrentes da desigualdade econômica e social.

Para analisar a situação agrária é necessário relembrar um pouco da história brasileira no começo do século XVI, quando assentaram-se as bases da colonização de exploração. “O regime de colônia durou 300 anos e deixou traços que ainda podem ser observados na sociedade brasileira contemporânea: desigualdade econômica e social entre as classes; autoritarismo das elites dominantes” (SAMPAIO, 2010, p.397).

Com a colonização portuguesa das terras brasileiras o País passou a ter uma estrutura fundiária concentrada, fundada na grande propriedade rural (capitanias hereditárias que asseguravam grandes extensões de terra por meio de concessão de uso). As relações de trabalho e o sistema produtivo nesse período

estiveram alicerçados na mão de obra escrava (indígena e posteriormente africana) e numa economia monocultora exportadora que impactou muito nas características do subdesenvolvimento econômico e das desigualdades existentes no País.

O tema da desigualdade surge num contexto de construção social e como aponta Rousseau (1999) decorre do desdobramento da desigualdade e diferenças naturais.

As coisas nesse estado poderiam ter permanecido iguais se os talentos fossem iguais e se, por exemplo, o emprego do ferro e o consumo dos alimentos estivessem sempre em perfeito equilíbrio. Porém a proporção que nada mantinha logo foi rompida; o mais forte realizava mais obras; o mais esperto tirava melhor partido da sua; o mais engenhoso encontrava meios de abreviar o trabalho; o lavrador tinha mais necessidade de ferro, ou o ferreiro mais necessidade de trigo e, trabalhando igualmente, um ganhava muito enquanto o outro labutava para viver. É assim que a desigualdade natural se desdobra insensivelmente com a desigualdade de combinação, e as diferenças dos homens, desenvolvidas pelas circunstâncias, ficam mais sensíveis, mais permanentes em seus efeitos, e começam a influir na mesma proporção sobre a sorte dos particulares (ROUSSEAU, 1999, p. 216-217).

O pensamento de Rousseau considera que as diferenças próprias do ser humano (sexo, etnia, idade, casta, localidade, região ou país) propiciam a desigualdade entre os homens. Por essa razão, as buscas sociais são orientadas, em regra, não para abolir as diferenças, mas sim para minimizá-las e respeitar a diversidade inerente ao homem. A desigualdade advém de processos históricos e perpetua nas relações políticas, jurídicas, sociais e na estrutura do sistema produtivo econômico.

De acordo com Oliveira (2007), antes do sistema de produção capitalista o sistema feudal¹⁰ predominava no território europeu em quase toda a sua totalidade. O domínio feudal por vários séculos estabeleceu influências profundas no desenvolvimento da agricultura capitalista que se apresenta na atualidade. Observa o autor que na estrutura básica de produção feudal o camponês tinha uma relação de servidão (vassalagem) para com o senhor da terra, dono dos feudos, sendo

¹⁰ Sistema Feudal: caracterizado pela multiplicidade de centros de poder (burgos e fragmentação política; posse e uso privado dos instrumentos de gestão pública (cunhar moeda, cobrar tributos, impor normas de conduta e justiça); economia agrária não monetarizada, realizada para garantir a subsistência; relações de domínio de pessoas baseadas no pacto de suserania e vassalagem e em relações de dependência e subordinação (servo/senhor feudal), subordinação do poder material ao poder espiritual da igreja católica.

permitida a exigência de tributos e de prestações pessoais desses camponeses. Essa relação era distinta da que ocorria com o trabalho escravo, pois este era considerado parte integrante da propriedade, podia ser vendido e comprado, fato que não ocorria com o servo.

A esse respeito, Delfim Netto afirma que:

A economia brasileira é criatura da expansão europeia do século XV. Instala-se aqui, no século XVI, uma agroindústria baseada no trabalho escravo, na grande propriedade e na monocultura, que sustenta Portugal (DELFIN NETTO, 2011, p. 94).

O Brasil, no início do século XX, não tinha uma ocupação de terras voltada para a formação de um sistema econômico, pois havia grande dificuldade de logística e tinha conexões comerciais entre as regiões muito precárias. Nesse período o País vivia sob a ascendência centralizadora do império português. No entanto, com o avanço do café paulista e a extração de borracha na Amazônia, teve forte mobilização das populações, mas o sistema econômico nacional teve início após a expansão da industrialização (IBGE, 2006).

Ao mesmo tempo, o governo imperial criou os pilares para substituir a mão-de-obra escrava pela dos imigrantes europeus. O processo de abolição foi longo e terminou com a Lei Áurea em 1888. “O cativo do homem chegara ao fim quarenta anos depois de ter começado o cerco a terra: o cativo da terra” (FERNANDES, 2000, p. 28). Esse cativo assegurou a mão-de-obra dos libertados, pois estes não tinham acesso a terra, mas somente a força de trabalho.

O Brasil, durante os primeiros quatro séculos, foi dominado pelo império português e a sua área de domínio foi se ampliando, dando hoje ao País uma particularidade de destaque que é a sua extensão territorial. No entanto, atualmente já conta com um território bem diferenciado pela sua própria história. Um dos grandes problemas da formação socioterritorial brasileira é a herança, de cada momento do passado e, em consequência, das lógicas econômicas, demográficas e políticas contemporâneas, pois significa diferentes parcelas do País traduzindo-se em verdadeiros aglomerados de regiões (SANTOS E SILVEIRA, 2001).

Algumas áreas dispõem de um longo passado histórico, constituindo acumulações mais carregadas de história. Em outras, esse tecido é mais tênue. Em todos os casos, as rugosidades, isto é, as heranças têm um papel importante, porque constituem condições para a implantação das novas variáveis.

É sobre esse pano de fundo que se vão operar as transformações mais recentes, marcadas pela influência do processo de globalização. O período anterior pode também ser considerado um momento de transição para uma nova fase, constituindo de certa forma uma espécie de lançamento das bases sobre as quais os novos processos ser iriam realizar.

A dinâmica globalizante não apaga restos do passado, mas modifica seu significado e acrescenta, ao já existente, novos objetos e novas ações características do novo tempo. Agravam-se diferenças e disparidades, devidas, em parte, aos novos dinamismos e a outras formas de comando e dominação (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p. 250, 253).

Nesse contexto, a presença do monopólio caracteriza-se pela existência de grandes parques industriais que integram a produção agropecuária, ocasionando em mudanças nas relações de produção na agricultura e reorganizando toda a estrutura socioeconômica e política no campo.

Oliveira (2007), no esclarecimento das relações internas da produção agropecuária brasileira, identifica dois caminhos que transformaram os camponeses pobres ou pequenos produtores familiares em trabalhadores assalariados a serviço do capital. A origem dos sem-terra e dos posseiros (aqueles que migravam buscando terras ainda não controladas pelo capital) decorreu da expropriação e da exploração dos latifundiários e dos grileiros.

a) Um seria produto da destruição do campesinato ou pequeno produtor familiar de subsistência, através de um processo de diferenciação interna provocada pelas contradições típicas de sua inserção no mercado capitalista. Ou seja, o camponês, ao produzir cada vez mais para o mercado, tornar-se-ia vítima ou fruto desse processo, pois ficaria sujeito às crises decorrentes das elevadas taxas de juros (para poder ter acesso à mecanização, por exemplo) e aos baixos preços que os produtos agrícolas alcançam no momento das colheitas fartas. Assim, muitas vezes a grande produção pode ser sinônimo de falência, em função da queda dos preços no mercado. No ponto de chegada desse processo de integração do camponês ao mercado capitalista ter-se-ia a configuração de duas classes sociais distintas: os camponeses ricos, que seriam os pequenos capitalistas rurais, e os camponeses pobres, que se tornariam trabalhadores assalariados, proletarizar-se-iam, portanto. Vários autores chamam esse processo de "farmerização" do campesinato, ou seja, eles se tornariam *farmers* do tipo norte-americano.

b) O outro caminho seria dado pelo processo de modernização do latifúndio, via introdução no processo produtivo de máquinas e insumos modernos, o que permitiria a esses latifúndios evoluir para empresas rurais capitalistas. Assim, os latifundiários tornar-se-iam capitalistas do campo. De certo modo,

para esses autores os interesses dos camponeses ricos (pequenos capitalistas) e dos latifundiários (grandes capitalistas) estariam unificados, homogeneizados, e os camponeses pobres seriam transformados em trabalhadores assalariados a serviço do capital (industrial ou agrário) (OLIVEIRA, 2007, p. 9).

Não obstante as características expostas anteriormente, a agricultura familiar é alvo de conflitos agrários (carregados de fenômenos violentos) que constroem e imputam ordens. Essa coação continua na atualidade e tem como estopim a grilagem¹¹ de terra, a sua concentração, a ampliação da fronteira agrícola e a omissão do Estado.

A grilagem de terra e a desapropriação contribuem para conciliar o processo de territorialização da propriedade capitalista no Brasil. A variedade de situações que compõe o campesinato brasileiro (trabalhadores, homens livres e pobres, ex-escravos, imigrantes e posseiros) reforça essa condição de forma organizada, institucionalizada e universalizada.

Para Arendt (2004), a reflexão sobre violência decorre da liberdade, a qual se caracteriza por sua instrumentalidade, diferente do poder, da força, do vigor e até mesmo da autoridade. Para essa autora da filosofia política do século XX há uma ausência de estudos profundos a respeito do conceito de violência e a sua banalização.

Ninguém que se dedique à meditação sobre a história e a política consegue se manter ignorante do enorme papel que a violência desempenhou sempre nas atividades humanas, e à primeira vista é bastante surpreendente que a violência tão raramente tenha sido objeto de consideração.⁶ (Na última edição da *Encyclopedia of Social Sciences* “violência” nem mesmo merece uma menção). Isso mostra até que ponto tomou-se a violência e a sua arbitrariedade como fatos corriqueiros e foram, portanto negligenciadas; ninguém questiona ou examina aquilo que é óbvio para todos. Aqueles que nada mais viram do que violência nas atividades humanas, convencidos de que eram “sempre acidentais, nem sérios, nem precisos” (Renan) ou que Deus apoiava sempre os batalhões maiores, não tiveram mais nada a dizer sobre a violência ou a História. Qualquer um que procurasse algum sentido nos registros do passado estava quase que destinado a encarar a violência como um fenômeno marginal (ARENDR, 2004, p. 7 e 8).

¹¹ De acordo com o Dicionário Aurélio online. www.dicionariodoaurélio.com. Grilagem – ato de apossar-se de terras mediante falsos títulos de propriedade.

Nessa estrutura econômica está inserida a dicotomia da alimentação de pobres e ricos. Parte da humanidade tem escassez crônica de alimentos decorrentes de diferentes fatores, ou seja, por desertificação ou pela mobilidade das pessoas em face dos enfrentamentos armados. Com esse ciclo, há um evidente déficit de alimentos que afeta principalmente as crianças, destruindo economias, promovendo novos métodos produtivos, tendo como consequência alimentos mais caros, mais refinados e menos completos e de elevada aceitação social (PONS, 2005, p. 101).

Nessas condições e com o surgimento da globalização há um equívoco da lógica do conhecido mercado global com a lógica individual das empresas dispostas a continuar ou a domiciliar em um determinado país, o que demanda providências de um grupo de ações que assumem um papel de coordenação geral da política econômica e social (SANTOS e SILVEIRA, 2001).

De modo geral, e como resultado da globalização, o espaço nacional é organizado para servir às grandes empresas hegemônicas e paga por isso um preço, tornando-se fragmentado, incoerente, anárquico para todos os demais atores (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p. 258).

A necessidade de novas dinâmicas e adequações tendem a um inevitável choque de vontade e é por esta razão que muitas vezes há a opção da guerra e da desordem no lugar da paz e da harmonia. No entanto, é muito difícil, em uma situação que pode ser diferente, o ser humano ir ao encontro da sede e da fome. Nessa perspectiva, é relevante administrar a violência frente aos que querem a defesa de seus direitos e liberdades, das forças opressoras constituídas de poderes e de combate instalados. Nessa lógica, Arendt sinaliza que:

Dizer que a violência origina-se do ódio é usar um lugar-comum, e o ódio pode certamente ser irracional e patológico, da mesma maneira que o podem ser todas as demais paixões humanas. É possível, indubitavelmente, criar condições que desumanizam o homem – tais como os campos de concentração, a tortura, a fome – porém, isto não significa que se tornem semelhantes aos animais; e nestas condições, não é o ódio ou a violência, mas a sua ausência conspícua que constitui o mais claro sinal de desumanização. O ódio não é de forma alguma uma reação automática à miséria e ao sofrimento como tais; ninguém reage com o sentimento de ódio a uma doença incurável ou a um terremoto ou a condições sociais que parecem imutáveis. Somente onde houver razão para suspeitar que as condições poderiam ser mudadas e não o são é que surgirá o ódio. Somente onde o nosso senso de justiça for ofendido é que reagiremos com

ódio, e essa reação não refletirá de maneira alguma um dano pessoal, conforme demonstra toda a história da revolução, onde invariavelmente os membros das classes altas deflagravam e em seguida lideravam as rebeliões dos oprimidos e tiranizados. A violência é um recurso enormemente tentador quando se enfrenta acontecimentos ou condições ultrajantes, em razão de sua proximidade e rapidez (ARENDRT, 2004, p. 39).

Essa violência apresentada por Arendt (2004) está constituída no campo brasileiro como um costume nas relações e tem um princípio edificado que é socialmente aceitável como conduta, parecendo normal e legítimo. Oliveira (2007) destaca que a agricultura ramificou em dois processos produtivos: o do consumo, em face dos altos preços decorrentes da industrialização, em cujos produtos estão agregados os preços de maquinaria e insumos; e o da circulação, onde há a obrigação de se vender a produção por baixos preços. A injustiça está exatamente no endividamento contínuo desse desequilíbrio. Na atualidade, o governo tem subsidiado parte desse balanço desfavorável.

De acordo com Oliveira (2007), a industrialização da agricultura gera a agroindústria e nesse caso submete o camponês às ordens, sujeitando-o a renda da terra ao capital, justapondo essa renda no alimento produzido pelo produtor e sua família em capital. Em caso de conflitos pode haver movimentos de pressão violentos, caracterizando lutas concretas entre os capitalistas da agricultura e os monopólios industriais, vencendo o que tiver a maior renda da terra.

A evolução das técnicas produtivas não atingiu todos os produtores ficando ausentes os grupos vulneráveis. Os grupos favorecidos são aqueles compostos por proprietários que atuam no setor de exportação. As políticas para a agricultura estão caracterizadas pelas desigualdades sociais, uma vez que se observa a dependência dos pequenos produtores ao mercado produtivo capitalista.

Os pequenos agricultores concorrem com os grandes proprietários de terra na busca de políticas de incentivo e crédito (financiamento). No Brasil, as políticas de crédito rural tiveram início em 1964 quando por meio da Lei 4.595 foi implantado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Ao longo de quatro décadas várias regulamentações propiciaram a evolução do crédito rural conforme apresentado no quadro de evolução histórica da Política de Crédito Rural (1964 – 2006) a seguir.

Quadro 3 - Evolução histórica da Política de Crédito Rural

Ano	Finalidade/Objetivo/Regulamentação
1964/1965	Institucionalização do crédito rural (Lei 4.829).
1966	Aprovação do regulamento do crédito rural (Decreto 58380).
1967	Regulamentação do crédito rural (Resolução do Conselho Monetário Nacional estabeleceu destino de 10% dos depósitos à vista no sistema bancário para concessão de crédito ao setor agrícola) – Decreto-Lei 167.
1973	Criação do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro (Lei 5969).
1986	Extinta a conta-movimento limitando recursos para o crédito rural.
1986	Criação da poupança rural.
1991	Participação do BNDES no crédito rural – Finame rural e do Programa de Operações Conjuntas e do Programa Operações Diretas.
1995	Criação do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.
1996	Criação do Programa de Securitização das dívidas dos agricultores (reescalonamento do vencimento das operações a taxas de juros compatíveis à atividade agropecuária).
1998	Criação do Programa de Revitalização das Cooperativas Agropecuárias (RECOOP).
2006	Formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendedores Familiares Rurais (Lei 11326).

Fonte. Brasil (1965 – 2006)
Elaboração da autora.

Embora se observem avanços na política de crédito rural, o produtor agrícola, até os anos de 1980, recebeu subsídios do Estado para manter a produção e com isso não se organizou como entidade empresarial com vistas a obter um poder equilibrado de negociação no sistema de contratos.

De acordo com Delfim Netto (2011) houve avanços no sistema oficial de crédito ao longo das décadas, no entanto esse se apresentou limitado e caro diante das demandas de produção, precisando o produtor a utilizar capital próprio ou a recorrer a financiamentos empresariais.

O sistema oficial de crédito é pequeno para as necessidades da produção. De acordo com estimativas elaboradas por consultorias privadas, o sistema de crédito bancário é suficiente para algo como 25% a 30% do total de capital requerido para custeio, investimento e comercialização. A outra parte dos recursos é o capital próprio do produtor (ao redor de 35% das necessidades) e o capital oriundo das empresas de insumos e dos grandes *traders*, que, em muitos casos, são a mesma empresa. Esse sistema empresarial de financiamento desenvolvido na agricultura brasileira é caro para os produtores (DELFIN NETTO, 2011, p. 183).

O agronegócio na realidade funciona como um latifúndio moderno, ou seja, a agricultura empresarial. No entanto, esse novo aspecto não altera a ação da propriedade monocultora, a qual além de instigar os embates no campo, aniquila o meio ambiente e fomenta a concentração da terra. Oliveira (2007) aborda esse assunto como uma prática de desenvolvimento da agricultura no século XX e que transpôs as suas marcas para o século XXI:

Assim, o desenvolvimento da agricultura no século XX e XXI vai ser marcado por uma realidade contraditória, ou seja, a sua expansão por aqueles setores de mais alta rentabilidade, como é o caso da avicultura ou do reflorestamento, por exemplo. Tem-se expandido também, por aqueles setores onde capitalistas e proprietários da terra unificam-se em uma mesma pessoa. No geral, entretanto, o capital tem atuado, contraditoriamente, no sentido de criar e recriar as condições para o desenvolvimento da agricultura camponesa, sujeitando, portanto, a renda da terra ao capital. É em função dessa estratégia do capital monopolista com relação à agricultura que grandes monopólios industriais em geral nunca produziram sob relações especificamente capitalistas no campo. Optaram por submeter os camponeses e os elos mais frágeis dos capitalistas do campo. Dessa forma, de certo modo abriram espaço para a expansão da produção camponesa, surgindo um camponês ultra-especializado, diferente, portanto, do camponês livre da etapa concorrencial do capitalismo. Um camponês agora permanentemente endividado no banco, pressionado pelos encargos fiscais do Estado, esse mesmo Estado que de certa forma intervém no setor no sentido de buscar a sua regularidade. Um camponês altamente produtivo, cujo trabalho agrícola torna-se cada vez mais intenso, que inclusive necessita, dependendo do setor, entregar temporariamente parte do processo de trabalho para trabalhadores de empreitada, ou então entregar para os monopólios industriais a última etapa do processo produtivo: a colheita (OLIVEIRA, 2007, p. 32 e 33).

Nesse contexto, a criação do Plano Real e as políticas públicas da década de 1990 foram de grande importância para balizar o desenvolvimento da agricultura na primeira década do século XXI. Além do incentivo, a estabilização da economia possibilitou a reestrutura das políticas agrícolas, com instrumentos mais eficientes e com mais transparência nos índices de pobreza e de fome no País, bem como o fortalecimento da agricultura familiar. Na contramão, há uma tendência de aumento do endividamento nas próximas décadas pela abertura de créditos por bancos privados, cuja maioria são bancos de montadoras de tratores e de máquinas agrícolas, constituídos com a finalidade de assistir as vendas de seus próprios produtos (DELFIM NETO, 2011).

A realidade atual difere muito do passado, a população urbana está bem superior à do campo e por essa razão o processo produtivo requer eficiência, pois ao mesmo tempo há um desafio mundial que é o abastecimento de alimentos, mas também esse processo está pressionado pelas políticas de proteção ambiental, tendo em vista o uso desordenado de agrotóxicos, desmatamento, assoreamento das nascentes, riachos e rios.

Voltando a discussão para a violência, os pequenos e grandes agricultores praticam ações que agridem o meio ambiente, e isso traz como consequência os desastres naturais, os quais impactam nas políticas públicas. Esses atos são generalizados e estão concretizados pelos massacres de pessoas, criminalização das organizações sociais que brigam pela terra, caracterizando enormes violações de direitos humanos. Os conflitos não estão unidos somente aos interesses da classe, mas também impõem os interesses de agentes sociais que procuram um espaço para si no mundo.

Com a derrota da reforma agrária na Constituinte de 88 e com o fracasso do I PNRA, os nascentes movimentos sócio-territoriais caminharam para se constituir nos novos personagens da cena política nacional. Seu único caminho foi a luta pela terra. A história que marca a longa marcha do campesinato brasileiro está escrita nas lutas, quase sempre, sangrenta desta classe social (OLIVEIRA, 2007, p.131).

Por essas razões os conflitos no Brasil se apresentam de duas maneiras: a primeira, para obter a propriedade da terra; e a segunda, para continuar como produtores de alimentos essenciais ao povo brasileiro. O enfrentamento pela terra é

bem contemporâneo, trazido do século XX, já que esse foi o século que consolidou o campesinato brasileiro como classe social. Assim, tem surgido os movimentos sócio territoriais de disputa pelo acesso à terra, os conflitos e a violência (OLIVEIRA, 2007, p. 135).

Oliveira (2007) afirma que o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ocupa lugar de destaque na luta camponesa pela terra e destaca que:

[...] o MST nasceu como um movimento de massa, de contestação contra o não cumprimento pelo Estado da lei da reforma agrária. Um caminho para entendê-lo é aquele da análise de suas palavras de ordem. Quando ocorreu a formação do MST, na década de 80, o lema era “Terra para quem nela trabalha” (1979/83). Depois, quando começou a enfrentar resistência ao acesso à terra, o novo lema foi: “Terra não se ganha, terra se conquista” (1984). Quando o MST se fortaleceu e avançou, sobretudo durante o Governo Sarney, e quando percebeu que o Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária não estava sendo implementado, os lemas passaram a ser: “Sem Reforma Agrária não há democracia” (1985) e “Reforma Agrária já” (1985/6). Como a violência aumentou, violência que não atingiu apenas os trabalhadores, mas lideranças, advogados, políticos, religiosos etc, o MST mudou suas palavras de ordem: “Ocupação é a única solução” (1986), “Enquanto o latifúndio quer guerra, nós queremos terra” (1986/7) e por ocasião da Constituinte, “Reforma Agrária: na lei ou na marra” (1988) e “Ocupar, Resistir, Produzir” (1989) depois que os assentamentos começaram a ser conquistados. Este processo mostra que politicamente o movimento não só se consolidava, não só se articulava em nível nacional, mas mudava também, qualitativamente do ponto de vista político. Na década de 90, durante o governo Collor, o MST mudou suas estratégias políticas de luta e as palavras de ordem passaram a ser: “Reforma Agrária: essa luta é nossa” (1990/1). “MST, agora é prá valer” (1992/3). Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso veio a palavra de ordem: “Reforma Agrária: uma luta de todos!” (1995). A mudança nas palavras de ordem representa a mudança da estratégia política do Movimento. A palavra de ordem: “Reforma Agrária: uma luta de todos!” particularmente, tem um significado político importante, tem a consciência de que é necessário o envolvimento do movimento articulado com a sociedade como um todo. Este foi um período, como se verá ainda neste livro, de crescimento e aceitação do movimento no conjunto da sociedade brasileira. No ano 2000 o lema passou a ser “Reforma Agrária: por um Brasil sem latifúndio”, numa clara alusão à necessidade histórica do fim das terras improdutivas e o cumprimento ao legado constitucional de que a terra tem que cumprir sua função social (OLIVEIRA, 2007, p.140).

De acordo com o autor, a situação agrária demonstra que hoje o MST é um movimento mais moderno. No entanto é um movimento da cidade para o campo, mas embora haja uma contradição, ou seja, ao invés da marcha do campo para a cidade, este representa a construção de uma nova sociedade brasileira. Afirma, ainda, que a exclusão social desse setor, necessariamente, passa pela Reforma

Agrária, a qual é também econômica, porque possibilita o acesso das pequenas unidades agrícolas ao mercado; classifica também como política, pois com esse instrumento esta parte da população conquista a cidadania (OLIVEIRA, 2007).

O autor aponta que no século XXI a reforma agrária ainda é o pilar estrutural da população brasileira, bem como um meio para reparar a desigualdade histórica na distribuição da terra, como também garantir a sua função social. Por outro lado, os camponeses começaram a questionar a estrutura fundiária vigente, os quais estão organizados por intermédio de comunidades pastorais sociais e começaram a ocupação de grandes propriedades improdutivas (OLIVEIRA, 2007).

Desse modo, deduz que a partir dessa construção histórica há uma evolução da agricultura no mundo, inclusive a do Brasil, condição vinculada à economia mundial. Os avanços decorrem das políticas públicas, da tecnologia agrícola e do capital. O desenvolvimento da agricultura familiar não foge desse contexto. O fim da Segunda Guerra Mundial balizou muitas transformações e marcam também os principais movimentos na agricultura.

2.2 O CONTRASTE ENTRE A CULTURA ALIMENTAR E A FOME

Refletir sobre alimentação e a fome significa imaginar que para viver é preciso comer, mas o que comer? Para essa resposta eis o grande problema, a cultura, a crença e a religião. Nesse conjunto está o maior desafio, encontrar uma composição alimentar capaz de considerar os vários grupos e categorias culturalmente definidos.

Contudo, o homem é fruto do meio em que vive e se alimenta de acordo com a sua estrutura social e convivência. Outro aspecto fundamental é a pobreza que impossibilita o acesso às condições ideais para viver e, assim, as pessoas que se encontram nesse ambiente sofrem com a má distribuição de renda, o difícil acesso à educação e à saúde cuja ausência contribui para o agravamento da desnutrição.

Não obstante se verifica avanços nas constituições dos países em desenvolvimento e nas políticas de segurança alimentar e de acesso de todos a alimentos seguros e nutricionalmente adequados ao desenvolvimento físico e mental

de uma pessoa, à qualidade de vida e a sua dignidade, milhões de pessoas passam fome e morrem de inanição.

Estima-se que durante a última década do século XX, 826 milhões de indivíduos apresentavam subnutrição: 792 milhões nos países em desenvolvimento e 34 milhões nos países desenvolvidos. Nos países em desenvolvimento, mais de 199 milhões de crianças com menos de cinco anos de idade são vítimas de deficiências agudas ou crônicas de proteínas e de energia. Estima-se que 3,5 a 5 bilhões de indivíduos apresentem deficiência de ferro, 2,2 bilhões apresentem deficiência de iodo e 140 a 250 milhões apresentem deficiência de vitamina A (GIBNEY, VORSTER e KOK, 2005, p. 5).

O ser humano é muito diferente dos animais, pois aquele não nasce com a sua formação biológica completa, necessitando de um desenvolvimento do organismo o qual precisa de uma interferência social frequente. O sistema orgânico é constituído socialmente de acordo com o contexto cultural, sendo criado pelo próprio homem com vistas à estabilidade da conduta humana. Os autores Berger e Luckmann trazem essa reflexão.

Apesar dos evidentes limites fisiológicos estabelecidos para a gama de possíveis e diferentes maneiras de tornar-se homem nesta dupla correlação com o ambiente, o organismo humano manifesta uma imensa plasticidade em suas respostas às forças ambientais que atuam sobre ele. Isto é particularmente claro quando se observa a flexibilidade da constituição biológica do homem ao ser submetida a uma multiplicidade de determinações sócio-culturais (BERGER; LUCKMANN, 1976, p. 70).

De acordo com Berger e Luckmann (1976), o indivíduo tem a capacidade de conviver com várias realidades, apesar de predominar a da vida cotidiana. Por essa razão, explicam-se os diversos conflitos, pois nem sempre o que é determinante para o indivíduo é também para uma sociedade. Assim, justifica algumas mudanças no contexto social, como por exemplo, alterações de padrões alimentares, comportamentais e culturais. Nesse quadro pode-se destacar um fator que faz parte de uma das realidades da humanidade, que é a obesidade.

A obesidade não é um evento atual na história da humanidade, no entanto vem aumentando significativamente no mundo, independente da classe social. Esse

fator decorre da mudança de hábitos alimentares, do consumo de produtos industrializados, *fast foods*. Esse aumento atinge tanto os países desenvolvidos quanto os subdesenvolvidos, envolvendo, nesse cenário, crianças, adolescentes e adultos.

Nobrega (2007) apresenta estudos relativos ao percentual de crescimento da obesidade mundial entre crianças e adolescentes na faixa etária de 5 a 17 anos.

A International Obesity Task Force estima que cerca de 10% da população mundial, na faixa etária de 5 a 17 anos, está com excesso de peso e ¼ deste percentual de crianças e adolescentes já apresenta obesidade. Esta média global reflete ampla variação dos valores de prevalência do excesso de peso entre as diversas regiões do mundo, sendo bem abaixo de 10% na África e Ásia e acima de 20% nas Américas e na Europa (NOBREGA, 2007, p. 468).

A obesidade figura no cotidiano das pessoas como um dos distúrbios mais relevantes e significativos da nutrição, tendo em vista a sua forte relação com os riscos de saúde, sendo por isso considerada uma doença. Nesse sentido, Gibney, Vortter e Kok (2005) conceituam a obesidade como o acúmulo no corpo humano de gorduras em excesso ou tecido adiposo, gerando desequilíbrio no sistema energético positivo.

De acordo com os autores não se pode atribuir a obesidade somente ao excesso de comida, pois é improvável que ela seja ocasionada por uma condição isolada, mas sim originada de causas complexas, como fatores culturais, comportamentais e biológicos. Aliados a esses fatores, podem estar presentes também influências individuais, como as questões genéticas e hormonais que se instalam na vida humana de forma gradual ao longo do tempo, acarretando problemas imperceptíveis e não detectados. (GIBNEY; VORSTER; KOK, 2005)

Além dessas influências na vida humana que interferem nos hábitos alimentares ainda existem os fatores que geram a insegurança alimentar. Nos últimos anos, os esforços das autoridades para propiciar a segurança alimentar têm sido expressivos, no entanto o acesso a uma cadeia alimentar segura requer providências para o controle e qualidade dos alimentos. O objetivo dos programas alimentares é oferecer qualidade, segurança no acesso ao alimento e,

principalmente, minimizar as doenças geradas pelos alimentos, equilibrar a nutrição e a qualidade de vida dos cidadãos.

Um aspecto importante a ser observado para a nutrição adequada e saúde básica do ser humano relaciona-se às condições de higiene dos processos de produção de alimentos. Doenças e infecções podem ser transmitidas ao serem consumidos alimentos contaminados por bactérias.

A segurança alimentar e a nutrição estão ligadas de forma insolúvel porque as infecções transmitidas pelos alimentos são um dos fatores subjacentes mais importantes de desnutrição, sobretudo nos países mais pobres. Episódios repetidos de infecções transmitidas por alimentos podem, com o passar do tempo, causar desnutrição, com graves consequências para a saúde. Um suprimento de alimentos seguros é essencial para a nutrição adequada, saúde básica e bem-estar (GIBNEY, VORSTER e KOK, 2005, p.293).

Introduzir hábitos alimentares e nutricionais saudáveis na sociedade demandam ações e mudanças culturais e educativas quanto transformações nos processos de cultivo, produção, manuseio e conservação dos alimentos.

2.3 A ADERÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA: CONTRIBUIÇÕES DO PNAE PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de uma pretensão inicialmente assistencialista, evoluiu para protagonista da promoção de hábitos alimentares saudáveis nas escolas públicas. Avanços nas diretrizes, normas e regulamentações contribuíram para a adoção de importantes medidas na gestão do programa como adequação nos cardápios das escolas públicas, incentivos à agricultura familiar e descentralização do programa.

Por meio da descentralização, a responsabilidade da execução passou a ser tripartite compartilhada entre os entes federados (União, municípios, estados e o Distrito Federal). Essa medida tem garantido a melhoria da qualidade da

alimentação escolar, devido a uma sistemática de utilização de produtos *in natura*, na elaboração das refeições.

Vale destacar que as iniciativas deste programa têm tido destaque no cenário das políticas públicas, pois contribuem para a promoção de um Estado Nutricional adequado.

O PNAE, além do fornecimento balanceado de macros e micronutrientes para a promoção de um estado nutricional adequado, vai ao encontro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, realizando, dentre esses, a erradicação da fome e da miséria, a garantia da educação de qualidade para todos e a garantia da qualidade de vida e a sustentabilidade ambiental (BRASIL, 2012, p. 9).

A visão intersetorial de alimentação e nutrição inserida na política educacional, fez com que o programa ganhasse destaque, sobretudo para o atingimento de metas do desenvolvimento do milênio, uma vez que contribui para o direito humano à alimentação adequada dos escolares.

Nesse sentido, a alimentação escolar deixou de ser vista como um meio para matar a fome de indivíduos de classes desfavorecidas, para integrar ações intersetoriais das políticas públicas (educação, segurança alimentar e saúde). Assim, busca-se assegurar aos escolares uma alimentação rica nutricionalmente e desenvolver hábitos alimentares saudáveis. O programa contribui para a disseminação de hábitos alimentares saudáveis e serve de instrumento de informação, para o desenvolvimento de padrões nutricionais.

Pesquisa¹² realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 2006, constatou que 41% dos cardápios das escolas públicas de Estados e Municípios não indicavam a oferta de frutas e 16% não traziam as hortaliças na alimentação escolar.

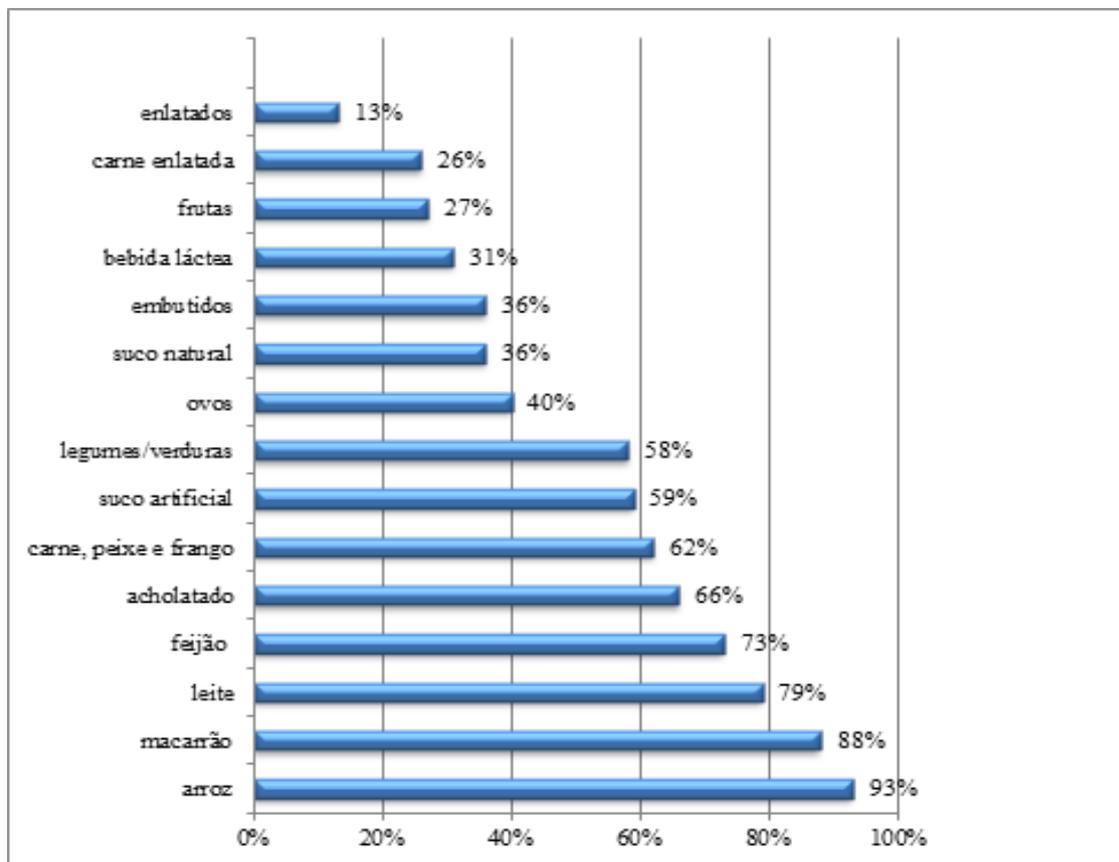
O levantamento das condições nutricionais dos estudantes das escolas públicas brasileiras revelou uma crescente taxa de obesidade no ambiente escolar. Esses fatores impulsionaram ações visando à mudança desse cenário. Com o intuito de fomentar a alimentação saudável, foi proposta a oferta de frutas e hortaliças em

¹² Pesquisa realizada após a execução dos recursos do PNAE – 2005, em cinco regiões do País, além de indígenas e quilombolas.

substituição aos alimentos de baixo valor nutricional, como refrigerantes e refrescos em pó, bem como a proibição dos alimentos com alto teor de gordura, sal e açúcar.

Por meio do resultado dessa pesquisa foi possível mapear os alimentos que compunham os cardápios da alimentação nas escolas públicas brasileiras, indicando, inclusive, o seu percentual na composição da alimentação escolar.

Gráfico 1 - Alimentos constantes nos cardápios da alimentação escolar, 2005



Fonte: FNDE/MEC. (BRASIL, 2006).

A partir dos resultados da pesquisa, verificou-se que embora o consumo de certos gêneros alimentícios tenha se destacado na alimentação das escolas públicas brasileiras (arroz, macarrão, leite, feijão, carne, peixe e frango, legumes, verduras e ovos) foi elevado o consumo de produtos industrializados, com alto teor de sódio, embutidos e artificiais. Essa situação levou o governo a repensar a política de alimentação escolar e, para isso, utilizou as bases da política de segurança alimentar. Com o objetivo de reduzir o consumo de produtos industrializados

prejudiciais à saúde e aumentar o consumo de sucos naturais, frutas, ovos, legumes e verduras, foi proposta a regulamentação da oferta de alimentação saudável aos alunos das escolas públicas.

A reorientação do PNAE como uma política visando a garantir o direito constitucional de alimentação, contribuiu com as ações e políticas de combate à fome, como o Programa Fome Zero. Importantes avanços no programa ocorreram a partir da relação com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), entre eles, o aumento do valor per capita destinado à alimentação escolar e a instituição de parcerias com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO/ONU).

Nesse contexto, foram incorporados novos valores aos existentes no programa tais como equidade, participação social, sustentabilidade, continuidade e compartilhamento de responsabilidades, com a finalidade de disseminar o respeito aos hábitos alimentares na região (BRASIL. FNDE, 2011).

Com o advento da Lei nº 11.947/2009 o PNAE ganhou relevância nacional. A participação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) amplia o controle social e o Programa além de estender o atendimento a outras etapas da educação básica (educação infantil, média e de jovens e adultos) passou a definir os percentuais mínimos para a aquisição de produtos alimentares da agricultura familiar com recursos do PNAE.

Além dessa inovação, a Lei nº 11.947/2009 contribuiu para evoluir o Programa, como a realização de pesquisas pelos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANEs), a definição de parâmetros técnicos para o redesenho da gestão além da posição de destaque dos Conselhos de Alimentação Escolar no controle social da política (BRASIL. FNDE, 2013).

A exigência de aquisição de produtos alimentícios da agricultura familiar, a partir de meados do ano de 2009, tem propiciado uma alimentação saudável aos escolares, quer seja pela educação alimentar para o manuseio de alimentos tanto no ambiente escolar quanto no dos agricultores familiares, quer seja pelo consumo de alimentos orgânicos. Tais ações visam minimizar o problema da fome coletiva dos alunos das escolas públicas e promover o desenvolvimento regional e cultural.

Quadro 4 - Síntese dos Autores tratados no capítulo

Autor	Principais pontos abordados
Berger e Luckmann (1976)	Flexibilidade da constituição biológica do homem. Obesidade.
Rousseau (1999)	Desigualdade no contexto de construção social.
Santos e Silveira (2001)	Formação da sociedade brasileira. Globalização.
Gibney, Vorster e Kok (2005)	Subnutrição. Deficiências de vitaminas. Fatores culturais, comportamentais e biológicos como influências de hábitos alimentares.
Pons (2005)	Escassez de alimentos.
Arendt (2004)	Violência e liberdade. Direitos e liberdades.
Nobrega (2007)	Obesidade. Distúrbios de nutrição.
Oliveira (2007)	Sistema de produção capitalista feudal. Origem dos sem-terra e dos posseiros. Industrialização da agricultura. Evolução de técnicas produtivas.
Sampaio (2010)	Traços do Brasil Colônia na sociedade brasileira.
Defim Netto (2011)	Agroindústria baseada no trabalho escravo, na grande propriedade e na monocultura (Século XVI). Sistema oficial de crédito. Desenvolvimento da agricultura na primeira década do Século XX.

Elaborado pela autora.

CAPÍTULO 3 - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS TERMOS DA LEI 11.947/2009

Este capítulo aborda aspectos da agricultura familiar no Brasil e considera sua inserção no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a partir da Lei 11.947/2009. Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é analisar a aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos do Programa na aquisição de produtos da agricultura familiar, com base nos dados apresentados nas prestações de contas de estados e municípios enviadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nos exercícios de 2011, 2012 e 2013 e nos resultados das pesquisas realizadas pelo FNDE. Nas prestações de contas do ano de 2013 buscou-se analisar a evolução de práticas de bons hábitos alimentares e de alimentação saudável nas escolas públicas brasileiras.

3.1 AGRICULTURA FAMILIAR: HISTÓRIA E ATUALIDADE

No que tange ao contexto brasileiro, a relação do País com sua formação cultural e com a terra remonta ao período colonial e influencia a atualidade. A constituição sócio-político converge para a compreensão de que o conceito de agricultura camponesa esteja próximo ao conceito da agricultura familiar, com razões e extensões inerentes a cada época, pois o campesinato teve origens distintas do camponês europeu, como ressalta Marques (2008).

Na última década do século XX, o conceito de agricultura familiar é proposto por alguns autores como substituto para o de camponês enquanto conceito-síntese e aceito sem maiores reflexões por muitos, seja na academia, na burocracia do Estado, ou também entre os próprios agricultores, seus sindicatos e movimentos sociais. Essa substituição se dá com base na adoção de uma abordagem evolucionista sobre o desenvolvimento da história e contribui para o empobrecimento do debate político em torno da questão agrária. Diferentemente do que ocorreu com o conceito de pequena produção, que aparece de forma articulada ao de camponês em algumas situações, o emprego do conceito de agricultura familiar passa pela afirmação de sua diferença em relação ao de camponês, que não mais se aplicaria às novas realidades criadas a partir do desenvolvimento do capitalismo na agricultura.

Contudo, curiosamente, desde meados dos anos 1990, a crescente crítica ao modelo de agricultura industrial capitalista e aos seus impactos negativos sobre a diversidade cultural e ambiental do planeta, além de seu caráter de espoliação, tem dado lugar ao ressurgimento do campesinato como identidade política. Neste cenário, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) passa a se auto-definir como um movimento camponês, filiando-se à Via Campesina, organização internacional que congrega camponeses de várias partes do mundo, e contribuindo ativamente para as ações que esta realiza no Brasil (MARQUES, 2008, p. 61).

Observa-se que o sistema agrário envolve uma complexidade territorial e suas diversidades e abrange, nesse universo, várias condicionantes como o ambiente, os agricultores, os interesses dos grupos e da política, a sobrevivência, entre outros. A agricultura familiar se destaca como um meio de vida de famílias que no decorrer da história estiveram excluídas das políticas públicas, competindo no sistema capitalista de forma desigual.

Além da sua relevância no abastecimento de produtos alimentícios no Brasil tem se configurado como a base da renda de muitas famílias que preservam as características camponesas, haja vista que essa agricultura é gerida pelo trabalho de todo grupo familiar.

Vale destacar que o marco legal da agricultura familiar no Brasil foi introduzido pela Lei nº 11.326/2006. Em face da Lei, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a cooperação do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), realizou o Censo Agropecuário 2006 e forneceu os resultados estatísticos acerca da atividade econômica da agricultura e dos empreendimentos familiares rurais no País. Segundo consta em nota técnica elaborada pelo IBGE em 2006, embora haja diversas pesquisas com resultados análogos em censos agropecuários anteriores, foi necessário traçar um limite conceitual da agricultura familiar alinhado ao conceito da Lei.

Conforme consta nesse documento, o entendimento a respeito do que é agricultura familiar não é novo no ordenamento jurídico brasileiro. Antes da Lei, conceitos bem parecidos já eram utilizados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, ou nos segurados especiais em regime de economia familiar da Previdência Social. No meio acadêmico esse conceito também não era novidade, pois constavam pesquisas da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

No art. 3º da Lei 11.326/2006, o agricultor familiar e empreendedor familiar rural foram definidos como aqueles que praticam atividades no meio rural e atendam aos seguintes requisitos: não tenham área maior do que 4 módulos fiscais (fixado de forma diferente por cada município e varia de 5 a 114 hectares); utilizem mão de obra da própria família; tenham renda familiar originada do empreendimento ou estabelecimento, bem como o empreendimento seja dirigido pela própria família. Essa legislação considera como beneficiários os silvicultores, os aquicultores, os extrativistas e os pescadores, o que além de atender aos mesmos requisitos, precisam exercer as atividades com base em outros critérios específicos a cada grupo.

Com essa delimitação trazida na Lei, o IBGE (2006) pôde mapear pela primeira vez as localidades onde estavam concentrados os agricultores e empreendedores familiares rurais no Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação, bem como a quantidade e a produção agrícola desse segmento.

Com referência à utilização das terras dos estabelecimentos, constatou-se, pelo censo de 2006, que dos 80,25 milhões de hectares da agricultura familiar, a área destinada às lavouras era de apenas 17,0%. Apesar do percentual de cultivo das lavouras ser pequeno, “a agricultura familiar é responsável por garantir boa parte da segurança alimentar do País, como importante fornecedora de alimentos para o mercado interno” (Censo/agropecuário/IBGE/2006). Resultados da pesquisa¹³ sobre a utilização de terras para a agricultura demonstram que foram mapeados 255 mil produtores sem área, sendo que 95,0% destes (242 mil produtores) eram de agricultores familiares. Neste quantitativo estavam os extrativistas, produtores de mel ou produtores que já haviam encerrado sua produção em áreas temporárias.

No que se refere a receitas e valor de produção, três milhões de agricultores familiares que declararam no censo renda proveniente dos produtos da agricultura familiar, aproximadamente R\$ 13,6 mil eram originados da comercialização de produtos vegetais, o que representa 67,5% das receitas obtidas. O comércio de animais e seus derivados foram identificados como a segunda fonte de receita da agricultura familiar, representando 21,0% das receitas. Além dessas, destacam-se os negócios ligados à prestação de serviços.

¹³ Censo/agropecuário/IBGE/2006 - Tabela 1.1 do referido censo - Utilização das terras nos estabelecimentos, por tipo de utilização, segundo a agricultura familiar - Brasil – 2006.

De acordo com Vilpoux e Oliveira (2011), visitas realizadas nos assentamentos do Estado de Mato Grosso do Sul, entre os anos de 2009 e 2010, demonstram que o leite é o primeiro gênero de maior comercialização agropecuária, aproximadamente 90%, sendo a mandioca o segundo produto nessa escala (produzida para atender a dois mercados, o uso culinário e a indústria).

Nesse mesmo levantamento, verificou-se que o cultivo de frutas e hortaliças foi pouco expressivo. Em 2009, o Município de Campo Grande iniciou um programa para produção desse grupo alimentar, denominado PAIS (Produção Agroecológica Integrada e Sustentável), mas que no final de 2010 os resultados desse projeto apresentaram-se inexpressivos devido a desistência de muitos agricultores em poucos meses.

No que tange à área plantada de cada propriedade, constatou-se que a maioria era inferior a 1 hectare e o plantio era destinado ao consumo familiar, ao passo que as maiores áreas de cultivo tinham destino comercial. Diante dessa constatação, pode-se inferir que a variação de produtividade decorre da cultura essencialmente de subsistência e da ausência de técnicas apropriadas de produção, por parte dos assentados.

Vilpoux e Oliveira (2011) procuraram traçar um panorama da origem dos produtores ou agricultores familiares assentados e o fluxo das migrações nas regiões brasileiras.

O principal fator considerado como responsável pela cultura dos produtores foi a região de origem dos assentados. Entre os 20 assentamentos visitados com disponibilidade de dados sobre a origem dos produtores, 5 tinham pelo menos dois terços dos produtores de origem do Mato Grosso do Sul e 11, pelo menos 50%. Após o Mato Grosso do Sul, a região Sul (Paraná e Rio Grande do Sul) era a mais representada, com maioria em assentamento e pelo menos um terço dos produtores em 5. Os assentamentos com maior representatividade de produtores do Sul estavam localizados principalmente no Sudeste do estado e nas regiões de produção de soja e milho (eixo Ponta Porã – Sidrolândia – Maracaju – São Gabriel). Os produtores do Sudeste, principalmente de São Paulo, estavam também bastante representados nos assentamentos localizados no leste do Estado e no município de Campo Grande. (...)

Foi possível encontrar também assentados originários do Nordeste na quase totalidade dos assentamentos visitados, mas estes nunca ultrapassaram 25% dos produtores. Assentados originários de outros estados do Centro-Oeste, do Norte, ou do exterior, principalmente do Paraguai, são muito raros. A grande diversidade dos assentados dificulta a cooperação entre os produtores, apesar da maioria deles ser originária do setor agrícola (VILPOUX e OLIVEIRA, 2011, p. 43).

Segundo os autores, além da migração inter-regional dificultar a integração e cooperação entre os agricultores devido à diversidade cultural, os resultados do trabalho em associações são mais expressivos para o desenvolvimento, pois competem no mercado com maior escala de produção.

As possibilidades trazidas pelo PNAE com a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar poderá ser uma alternativa para os agricultores se organizarem em busca de maior produção.

Vale destacar, no entanto, que esses agricultores não estão sob a égide da Lei de licitações e contratos (8.666/93), o que dificulta a venda de seus produtos. O Governo Federal instituiu uma modalidade de aquisição, a Chamada Pública, com o intuito de garantir a venda de produtos a preço de mercado.

Segundo Oliveira, Diniz, Dias e Orsi (2011), os mercados privados respondem pela distribuição em escala, em supermercados e hipermercados. O mercado institucional se caracteriza pela compra efetuada pelos entes federados (União, municípios, estados e o Distrito Federal). Os autores apontam que mesmo com a dispensa do processo formal de licitação, a comercialização de produtos da agricultura familiar requer certa formalização de procedimentos, diferentemente do que ocorre em feiras livres e até mesmo em outros canais alternativos, como os relacionados a produtos orgânicos.

Os autores apontam, ainda, que nem todas as produções da economia familiar no Brasil são camponesas. Estudos realizados sobre a composição da agricultura brasileira identificaram três tipos de produtores: na região sul, por influência da colonização ocidental, prevalece o modelo camponês como base da agricultura familiar atual; no nordeste, os agricultores familiares foram estigmatizados como grupos diferenciados, por serem grupos separados pela pobreza e agricultura de subsistência e, muito raramente, integram-se na economia de mercado; e no sudeste, os estrangeiros (imigrantes) constituíram o pilar das relações do contrato de trabalho assalariado, agregando-se ao grupo de agricultores de subsistência.

Para os autores, as comunidades rurais que compõem a agricultura no Distrito Federal são recentes e artificiais, pois foram originadas por agricultores de várias regiões. Nesse ambiente com alta diversidade, considera-se importante a pluriatividade para a consolidação da agricultura familiar, tendo em vista que muitas unidades familiares rurais estão muito próximas das zonas urbanas das grandes

regiões e do Distrito Federal. Em face desse fator, muitos agricultores familiares exercem múltiplas atividades não agropecuárias, que não estão relacionadas ao meio rural.

Conforme abordam Vilpoux e Oliveira (2011) a necessidade de redução dos custos e melhoria da qualidade obrigam os produtores a serem mais eficientes e competitivos, por isso destacam a importância das interações mercantis para os ganhos de escala.

A modernização da economia, com necessidade cada vez maior de redução de custos e melhoria de qualidade, obriga os produtores a serem mais eficientes. O porte reduzido das propriedades dos agricultores familiares dificulta a adoção de tecnologias mais modernas, tornando necessário o agrupamento para ganho de escala (VILPOUX e OLIVEIRA, 2011, p. 215).

Apesar de toda a diversidade regional, cultural e da dificuldade de adoção de tecnologias para a produção em escala, a agricultura familiar pode ser vista como um importante fator para o desenvolvimento do País, pois fomenta o crescimento econômico, proporciona aos agricultores estímulo e segurança alimentar, além de promover o desenvolvimento local.

Um aspecto que veio reforçar a importância da agricultura familiar no cenário produtivo foi o tratamento intersetorial das políticas públicas. Medidas como a integração do PNAE à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), para o acesso à alimentação adequada, e o estabelecimento de percentual mínimo de recursos do PNAE para a aquisição de gêneros alimentícios de produtores rurais da agricultura familiar, garantem a consolidação desse sistema produtivo.

Por todo o exposto, depreende que os avanços na legislação do PNAE propiciaram, além da introdução de hábitos alimentares saudáveis aos alunos das escolas públicas, a valorização do trabalho dos produtores familiares para o desenvolvimento econômico do País.

3.2 O PNAE E A PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Com a publicação da Lei 11.947/2009 foi necessário adotar providências para agilizar e simplificar o processo de aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE. Para viabilizar o processo, o FNDE e os parceiros estabeleceram estruturas para garantir a aquisição dos gêneros alimentícios, bem como difundiram informações para incluir os governos estaduais e municipais nos processos de gestão e fomento, com o objetivo de estimular as vendas para atendimento ao Programa.

Além disso, foram adotadas medidas administrativas para mobilizar e sensibilizar os interessados, em nível nacional, como orientações planejadas, regulamentações específicas para garantir as condições sanitárias e tributárias, capacitação dos atores envolvidos no processo de compra, com a finalidade de proporcionar o consumo de produtos da agricultura familiar nas escolas públicas.

O esforço em elaborar o cardápio da alimentação escolar com base na cultura alimentar local, estimula tanto ações de sustentabilidade, de diversificação agrícola (com quantidades, periodicidade e preços negociados previamente), quanto de bons hábitos alimentares, alimentação saudável e adequada.

O aumento da circulação de riquezas e do dinamismo na economia local favorece a desconcentração da renda regional, estimula a profissionalização das atividades dos agricultores para a comercialização e inserção no mercado, a possibilidade de incorporação de produtos orgânicos/agroecológicos na alimentação escolar, além de disseminação de sistemas de produção de menor impacto ambiental.

A Resolução 38 de 16/07/2009, do Conselho Deliberativo do FNDE regulamentou a obrigatoriedade, de no mínimo, 30% dos recursos financeiros do PNAE serem utilizados no processo de aquisição de produtos da agricultura familiar. Conforme a Resolução, os recursos financeiros são repassados pelo Governo Federal de acordo com o censo escolar do ano anterior. A previsão orçamentária para a compra de gêneros alimentícios é composta por recursos financeiros provenientes do orçamento federal, estadual, distrital e municipal.

No art. 6º, inciso II da Resolução 38 estão definidos os participantes para a aquisição dos alimentos: Agente Responsável, Secretaria de Educação dos Estados,

Municípios e do Distrito Federal, Escolas Federais e Unidades Executoras, por meio de delegação; e Agentes Envolvidos: Secretaria de Agricultura, Secretaria de Saúde, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER, organizações da Agricultura Familiar, Nutricionista, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Desenvolvimento Rural e CONSEA (municipal e estadual).

A articulação destes participantes para executar o mapeamento da produção local considera a variedade e a quantidade de alimentos produzidos, como a estrutura e porte dos possíveis fornecedores.

De acordo com os artigos 14 e 15 da referida Resolução, o nutricionista é o responsável técnico pela elaboração dos cardápios, uma vez que dispõe de informações sobre o quantitativo de alunos, per capita e dos gêneros alimentícios (variedade, quantidade e sazonalidade) produzidos pela agricultura familiar e pelo empreendedor familiar rural. Esse profissional, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, planeja o cardápio de acordo com a faixa etária, condições biológicas, hábitos alimentares e a cultura alimentar da localidade.

A lista dos alimentos a ser encaminhada ao setor competente da secretaria de educação de estados e municípios é elaborada a partir do planejamento do cardápio e das especificações técnicas.

As disposições quanto ao controle de qualidade estão previstas no art. 25 da Resolução 38/2009 e seguem as legislações de alimentos estabelecidas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde (MS) e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Os testes de aceitabilidade são aplicados seguindo métodos de Resto Ingestão ou Escala Hedônica¹⁴, observando parâmetros técnicos, científicos e sensoriais reconhecidos. No entanto pode ser dispensado para frutas e hortaliças, nos termos do art. 25, § 6º.

Em 2011, foi publicada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (2012) a cartilha da alimentação escolar visando estabelecer as regras para utilização de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar. Nessa cartilha são apresentados os princípios e diretrizes do PNAE: alimentação saudável e adequada;

¹⁴ De acordo com o Manual para aplicação dos testes de aceitabilidade no PNAE, disponível no site www.fnnde.gov.br, Método para resto ingestão trata-se de avaliação de restos. O método para execução do teste de aceitabilidade com escala hedônica trata-se da avaliação facial mista, verbal e lúdica do comensal.

respeito à cultura; às tradições e aos hábitos alimentares saudáveis; controle social; segurança alimentar e nutricional; e desenvolvimento sustentável.

A integração da agricultura familiar com a alimentação escolar pode ser vista como estratégia ao combate à pobreza rural, à garantia da segurança alimentar, à geração de renda e à agregação de valor para o desenvolvimento sustentável. Além disso, a melhoria na qualidade dos alimentos adquiridos acarretou maior diversidade e riqueza nutricional na elaboração dos cardápios das escolas públicas.

Segundo estudos apresentados no Projeto Nutre São Paulo (2011) diante do volume de recursos financeiros disponíveis para a aquisição de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações (priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas) houve a necessidade de preparar e capacitar esse grupo para a sua inserção no mercado.

Ao longo das décadas de implantação o PNAE teve avanços, mas trouxe desafios para assegurar a inclusão da agricultura familiar nas organizações produtivas em virtude das especificidades e complexidades do programa.

Em regiões metropolitanas e grandes cidades do Brasil esses desafios são mais complexos em face da intensa urbanização e do volume de recursos per capita¹⁵ pelo programa. Estudos indicam que as 100 maiores prefeituras (1,7% do total) recebem cerca de 30% dos recursos financeiros repassados pelo programa, no entanto, o número de agricultores familiares locais atuantes é proporcionalmente inferior.

No Censo Agropecuário do IBGE (2006) foram identificados 4.367.902 estabelecimentos de agricultura familiar (84,4% do total), mas, somente 24,3% (80,25 milhões de hectares das áreas) desses estabelecimentos são ocupados pelo plantio desses agricultores.

No ano de 2010, com o intuito de aplicar o disposto no artigo 14 da Lei 11.947/2009 e identificar os grupos alimentares integrantes dos cardápios da alimentação escolar das escolas públicas brasileiras, o FNDE realizou pesquisa para verificar o andamento das compras dos produtos da agricultura familiar com no mínimo 30% dos recursos financeiros do PNAE transferidos em 2009, a estados, Distrito Federal e municípios.

¹⁵ Os recursos financeiros do PNAE são transferidos aos entes federados (municípios, estados e o Distrito Federal) de acordo com o número de alunos declarados no censo escolar do ano anterior.

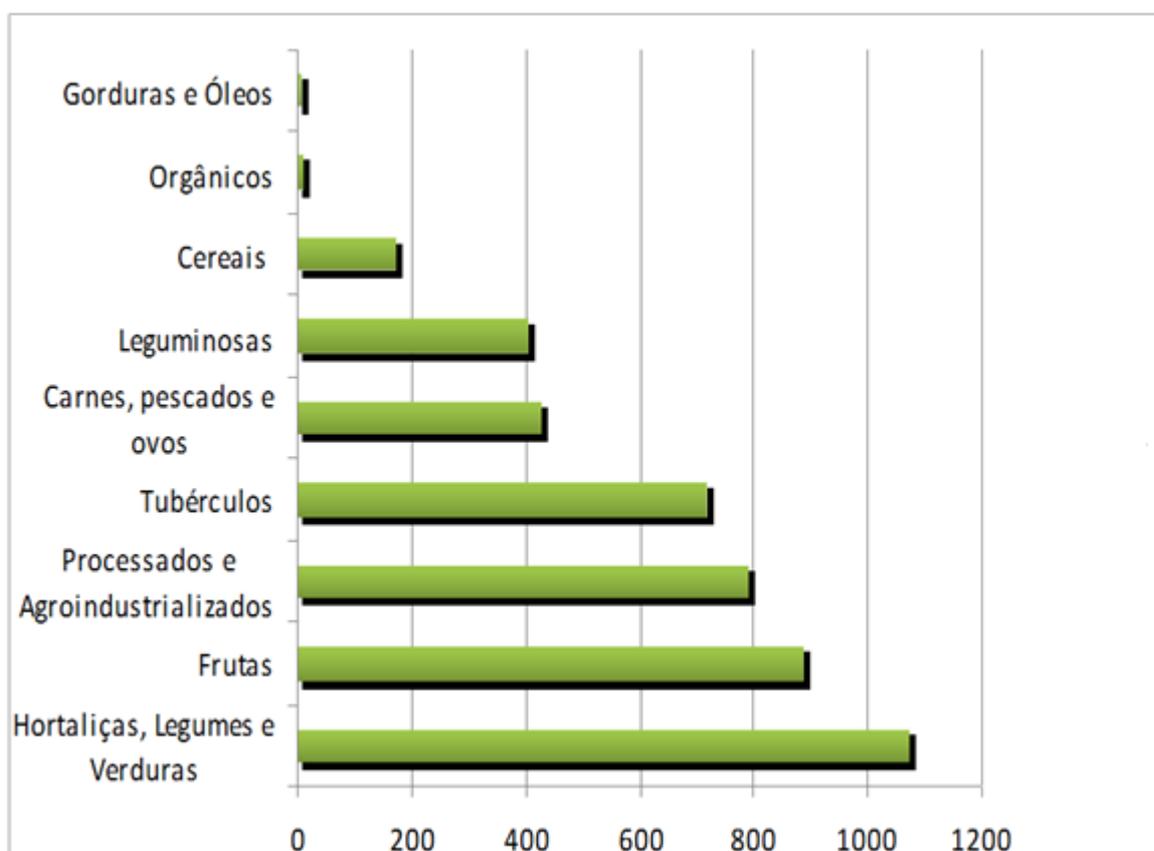
Essa pesquisa priorizou o levantamento das categorias de gêneros alimentícios da aquisição da agricultura familiar. No total foram encaminhados 5.592 questionários (5.565 secretarias de educação municipais e 27 Secretarias de Estado - SEDUCS), sendo respondidos 3.150 (3.136 Secretarias Municipais e 14 Secretarias de Estado (Amazonas, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Sergipe e Tocantins), totalizando aproximadamente 56,33%.

Verificou-se que 23% dos recursos financeiros transferidos pelo PNAE foram utilizados pelas Secretarias Estaduais e Municipais para a aquisição de gêneros alimentícios dos produtores da agricultura familiar (R\$ 678.320.660,00) e atenderam 10.740.364 alunos das escolas públicas.

De acordo com o Gráfico 2: Distribuição dos produtos da compra da agricultura familiar (2010) observa-se como predominante a distribuição de hortaliças, legumes, verduras, frutas, processados e agroindustrializados por parte dos agricultores familiares para compor o cardápio da alimentação escolar, o que evidencia a participação da agricultura familiar no programa.

Os resultados desse levantamento possibilitaram ao FNDE aperfeiçoar o modelo de aquisição de alimentos e introduzir práticas alimentares saudáveis mediante a elaboração de cardápios escolares. Para isso, foi necessário intensificar a capacitação dos atores envolvidos na execução do programa (educação, agricultura e movimentos sociais), bem como incentivar o fornecimento regular de alimentos, conforme produção local e observadas as legislações de vigilância sanitária.

Gráfico 2 - Distribuição dos produtos da compra da agricultura familiar



Fonte: FNDE/MEC (BRASIL, 2003a).
Elaboração da autora.

Com base nos resultados da pesquisa o FNDE adotou providências para auxiliar nos processos de regularização da documentação do agricultor familiar, na formação e na qualificação das cooperativas para a inserção dos produtos da agricultura familiar na alimentação escolar, além de orientar as estruturas das escolas para o armazenamento e conservação dos alimentos.

Em 2010, o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN), por meio da Resolução 465, instituiu as diretrizes de fomento à alimentação saudável nas escolas públicas e privadas, em âmbito nacional. No campo dos conceitos definiu alimento orgânico como sendo o produzido em ambiente com princípios agroecológicos, cultivado com o uso responsável do solo, da água, do ar, bem como preservando as relações sociais e culturais.

Em 2011, o Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal do Rio Grande do SUL (CECANE/RS)¹⁶, criado pela parceria entre o FNDE e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), realizou pesquisa intitulada “Composição nutricional da alimentação escolar no Brasil: uma análise a partir de uma amostra de cardápios”, para acompanhar a execução dos recursos financeiros do PNAE transferidos no ano de 2010.

O universo da amostra abrangeu os cardápios recebidos de 54,4% de escolas localizadas em área urbana, 38% em área rural, 3,2% em comunidades indígenas e 4% em áreas remanescentes de quilombola.

Os resultados da pesquisa, divulgados pelo FNDE, em um resumo executivo, evidenciaram que nas escolas públicas a maior oferta no cardápio da alimentação escolar pertencia ao grupo de cereais, tubérculos e raízes, arroz branco, macarrão, batatas, pães e biscoitos, este último produto classificado como de alta frequência na programação alimentar, com 57,2%, conforme aponta a pesquisa.

¹⁶ Da parceria do FNDE com as Instruções Federais de Ensino Superior culminaram os Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar-CECANES. Estes centros são unidades de referência e apoio constituídos para desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do PNAE. Dispõem de estrutura e equipe para execução das atividades de extensão, pesquisa e ensino.

Tabela 1 - Oferta de grupos alimentares no Brasil, 2010 (Em %)

Grupo	Alimento	Ausência de oferta (%)	Oferta (%)
Frutas e hortaliças	Frutas	29,5	70,5
	polpas de frutas	79,1	20,9
	sucos de frutas concentrado	86,9	13,1
	sucos de fruta natural	96,3	3,7
	vegetais folhosos	12	88
	não folhosos	52,2	47,8
Carnes e ovos	carne bovina	20,4	79,6
	carne de caprino/ovino	99,5	0,5
	carne de frango	33,6	66,4
	carne seca	80,2	19,8
	carne suína	96	4
	ovos	62,3	37,7
	miúdos	95,5	4,5
	peixes e frutos do mar	93,8	6,2
	peixes enlatados (atum e sardinha)	92,5	7,5
	salsicha	83,6	16,4
	linguiça	88,1	11,9
	embutidos (fiambre, apresuntado e mortadela)	94,4	5,6
Leite e derivados	bebidas a base de leite	81,6	18,4
	leite integral	27,8	72,2
	queijos	89,4	10,6
Leguminosas	amendoim	99,1	0,9
	bebida à base de soja	99,3	0,7
	feijões	25,7	74,3
	lentilha	98,6	1,4
	soja e proteína texturizada de soja	79,1	20,9
	vagem	91,2	8,8
Gorduras e óleos	creme de leite	99,3	0,7
	leite de coco	95,1	4,9
	manteiga	97,7	2,3
	margarina	68,2	31,8
	toucinho	99,9	0,1
	óleo de soja	6,5	93,5
Açúcares	achocolatado	60,3	39,7
	açúcar	25	75
	açúcar mascavo	98,8	1,2
	doce de leite ou leite condensado	96	4
	doce de fruta	91	9
	gelatina	95,3	4,7
	mel	93,8	6,2
	rapadura	97,7	2,3
	refresco industrializado	84,4	15,6
Temperos naturais e artificiais	temperos e caldos prontos	71,4	28,6
	molho, extrato e polpa de tomate	50	50
	sal	12,1	87,9
	temperos naturais	11,3	88,7
	vinagre	81,1	18,9
Conservas e produtos formulados	conservas de vegetais	78,4	21,6
	preparações formuladas salgadas	86,9	13,1
	preparações formuladas doces	95,9	4,1

Fonte: CECANE/RS, 2011.

De acordo com os resultados da pesquisa, a oferta de frutas nos cardápios da alimentação nas escolas públicas das diversas regiões do País atingiu, em média, 70,5%, no entanto a região norte apresentou menor regularidade na oferta com 53,5%. Nessa região ainda foi observada a ausência de 37,2% de vegetais não folhosos e 90,1% de vegetais folhosos. Vale ressaltar que houve melhoria do consumo de frutas nos cardápios da alimentação das escolas públicas quando comparado com o percentual oferecido no ano de 2005, cuja inserção nos cardápios foi inferior a 50%.

No que se refere ao grupo das carnes e ovos, verificou-se que as ofertas de gêneros alimentícios mais significativos nos cardápios foram de carne bovina (79,6%), de frango (66,4%) e de ovos (37%). Os percentuais obtidos evidenciam o aumento na oferta desses alimentos nos cardápios das escolas públicas em relação ao ano de 2010, que era em torno de 50%.

A pesquisa de 2010, feita pelo FNDE, não contemplava o grupo de leite e derivados, de açúcares e de temperos. No entanto, em 2011, na pesquisa do CECANE/RS foi constatado o uso do leite integral em 72,2% dos cardápios e 10,6% de oferta de queijo. Quanto ao grupo de açúcares, consta a presença em mais de 50% dos cardápios, tendo a região sudeste apresentado a menor utilização de açúcar refinado, 52,7%. Para os temperos observou-se a grande inserção de sal na composição dos cardápios, com uma média semanal de 1,9g.

O grupo de leguminosas permaneceu no mesmo patamar do percentual identificado nos cardápios das escolas públicas no ano de 2010, que foi de menos de 50% das escolas ofertantes. Em 2011, o destaque é para o feijão que figurou em 47,1% dos cardápios. No mesmo ano, no grupo gorduras e óleos constatou-se que a oferta nos cardápios de margarina alcançou 31,8% e de óleo de soja mais de 90%.

O CECANE/RS (2011) identificou elevada ingestão de conservas de vegetais e preparações salgadas (seletas de legumes, conservas de batata e cenoura, almôndegas, arroz à grega, formulados para risoto, carne bovina, de frango e suína enlatada) nos cardápios das escolas públicas, aproximadamente 38,7%. A pesquisa realizada pelo FNDE, em 2010, relativa ao grupo de processados e agroindustrializados demonstrou a utilização desses produtos em mais de 60% das escolas brasileiras. Embora o resultado da pesquisa de 2011 considere o índice elevado (38,7%), ao ser comparado com o obtido em 2010 verifica-se uma melhoria no emprego desses componentes, com redução de quase 40%.

Com base nos levantamentos realizados pelo CECANE/RS (2011), no Brasil, 66,3% de estados e municípios adquiriram produtos da agricultura familiar para utilização na alimentação ofertada pelas escolas públicas.

Por meio da Tabela 2 é possível observar a variedade de grupos alimentares inseridos nos cardápios da alimentação escolar, por regiões, oriundos da agricultura familiar.

Tabela 2 - Grupos alimentares inseridos nos cardápios das escolas públicas, 2011 (por regiões)

Regiões	Produtos
Todas as regiões	<ul style="list-style-type: none"> • Abacaxi, banana, tangerina, coco ralado, laranja, limão, maçã, mamão, maracujá e melancia • Alface, couve, espinafre e rúcula, exceto no Nordeste os dois últimos • Abóbora, moranga, beterraba, cenoura, chuchu, repolho e tomate • Feijão • Alho, cebola e cheiro verde • Mandioca, arroz, batatas, farinha de mandioca • Mel e rapadura • Carne bovina, de frango, leite, bebida láctea/iogurte, ovos
Centro-Oeste	<ul style="list-style-type: none"> • Caju e pequi • Doce de leite • Canjica e milho verde • Quiabo, abobrinha e acelga • Vagem • Tempero completo, capim cidreira, pimentão e salsa
Norte	<ul style="list-style-type: none"> • Açai e cupuaçu • Bananada • Carne suína, camarão, filé de peixe • Inhame e pão • Castanhas • Colorau, pimentas, tempero completo
Nordeste	<ul style="list-style-type: none"> • Cajá, graviola, hibisco e mangaba • Maxixe • Geleia de umbu • Carne de caprino/ovino, filé de peixe, queijo • Biscoitos, bolos, beiju, canjica, cereal flocos de aveia, xerém, fubá, inhame, massa de pizza, milho verde, pães e sequilhos • proteína pasteurizada de soja e castanhas • Tempero completo, coentro, colorau, cominho, hortelã, orégano, pimentas, pimentão e salsa
Sudeste	<ul style="list-style-type: none"> • Carambola, pêssego, abacate, goiaba, suco concentrado, melancia • Rabanete e vagem • Doce de leite e mariola • Filé de peixe, manteiga, queijo • Biscoitos, canjica, cará, fubá, inhame, macarrão, milho verde, pães e polvilho • Coentro, colorau, tempero completo, pimentão e salsa
Sul	<ul style="list-style-type: none"> • Ameixa, amora, kiwi, morango, nectarina, pera, suco concentrado, polpas de fruta, caqui, goiaba e acerola • Nabo, abobrinha, brócolis, almeirão, berinjela, espinafre, acelga, chicória, couve, agrião • Amendoim, ervilha, lentilha e vagem • Açafraão, canela, coentro, colorau, essência de baunilha, hortelã, louro, orégano, pimentão, salsa e vinagre

Fonte: CECANE/RS, 2011.

Elaboração da autora.

O CECANE/SC realizou pesquisa entre os meses de fevereiro a setembro de 2012 para avaliar a efetividade das ações fomentadas pelo PNAE com vistas ao cumprimento da Lei e ao aperfeiçoamento da sua execução. Os resultados da pesquisa foram consolidados no Segundo Relatório final do plano de trabalho 2011/2012¹⁷. Foi aplicado questionário eletrônico a todos os municípios brasileiros, sendo respondidos 5.184, perfazendo 93,2% dos municípios. Do total, 381 municípios não responderam ao formulário da pesquisa.

A pesquisa considerou as informações relacionadas à execução dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE a estados e municípios no ano de 2011 e parcela dos recursos financeiros executados até setembro de 2012.

Os resultados da pesquisa apontam que 73% dos municípios brasileiros compram gêneros alimentícios da agricultura familiar. A região sul apresentou o maior percentual de compra, 95% dos municípios, sendo destaque o Estado do Rio Grande do Sul com índice de 96%. Os menores percentuais de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar foram encontrados nas regiões Norte com 62% (Amapá com 31,3% e Roraima com 40) e Centro-Oeste (25%). Na região Nordeste o menor percentual apurado foi o Piauí com 44,2%.

Vale destacar que durante o período pesquisado 149 municípios estavam em processo de aquisição de produtos, ao passo que 31 municípios haviam suspenso a aquisição iniciada no ano de 2011. No que tange à aquisição de produtos orgânicos para a alimentação escolar de suas escolas públicas, 31% dos municípios informaram adquiri-los, sendo que a região sul apresentou o melhor índice, seguida pelo Estado da Paraíba, na região Nordeste, e pelo Estado de Santa Catarina, na região Sul, com a declaração de mais de 40%.

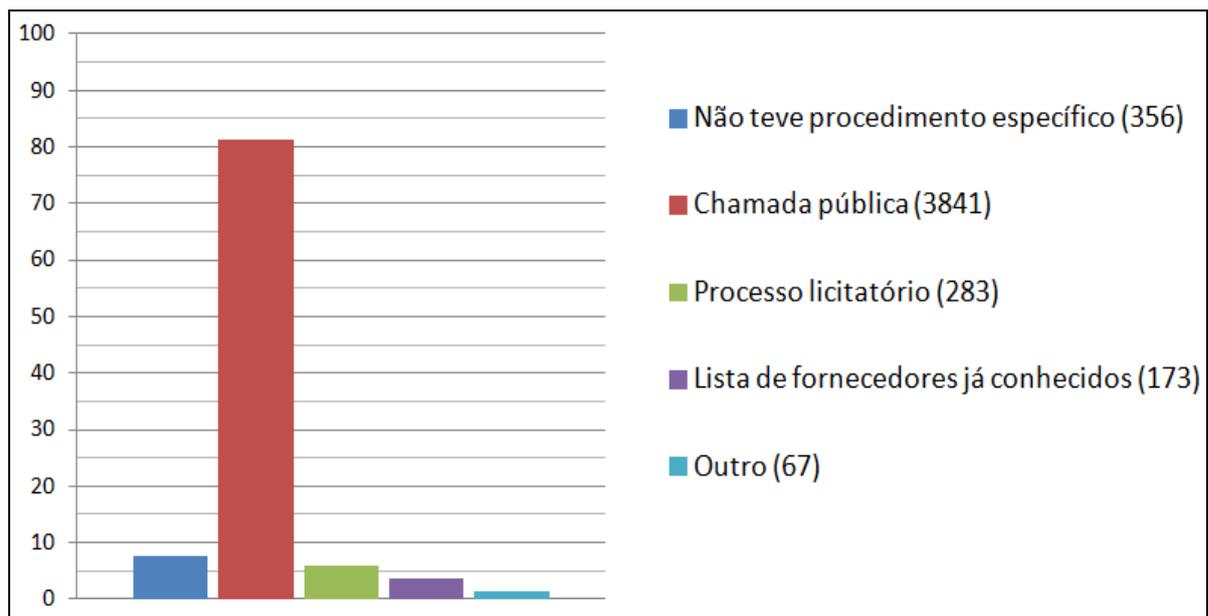
Os estados com menor percentual de municípios que estavam adquirindo produtos orgânicos para as escolas públicas foram Goiás (19,9%) na região Centro Oeste, Alagoas (18,6%) e Sergipe (17,3%) no Nordeste, Amapá (12,5%) no Norte e os Estados do Rio de Janeiro (15,8%) e de São Paulo (18,8%) no Sudeste.

¹⁷ Plano de Trabalho 2011/2012 - "Publicações Científicas Acerca do PNAE", realizado pelo CECANE/SC, com o apoio técnico do FNDE e publicado pela Revista Ciência e Saúde Coletiva, com a finalidade de avaliar a utilização de produtos oriundos da agricultura familiar e de gêneros orgânicos como parte do PNAE.

Dos municípios participantes da pesquisa, 95,6% afirmaram conhecer a existência de lei que obriga os municípios a comprar produtos alimentícios da agricultura familiar com vistas à alimentação escolar dos alunos das escolas públicas. Destes 98% informaram ter conhecimento do dispositivo legal que estabelece um percentual mínimo de compra (30%).

Outro destaque importante da pesquisa apresentado no Relatório trata do percentual de municípios que se manifestaram por utilizar a chamada pública para a aquisição de produtos da agricultura familiar, cerca de 81,4% (3.841 municípios). No Gráfico 3 são apresentadas as principais modalidades de compra da agricultura familiar.

Gráfico 3 - Modalidade de compra da agricultura familiar para a alimentação escolar realizada em 2012



Fonte: CECANE/SC, 2012.

No Relatório ainda consta que apenas 31% dos municípios que responderam à pesquisa compraram produtos orgânicos. 75% desses municípios justificaram a não aquisição por pouca disponibilidade (65%) e variedade (61%) desses produtos, a ausência de certificação (52%), bem como os preços praticados (37%). Atribuíram à baixa qualificação dos agricultores familiares principalmente na produção (41%) e na comercialização (18%).

Como benefícios apontados para os estudantes, os municípios pesquisados apontaram que a utilização de gêneros alimentícios orgânicos contribui para:

[...] a formação de hábitos saudáveis (91%), a melhoria da saúde (89%) e uma maior conscientização sobre os cuidados com o meio ambiente (80%), enquanto que a melhoria no rendimento escolar foi referida com menor frequência que as anteriores. Com relação aos benefícios percebidos em relação à comunidade destacam-se o aumento na oferta de empregos (95%), a proteção do meio ambiente (85%) e a melhora da saúde dos consumidores e dos agricultores (83%). A melhoria da economia regional, a garantia de venda da produção e a permanência do trabalhador no campo foram apontados como benefícios por 50-60% dos respondentes. (BRASIL. CECANE/SC, 2012, p. 40)

Embora os resultados da pesquisa indiquem a consciência dos gestores municipais em relação à importância da utilização de gêneros alimentícios orgânicos na alimentação escolar, apenas em 32% dos municípios pesquisados foi constatado no projeto pedagógico da Secretaria Municipal de Educação a necessidade de inserção destes produtos na alimentação.

De acordo com a Lei 10.831/2003, produtos da agricultura orgânica são oriundos de um sistema orgânico de produção agropecuária e industrial e englobam os produtos classificados como ecológicos, biodinâmicos, naturais, sustentáveis, regenerativos, biológicos, agroecológico e permacultura (BRASIL, 2009c). Os gêneros alimentícios orgânicos são produzidos de acordo com os princípios da ecologia, sem o emprego de fertilizantes ou pesticidas sintéticos. O pilar do processo produtivo tem como base o uso responsável do solo, da água, do ar e dos demais recursos naturais, respeitando as relações sociais e culturais.

Após três anos e meio de vigência da Lei 11.947/2009, o Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) publicou a Resolução 26/2013, alterando a Resolução CD/FNDE 38/2009. Essas alterações foram motivadas pelo disposto no artigo 6º da Constituição Federal (Emenda Constitucional 64/2010) e pelo fortalecimento da agricultura familiar e sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico local.

Na Resolução 26 o controle social permanece com o caráter deliberativo e com a participação da comunidade. Tem a finalidade de garantir o acompanhamento e assessoramento da execução do PNAE. Os princípios e diretrizes do PNAE

constantes nesta Resolução foram observados também nas diretrizes¹⁸ da alimentação escolar.

Um contexto trazido pelo artigo 13 da Resolução 26/2013 foi o de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) para o PNAE. EAN corresponde ao conjunto de ações formativas, de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, com a finalidade de estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis que contribuam para a aprendizagem, a saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo. As ações relacionadas à EAN devem ser planejadas, executadas, avaliadas e documentadas pelas Entidades Executoras (EEx), estados, municípios e o Distrito Federal, tendo como base a faixa etária, as etapas e as modalidades de ensino.

¹⁸ A Resolução 26/2013 dispõe sobre as diretrizes da alimentação escolar.

Art. 2º São 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 agradável;

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 remanescente de quilombos; e

VI – o direito à alimentação escolar, visando garantir a 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 encontrem em vulnerabilidade social.

§1º As EEx. poderão considerar ações de EAN, entre outras, aquelas que:

- I – promovam a oferta de alimentação adequada e saudável na escola;
- II – promovam a formação de pessoas envolvidas direta ou indiretamente com a alimentação escolar;
- III – articulem as políticas municipais, estaduais, distritais e federais no campo da alimentação escolar;
- IV – dinamizem o currículo das escolas, tendo por eixo temático a alimentação e nutrição;
- V – promovam metodologias inovadoras para o trabalho pedagógico;
- VI – favoreçam os hábitos alimentares regionais e culturais saudáveis;
- VII – estimulem e promovam a utilização de produtos orgânicos e/ou agroecológicos e da sociobiodiversidade;
- VIII – estimulem o desenvolvimento de tecnologias sociais, voltadas para o campo da alimentação escolar; e
- IX – utilizem o alimento como ferramenta pedagógica nas atividades de EAN (BRASIL.FNDE, 2013).

Com relação ao atendimento das necessidades nutricionais específicas dos alunos matriculados em escolas em tempo integral, a Resolução 26 (§ 2º, Art. 14) estabelece que os cardápios devam ser elaborados de modo a suprir, no mínimo: 30% em pelo menos duas refeições para creches em período parcial; 70%, em pelo menos três refeições para creches em período integral, incluindo ainda aquelas situadas em áreas indígenas ou remanescentes de quilombos; e 70%, em pelo menos três refeições para os escolares inseridos no Programa Mais Educação¹⁹.

A distribuição de bebida à base de frutas não substitui a obrigatoriedade da oferta de frutas in natura, a qual juntamente com as hortaliças deverão ser servidas, no mínimo, três porções, conforme prevê o § 9º do Art. 14 da Resolução 26/2013.

A Resolução ainda institui mudanças relevantes que impactam o processo de aquisição de gêneros alimentícios para o preparo da alimentação das escolas públicas como a restrição de enlatados devido ao alto teor de sódio.

No que se refere à agricultura familiar, a Resolução 26 traz orientações para facilitar o processo de aquisição de gêneros alimentícios por parte dos municípios.

1 – Utilizar a chamada pública quando a entidade executora optar pela dispensa do procedimento licitatório;

¹⁹ De acordo com o Ministério da Educação, o Programa Mais Educação foi instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/2010 e tem por finalidade ampliar a jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral. As escolas das redes públicas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal fazem a adesão ao Programa e, de acordo com o projeto educativo em curso, optam por desenvolver atividades nos macrocampos de acompanhamento pedagógico, educação ambiental, esporte e lazer, direitos humanos em educação, cultura e artes, cultura digital, promoção da saúde, comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica.

- 2 – Priorizar as propostas para desempate no processo de seleção dos projetos de venda;
- 3 – Declarar a origem da produção como documento para habilitação;
- 4 – Alterar a metodologia para definição dos preços de aquisição;
- 5 – Definir o prazo mínimo em que as chamadas públicas ficarão abertas;
- 6 – Estabelecer regras para substituição dos gêneros alimentícios;
- 7 – Prever pagamento de até 30% a mais para os produtos orgânicos sobre os convencionais;
- 8 – Publicar o preço dos produtos nos editais das chamadas públicas; e
- 9 – Prever a opção de compra somente de grupos formais para Entidade Executora que recebem mais de R\$ 700.000,00 anuais do FNDE para o PNAE.

Conforme tratado ao longo deste capítulo, verifica-se que tanto as pesquisas realizadas pelos CECANES, quanto as alterações nos dispositivos legais e normativos institucionais reforçaram a importância de valorizar o processo de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Para aprofundar o tema em questão serão analisadas as informações sobre os valores financeiros aplicados por estados e municípios brasileiros na aquisição de produtos da agricultura familiar, declarados no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), nos anos de 2011, 2012 e 2013.

3.3 ANÁLISE DE DADOS

A Lei 11.947/2009 trata da obrigatoriedade de aplicação de 30% dos recursos financeiros do PNAE na aquisição de produtos da agricultura familiar. Nesse sentido será feito o cruzamento de informações sobre os recursos disponibilizados nos anos de 2011, 2012 e 2013 para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação ofertada nas escolas públicas do País.

Essa análise foi baseada em pesquisas realizadas pelo FNDE (ou pelos CECANES em parceria com o fundo) nos anos de 2006 e 2010 e a partir de dados fornecidos pela Autarquia referentes à prestação de contas dos anos de 2011, 2012

e 2013 extraídos do Sistema de Gestão de Prestação de Contas, módulo Contas Online (SiGPC)²⁰.

O Conselho Deliberativo do FNDE, por meio da Resolução 02/2012 aperfeiçoou a metodologia de apresentação das contas dos recursos financeiros transferidos às entidades (estados, municípios e o Distrito Federal) com a utilização do SiGPC.

O sistema dispõe de tecnologia para recepcionar e automatizar a análise da prestação de contas, além de propiciar o controle das atividades, de forma a dar maior agilidade e conformidade aos procedimentos aplicáveis à matéria.

No que se refere à aquisição de produtos da agricultura familiar e oferta de alimentos destinados à alimentação escolar vale recordar que em 2005 (ano que o PNAE passou a integrar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) houve o crescimento da taxa de obesidade dos escolares, devido ao elevado consumo de produtos com baixo valor nutricional.

Com base nos dados da pesquisa realizada pelo FNDE e apresentada no item 3.2 deste capítulo foi possível observar os percentuais de oferta de gêneros alimentícios integrantes dos cardápios das escolas públicas.

A partir da publicação da Lei 11.947/2009 e sua regulamentação por meio da Resolução 38/2009, viabilizou-se o processo de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, utilizando o percentual mínimo de 30% dos recursos financeiros do PNAE.

²⁰ De acordo com o FNDE, com a implementação do módulo do SiGPC, denominado Contas Online, os gestores passaram a registrar os dados da execução dos recursos diretamente no sistema, permitindo a elaboração de relatório do cumprimento do objeto e dos benefícios alcançados. As prestações de contas elaboradas pelo sistema e enviadas eletronicamente eliminam o processo de recebimento, autuação, registro e notificação por ocorrências de inconsistências na elaboração de tais demonstrações. O sistema identifica, automaticamente, ao final do prazo de prestação de contas os gestores omissos, procedendo à devida notificação, também por via eletrônica.

A Tabela 3 apresenta o percentual de oferta de produtos oriundos da agricultura familiar no exercício de 2009, ano de implantação da Lei 11.947. A pesquisa abarcou o total 5.570 entes federados (estados e municípios). Deste total, 3.150 responderam a pesquisa, 56,55%.

Tabela 3 - Percentual de oferta de produtos

Produtos	Percentual (%)
Enlatados	13
Carne enlatada	26
Frutas	27
Bebida láctea	31
Embutidos	36
Suco natural	36
Ovos	40
Legumes/verduras	58
Suco artificial	59
Carne, peixe e frango	62
Achocolatado	66
Feijão	73
Leite	79
Macarrão	88
Arroz	93

Fonte: FNDE/MEC (BRASIL, 2010).

Esses resultados visaram verificar a efetividade das normatizações realizadas, embora a obrigatoriedade de aplicar, no mínimo, 30% dos recursos do PNAE na compra de produtos da agricultura familiar passou a ser exigida no ano de 2010.

A Tabela 4 demonstra os grupos alimentares provenientes da agricultura familiar e que figuraram nos cardápios das escolas públicas.

Tabela 4 - Distribuição dos produtos da agricultura familiar, 2010

Produtos	Número de respondentes	%
Hortaliças, Legumes e Verduras	1072	34,03
Frutas	888	28,19
Processados e Agroindustrializados	790	25,07
Tubérculos	719	22,82
Carnes, pescados e ovos	429	13,61
Leguminosas	407	12,92
Cereais	174	5,52
Orgânicos	10	0,31
Gorduras e Óleos	8	0,25

Fonte: FNDE/MEC (BRASIL, 2010).
Elaboração da autora.

Com base nos dados da pesquisa apresentados na Tabela 4 constatou-se que os maiores percentuais de produtos distribuídos pela agricultura familiar às escolas públicas foram hortaliças, legumes e verduras (34,03%), frutas (28,19%) e processados e agroindustrializados (25,07%).

Na pesquisa também foram identificados dentro dos grupos de alimentos os principais tipos de produtos adquiridos da agricultura familiar.

A Tabela 5 traz os produtos que foram priorizados, na pesquisa, na composição dos grupos alimentares contidos na Tabela 4. Em face da restrição de produtos pesquisados no grupo “cereais” justifica o baixo percentual apresentado, 5,52%.

Tabela 5 - Principais produtos da compra da Agricultura Familiar

Cereais	Carnes, pescados, ovos	Raízes e Tubérculos	Frutas	Leguminosas	Gorduras e óleos	Hortaliça, e legumes e verduras/Verdura	Processados e agro-industrializados	Orgânicos
arroz, milho	carne bovina, carne suína, carne de frango, ovos, filé de tilápia, carne de sol, camarão seco, camarão fresco, ostra, bebe - fumo, siricatado, galinha caipira, carne de carneiro, carne de bode	mandioca, batata inglesa, batata doce, batata baroa (mandioquinha), inhame, cará, macaxeira	laranja, banana, maçã, melancia, mamão, ponkan, abacaxi, caju, açai, cupuaçu, goiaba, frutos regionais tucumã, castanha do brasil, castanha de caju, limão, acerola, taperebá, graviola, abacate, manga, morango, coco, maracujá, tangerina, uva, kiwi, caqui, mexerica (bergamota), ameixa	feijão verde, feijão de corda, feijão preto, feijão vermelho, feijão carioca, feijão fradinho, ervilha, vagem	óleo de soja e azeite	abóbora, alface, alho, beterraba, cebola, cebolinha verde, cenoura, chuchu, chicória, couve, rúcula, agrião, almeirão, coentro, moranga, couve manteiga, feijão verde, pimentão, repolho verde, tomate, jerimum (abóbora), quiabo, pimenta de, acelga, tomate, espinafre, cheiro, abobrinha, berinjela, pepino, pimentão, maxixe, cabotiá, brócolis, couve, jiló	leite e derivados (iogurte, queijos), mel, polpa de frutas, farinha de mandioca, farinha de tapioca, goma de tapioca, colorau, rapadura, corante em pó, geléia de frutas, biscoito de polvilho, bolo, pão, fubá, farinha de milho, doces (vários), açúcar mascavo, massa caseira, tempero caseiro, café, linguiça, salsicha, cuca, broa de caseiro	abacate, alface, batata doce, beterraba, brócolis, cenoura, couve, manteiga, escarola, mandioca, milho verde, repolho, tangerina, banana, açúcar cristal, arroz, farinha de centeio e feijão, cebola, tomate, batata inglesa, vagem, morango, couve-flor

Fonte: FNDE/MEC (Brasil, 2009).

A Tabela 6 compara os resultados das pesquisas realizadas em 2006 e 2010, respectivamente, relativos ao percentual de gêneros alimentícios ofertados nos cardápios e ao percentual de entes federados que compraram produtos da agricultura familiar. Verificou-se a ausência na pesquisa de 2010 de produtos como macarrão, feijão e suco natural e, na de 2006, de orgânicos, gorduras e óleos.

Tabela 6 - Comparação do percentual de gêneros alimentícios – 2006 / 2010

2005	Percentual (%) de gêneros alimentícios ofertados nos cardápios	2009	Percentual (%) de entes federados que compraram produtos da agricultura familiar
Legumes/verduras	58	Hortaliças, legumes e verduras	34
Frutas	27	Frutas	28,19
Enlatados	13	Processados e agroindustrializados	25
Carne enlatada	26		
Bebida láctea	31		
Embutidos	36		
Suco artificial	59		
Achocolatado	66		
Ovos	40	Carnes, pescados e ovos	13,61
Carne, peixe e frango	62		
Arroz	93	Cereais (arroz e milho)	5,52
Orgânicos	0	Orgânicos	0,31
Gorduras e óleos	0	Gorduras e óleos	0,25
Suco natural	36	Suco natural	0
Feijão	73	Feijão	0
Macarrão	88	Macarrão	0

Fonte: BRASIL. FNDE/MEC (2006, 2010)

Nota¹: 2010 – pesquisa respondida por 3.150 entes federados.

Nota²: Em 2010 houve o agrupamento de itens de produtos processados e agroindustrializados; carnes, pescados e ovos e cereais (arroz e milho).

Elaboração da autora.

Na pesquisa de 2006 (execução 2005) foi expressiva a presença nos cardápios das escolas públicas de itens como macarrão, 88%; feijão, 73%; e suco natural, 36% de oferta. Destaca-se nessa comparação que os resultados apurados em 2010 (execução 2009) referem-se somente aos produtos oriundos da agricultura familiar, fato não ocorrido no levantamento efetuado em 2006.

A partir da comparação dos percentuais de utilização para os dois exercícios, constatou-se que as entidades públicas vêm priorizando a compra de frutas (28,19%), hortaliças, legumes e verduras (34%), carnes, pescados, ovos (13,61%) e produtos orgânicos (0,31%), para garantir a oferta de alimentação saudável (variada, equilibrada, acessível, colorida e segura), conforme orienta o Ministério da Educação²¹.

²¹ Orientações contidas no Manual do Curso Técnico e Formação para Funcionários da Educação. (BRASIL. MEC, 2007).

Os resultados da pesquisa realizada no ano de 2010 já demonstravam a influência das alterações propostas pela Lei 11.947/2009, que institui a aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos financeiros do PNAE na aquisição de produtos da agricultura familiar, no entanto essa disposição somente entrou em vigor, para efeito de fiscalização e controle a partir do ano de 2010.

Como se observa, mesmo não sendo obrigatório, em 2009, houve um movimento dos entes federados no sentido de atender ao dispositivo legal, regulamentado pela Resolução 38/2009 do Conselho Deliberativo do FNDE.

Assim, com esse conjunto de elementos e, ainda, considerando o novo modelo desenhado para o PNAE (que deixou de ter objetivos restritos para se integrar a uma política nacional de combate à fome), a imputação de gastar 30% dos recursos financeiros do Programa com a aquisição de produtos da agricultura familiar trouxe maior amplitude a política educacional, uma vez que passou a propor ações intersetorias visando à alimentação adequada, saudável e ao desenvolvimento do sistema produtivo local.

Conforme resultados apresentados no item 3.2 deste capítulo, a pesquisa efetuada pelo CECANE/RS²², em 2011, com vistas a verificar a composição nutricional da alimentação escolar no Brasil, sinalizou que o grupo alimentar com maior oferta foi o de cereais, tubérculos e raízes: arroz branco, 46,5%; macarrão, 71,9%; batatas, 53,5%; pães, 36,4%; e biscoitos, 47,7% (o mais consumido na alimentação escolar daquele ano).

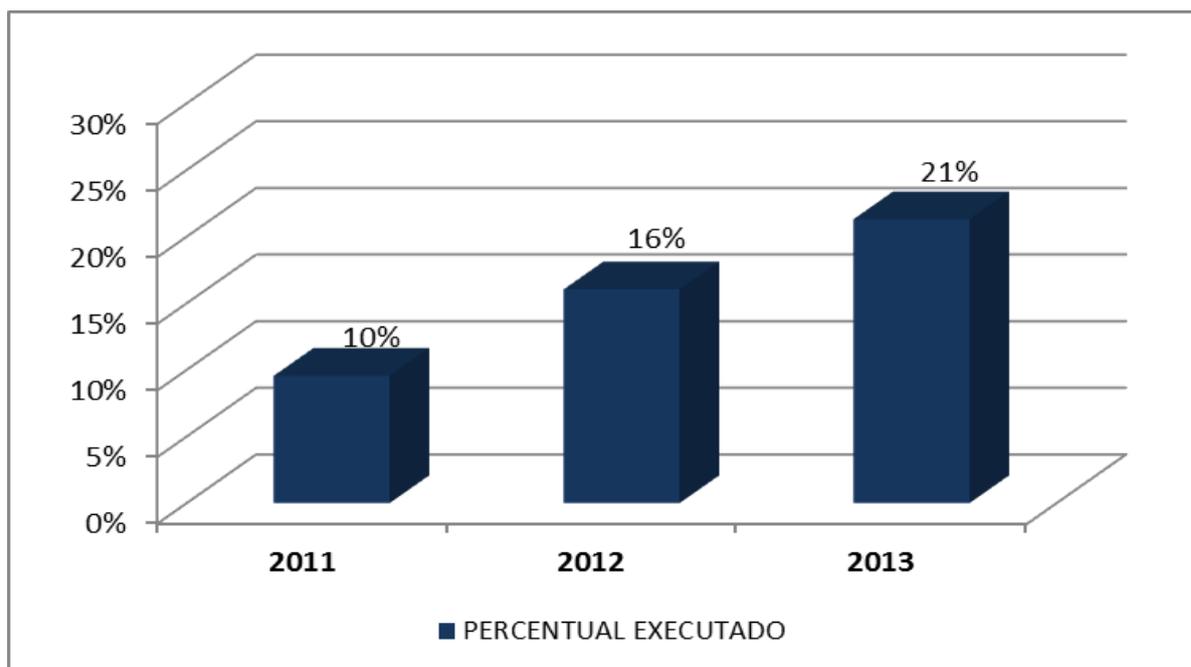
Com o propósito de averiguar o cumprimento do dispositivo da Lei 11.947/2009 que trata da utilização de, no mínimo, 30% dos recursos financeiros transferidos do PNAE para a aquisição de produtos da agricultura familiar nos exercícios de 2011 a 2013, foi realizado levantamento do uso desses recursos declarados nas prestações de contas apresentadas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas – Contas Online (SiGPC) do FNDE.

No ano de 2011, do total de recursos financeiros do Programa, R\$1,7 bilhões, foram utilizados de fato na aquisição de produtos da agricultura familiar R\$ 162,6 milhões, 10%, não atingindo o percentual conforme estabelece o dispositivo da Lei. Em 2012, verificou-se um crescimento no percentual, mas do total de

²² O CECANE/RS realizou pesquisa em uma amostra de cardápios das escolas públicas para avaliar a composição nutricional da alimentação escolar oferecida. Foram analisados 1.064 cardápios. Do total de cardápios recebidos, 54% eram provenientes de escolas localizadas em área urbana, 38% em área rural, 3,2% em comunidades indígenas e 4% em áreas remanescentes de quilombos.

recursos financeiros do Programa nesse exercício, R\$1,6 bilhões, foram utilizados de fato na aquisição de produtos da agricultura familiar R\$ 261,9 milhões, 16%, também não atingindo o limite da Lei. Em 2013, foram aplicados R\$ 561 milhões, 21% dos recursos, valor ainda inferior ao previsto na legislação.

Gráfico 4 - Análise comparativa da aplicação de recursos - AgF - 2011 a 2013

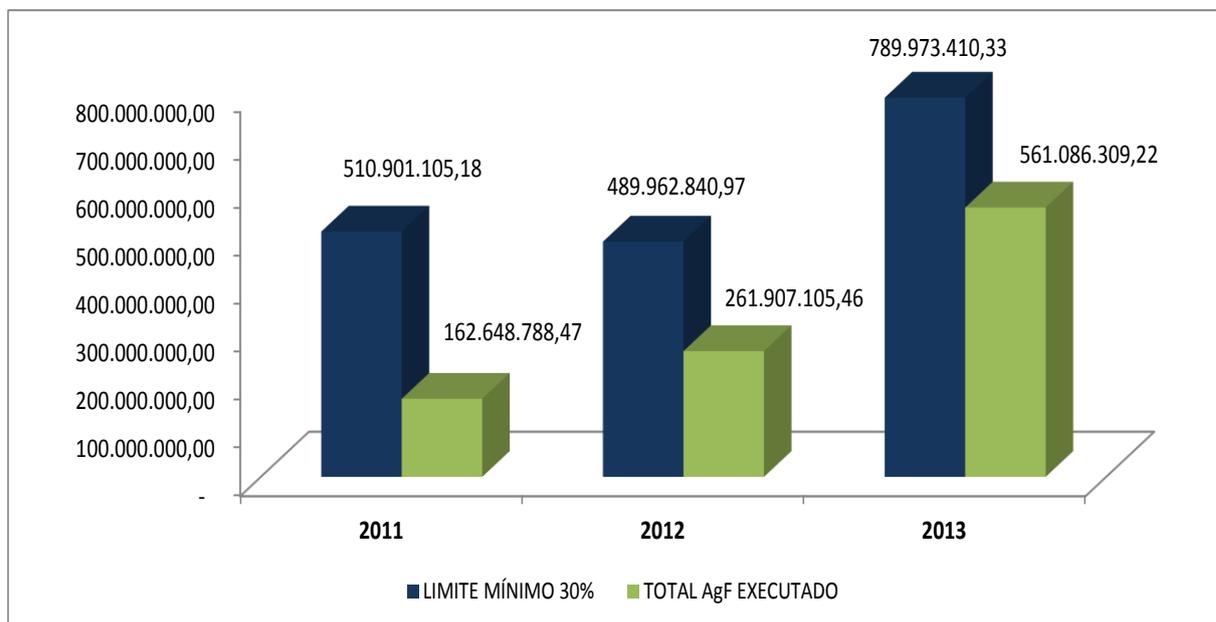


Fonte: FNDE/MEC – SiGPC (BRASIL, 2014).
Elaborado pela autora.

Os percentuais apresentados estabelecem uma evolução da agricultura familiar no âmbito da alimentação escolar, embora ainda distante do percentual mínimo fixado na Lei 11.947/2009.

O Gráfico 5 compara o montante de recursos financeiros que representa os 30% (limite mínimo estabelecido na Lei 11.947/2009) dos anos de 2011, 2012 e 2013, com o total de recursos efetivamente aplicados, nesses exercícios, na aquisição de produtos da agricultura familiar.

Gráfico 5 - Comparação entre o percentual da lei e de recursos aplicados – AGF, 2011 a 2013

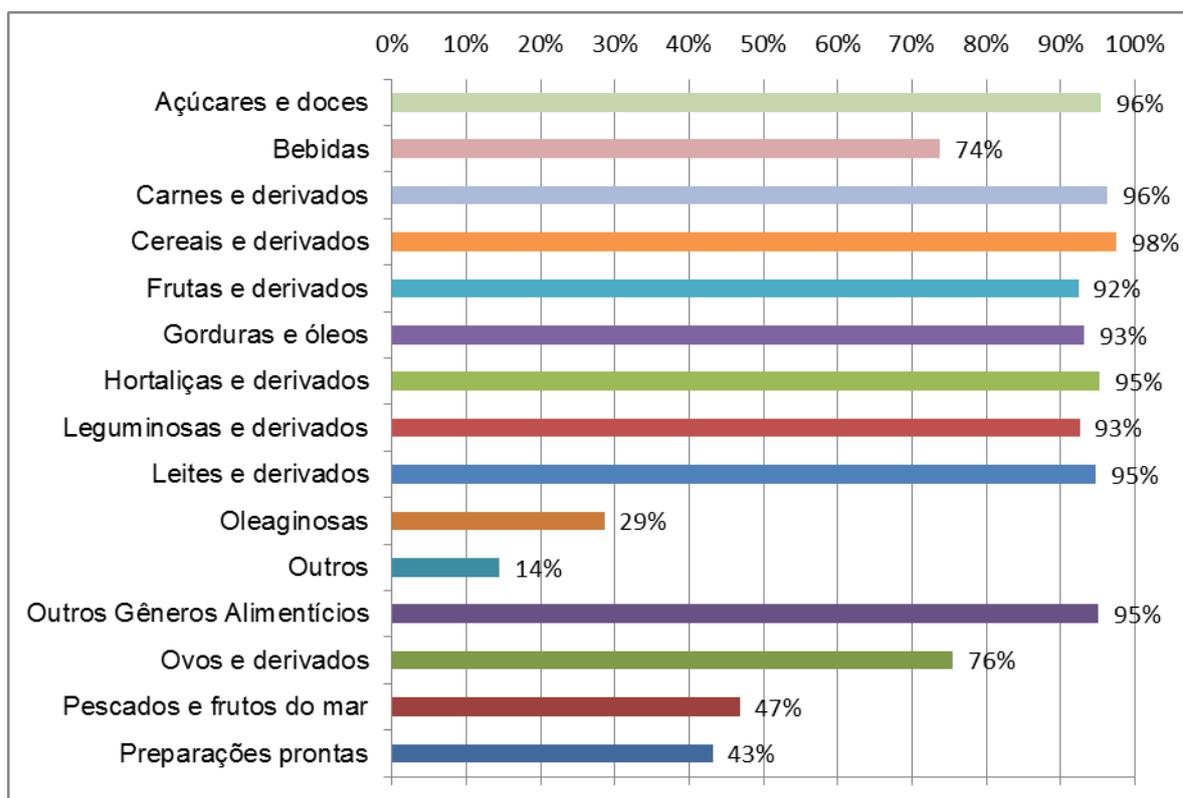


Fonte: FNDE/MEC – SiGPC (BRASIL, 2014).
Elaborado pela autora.

De acordo com os resultados do Gráfico 6, observa-se que dos 5.070 entes federados pesquisados, no exercício de 2013, permanecem expressivos nos cardápios das escolas públicas gêneros de grupos alimentares formados não só de alimentos saudáveis (carnes, frutas, hortaliças, leguminosas, leite) como também por outros gêneros alimentícios compostos de carboidratos, enlatados e produtos industrializados.

O percentual de 95% (Gráfico 6) demonstrado no grupo alimentar Outros Gêneros Alimentícios refere-se a produtos como temperos, batata palha, bicarbonato de sódio, cacau em pó, catchup, chás, essências para bolo, extrato de tomate, fermento biológico, leite de coco, maionese, massa para pizza, condimento, patê, sal, sustentagem, vinagre.

Gráfico 6 - Percentual de produtos adquiridos – AgF, 2013



Fonte: FNDE/MEC – SiGPC (BRASIL, 2014).
Elaborado pela autora

No intuito de assegurar o direito a uma alimentação adequada e saudável aos estudantes das escolas públicas, bem como fomentar o desenvolvimento local por meio da aquisição de produtos da agricultura familiar, constata-se que ainda persistem desafios para superar o baixo valor nutricional na alimentação escolar, conforme os parâmetros de alimentação saudável e adequada definidos pelo Ministério da Educação²³.

Com o incremento da política de valorização da agricultura familiar, espera-se, além dos aspectos econômicos de fomento de produção e renda das famílias, que seja combatida a baixa qualidade nutritiva da alimentação dos escolares.

Comparando o Gráfico 6 com os resultados da pesquisa realizada pelo FNDE, em 2006, observa-se que houve incremento na composição da alimentação escolar. Os grupos com a maior variação positiva foram o de frutas e derivados, 56%; de hortaliças e derivados, 37%; e de ovos e derivados, 36%.

²³ Orientações contidas no Manual do Curso Técnico e Formação para Funcionários da Educação. (BRASIL. MEC, 2007).

Tabela 7 - Variação do percentual de gêneros alimentícios, 2005 / 2013

Grupos alimentares	2005 (%)	2013 (%)	Variação (%)
Carnes e derivados	62	96	34
Cereais e derivados	93	98	5
Frutas e derivados	36	92	56
Gorduras e óleos	-	93	-
Hortaliças e derivados	58	95	37
Leguminosas e derivados	73	93	20
Leites e derivados	79	95	16
Oleaginosas	-	29	-
Ovos e derivados	40	76	36
Pescados e frutos do mar	-	47	-

Fonte: FNDE/MEC – SiGPC (BRASIL, 2006, 2014).

Elaborado pela autora.

Por outro lado, constata-se que também houve acréscimo na utilização de produtos considerados de baixo teor nutritivo, classificados como achocolatados, bebidas lácteas, açúcar, doce de frutas, gelatina, mel, rapadura, refrescos industrializados, conservas vegetais. O grupo alimentar Açúcares e Doces obteve um alto consumo na alimentação escolar em 2013. Conforme demonstrado na Tabela 8, a variação do percentual foi de 30% quando comparado com os resultados da pesquisa realizada pelo FNDE em 2006.

Tabela 8 - Variação de gêneros alimentícios com baixo valor nutritivo, 2005 / 2013

Grupos alimentares	2005 (%)	2013 (%)	Variação (%)
Açúcares e doces	66	96	30
Bebidas	59	74	15
Preparações prontas	31	43	12

Fonte: FNDE/MEC – SiGPC (BRASIL, 2006, 2014).

Elaborado pela autora.

Assim, com base nos resultados das pesquisas e dados do SiGPC/FNDE é possível verificar a incipiente utilização dos recursos financeiros do PNAE na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, conforme percentuais previstos na Lei 11.947/2009.

Observa-se, no entanto, que ocorreram avanços no aspecto nutricional. Pelas pesquisas consideradas, a elaboração dos cardápios das escolas públicas passou a contemplar alimentos com alto valor nutritivo, o que tornou a alimentação escolar mais adequada e possibilitando o desenvolvimento de bons hábitos alimentares.

Apesar de se evidenciar a evolução da qualidade da alimentação escolar nas escolas públicas ainda são expressivas as aquisições de produtos industrializados (processados, enlatados, carboidratos) que não favorecem hábitos alimentares saudáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi verificar o modo como vem se materializando a aquisição de gêneros alimentícios para a elaboração dos cardápios da alimentação escolar das escolas públicas, após a inovação trazida pela Lei 11.947/2009, ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e a melhoria dos hábitos nutricionais dos escolares.

O PNAE é o programa responsável pela definição das regras e diretrizes nacionais da alimentação dos alunos matriculados nas escolas de educação básica da rede pública. O seu principal objetivo é atender às necessidades nutricionais dos alunos e à formação de hábitos alimentares adequados e saudáveis, durante a sua permanência nas escolas, contribuindo para o seu crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar.

O programa teve início nos anos 40 e passou por várias modificações ao longo das décadas com o intuito de tornar o programa de alimentação e nutrição do escolar de modo universal, equânime e contínuo.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, foi assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental e infantil, por meio de um programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais (BRASIL, 1988).

Desde a criação do Programa (antes merenda escolar) até o ano de 1993 a gestão dos recursos financeiros ocorria de forma centralizada. Neste período os cardápios eram planejados de maneira única para todo o território nacional, o que gerava inadequação nutricional e desconsideração dos hábitos alimentares locais.

A partir de 1992 iniciou o processo de descentralização dos recursos financeiros (Lei 8.913/1994), consolidado como advento da Medida Provisória nº 1784/1999. Além do repasse direto dos recursos financeiros a todos os municípios e Secretarias de Educação (SE), a transferência passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou instrumentos similares, permitindo agilidade ao processo.

De posse dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE à Secretaria ou Entidade Executora (EE) executa o Programa (PNAE), ou seja, realiza a aquisição dos gêneros alimentícios, bem como demais ações necessárias ao fornecimento

regular da alimentação nas escolas públicas. Por fim, os gestores (SE ou EE) prestam contas dos recursos recebidos anualmente, ao FNDE, via SiGPC (Sistema de Gestão de Prestação de Contas – Contas Online).

Em 2009, por meio da Lei 11.947, Art. 8º, ficou expressa a obrigatoriedade de aplicação do percentual de, no mínimo, 30% dos recursos financeiros transferidos e executados à conta do Programa na aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar ou de pequenos produtores rurais.

Neste trabalho foram apresentados os principais autores que tratam da importância da alimentação adequada e do desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis para o crescimento, aprendizagem e rendimento dos estudantes das escolas públicas (Aranha, Castro, Dutra, Ziegler, Gibney, Vorster e Kok, Nobrega).

Também foi objeto deste estudo resgatar as legislações que instituíram a alimentação como um direito social (CF/1988) e os avanços ocorridos nas normatizações do Programa Nacional de Alimentação Escolar para definir os parâmetros de alimentação saudável e adequada, a ser oferecida aos alunos das escolas públicas.

A abordagem metodológica para a obtenção do título de mestre em Ciência Política se pautou na análise documental, pesquisas oficiais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição das Universidades Federais e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e de dados relativos aos gastos com produtos da agricultura familiar oriundos das prestações de contas dos recursos financeiros do PNAE (nos exercícios de 2011, 2012 e 2013). Utilizou-se o método comparativo para a análise qualitativa e quantitativa de acordo com as regras de metodologia científica na visão de Lakatos e Marconi (1986).

Dos levantamentos de dados e informações sobre o nível nutricional e tipos de alimentos utilizados na elaboração dos cardápios para a oferta de alimentação escolar aos estudantes das escolas públicas, bem como do cumprimento da legislação sobre a utilização dos recursos do PNAE para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, é possível tecer as seguintes considerações:

Síntese dos resultados da pesquisa CECANE/RS (2011):

- a) O grupo de cereais, tubérculos e raízes, arroz branco, macarrão, batatas, pães e biscoitos (o mais consumido, 57,2%) teve a maior oferta no cardápio da alimentação escolar nas escolas públicas;
- b) A oferta de frutas atingiu, em média, 70,5%, em diversas regiões do País, exceção para a região norte, 53,5%. Nessa região observou-se a ausência de 37,2% de vegetais não folhosos e 90,1% de vegetais folhosos; O grupo das carnes e ovos, verificou-se ofertas mais significativas nos cardápios, ou seja, carne bovina (79,6%), frango (66,4%) e ovos (37%);
- c) O do leite integral figurou em 72,2% dos cardápios e 10,6% de oferta de queijo. No entanto, consta a presença em mais de 50% dos cardápios;
- d) Para os temperos observou-se a grande inserção de sal na composição dos cardápios, com uma média semanal de 1,9g;
- e) O grupo de leguminosas (feijão) apareceu em 47,1% dos cardápios, a margarina em 31,8% e óleo de soja em mais de 90%;
- f) Constatou-se elevada ingestão de conservas de vegetais e preparações salgadas (seletas de legumes, conservas de batata e cenoura, almôndegas, arroz à grega, formulados para risoto, carne bovina, de frango e suína enlatada), aproximadamente em 38,7% dos cardápios.
- g) Por fim, observa-se melhoria nos grupos alimentares nos cardápios das escolas públicas e sinaliza que 66,3% de estados e municípios adquiriram produtos da agricultura familiar para utilização na alimentação ofertada aos estudantes das escolas públicas.

Síntese dos resultados da pesquisa CECANE/SC (2012):

- a) 73% dos municípios brasileiros compram gêneros alimentícios da agricultura familiar; A região sul apresentou o maior percentual de compra, 95% dos municípios; Os menores percentuais estavam nas regiões Norte, 62% (Amapá, 31,3% e Roraima, 40%) e Centro-Oeste (25%). Na região Nordeste, o menor percentual foi do Piauí com 44,2%.

- b) 149 municípios estavam em processo de aquisição de produtos e 31 municípios haviam suspenso a aquisição iniciada no ano de 2011;
- c) 31% dos municípios informaram adquirir produtos orgânicos, a região sul apresentou o melhor índice, seguida pelo Estado da Paraíba, na região Nordeste, e pelo Estado de Santa Catarina, na região Sul, mais de 40%;
- d) O menor percentual de municípios que estavam adquirindo produtos orgânicos foram Goiás (19,9%), Alagoas (18,6%), Sergipe (17,3%), Amapá (12,5%), Rio de Janeiro (15,8%) e São Paulo (18,8%);
- e) 95,6% dos municípios que participaram da pesquisa afirmaram conhecer a existência de lei que obriga, no mínimo, 30% dos recursos financeiros do PNAE para a aquisição de produtos alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar dos alunos das escolas públicas;
- f) Cerca de 81,4% (3.841 municípios) utilizam a chamada pública para a aquisição de produtos da agricultura familiar;
- g) Por fim, que 31% dos municípios que responderam à pesquisa compraram produtos orgânicos. 75% justificaram a não aquisição por pouca disponibilidade (65%) e variedade (61%) desses produtos, a ausência de certificação (52%), bem como os preços praticados (37%). Atribuíram à baixa qualificação dos agricultores familiares principalmente na produção (41%) e na comercialização (18%) como as dificuldades encontradas.

Os percentuais apurados a partir das prestações de contas dos recursos financeiros nos anos de 2011 (10%), 2012 (16%) e 2013 (21%) demonstram a dificuldade de cumprimento do percentual de, no mínimo, 30% (Art. 14 – Lei 11.947/2009) relativo à aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, com os recursos financeiros do PNAE.

Com base nos resultados obtidos é possível inferir que a partir da aquisição de produtos da agricultura familiar pode-se estimular o desenvolvimento de cardápios ricos em nutrientes que propiciem uma alimentação adequada, saudável e a prática de bons hábitos alimentares aos estudantes das escolas públicas.

Nessa perspectiva, o PNAE tem contribuído, pois as inovações e o rigor na legislação têm direcionado ações intersetoriais que estimulam o desenvolvimento local por meio da aquisição de produtos dos agricultores familiares. Contudo, ainda persistem entraves burocráticos que dificultam a inserção desses produtores no processo de fornecimento de alimentos para a elaboração dos cardápios para a alimentação escolar das escolas públicas.

Apesar das dificuldades é possível vislumbrar o avanço da agricultura familiar como uma fornecedora importante de gêneros para a alimentação dos escolares. Ao mesmo tempo em que se fortalece a aquisição de produtos regionais e se eleva a presença de gêneros alimentícios “in natura”, se propicia a alimentação escolar mais equilibrada e saudável, conforme propõe as diretrizes do Programa. Os efeitos sob o aspecto econômico também podem ser observados, pois ao inserir esses produtos no sistema produtivo estimula-se a fixação do homem a terra, reduzindo a grande concentração de indivíduos nos centros urbanos.

A hipótese deste trabalho não pôde ser integralmente confirmada, pelas seguintes razões: 1) nos três anos analisados não se observou o cumprimento de aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos financeiros do PNAE na aquisição de produtos da agricultura familiar; e 2) conforme apontam os resultados das pesquisas, houve evolução das políticas públicas (educação e saúde nutricional, desenvolvimento), com a introdução de hábitos saudáveis evitando o consumo excessivo de produtos nocivos à saúde dos estudantes das escolas públicas.

O direito humano à alimentação pressupõe o consumo de alimentos com alto valor nutricional para se ter uma alimentação saudável e adequada, não comprometendo o desenvolvimento e evitando a desnutrição.

De acordo com as pesquisas sobre a execução dos recursos financeiros do PNAE, os índices de consumo de gêneros alimentícios que propiciam o avanço da qualidade nutritiva e a oferta de alimentos saudáveis que favorecem bons hábitos alimentares têm aumentado, apesar de ser ainda elevado os percentuais de aquisição de produtos (biscoitos e alimentos gordurosos e pouco nutritivos) que não beneficiam essas práticas, conservando os riscos de obesidade no ambiente escolar.

Por fim, esse tema é de grande relevância para o meio acadêmico e para o setor público e merece ser aprofundado por estudos mais amplos, pois envolve

vários eixos setoriais que perpassam pelas políticas de educação, saúde e desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ADAS, Milhomem. **A fome: crise ou escândalo?** Edição 2, ISBN, 2004.

ARANHA, Adriana. Fome zero: **a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil**. In: (Org.). **Fome zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.

ABRANDH, **Relatório Especial das Nações Unidas para o direito à alimentação**, 2002. (Documento), www.abrandh.org.br. Acesso em agosto de 2013.

_____, Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. **Curso formação em direito humano à alimentação adequada: no contexto da segurança alimentar e nutricional**. s.n.t. 2007.

ALMEIDA, Daniela Lima de. **Alimentação Adequada como direito fundamental: desafios para garantir a efetivação, s.d.** Artigo submetido ao II Concurso de artigos jurídicos, edital 01/2010. Revista Internacional Direito e Cidadania.

ARENDT, Hannah. Título original: **On violence**. Publicação original: 1969/1970. Tradução: Maria Claudia Drummond. **Da violência**. Publicação: 2004.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. 23ª edição. Petrópolis. Editora Vozes, 1976.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria Geral da Política**. 9ª edição. São Paulo. Editora Paz e Terra S.A, 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Série B. Textos Básicos de Saúde. Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Editora MS. 2ª edição revista. Brasília, 2003.

_____, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **O Papel do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. [Organizadores Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos...et al.]. - 2. ed. - Brasília: PNAE: CECANESC, 2012. 38 p.; il., grafs. tabs. Brasília, 2012

_____, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Coordenação Geral do programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE). **“Levantamento de Implementação da Lei nº 11.947/2009**. Brasília, 2010. Fonte de acesso: CGPAE/FNDE.

_____, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Coordenação Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP). **Dados em planilhas extraídas do Sistema de Gestão de Prestação de Contas, referentes às compras da agricultura familiar efetuadas por estados e municípios, com**

recursos do PNAE, e registrados nas prestações de contas dos exercícios de 2011, 2012 e 2013.

_____, Decreto 37.106/1955. **Instituiu o Programa Nacional de Merenda Escolar como Campanha Nacional de Alimentação Escolar.** Disponível em <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em agosto de 2013.

_____, Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.** Disponível em <http://portal.mj.gov.br>. Acesso em agosto de 2013.

_____, Portaria nº 710, de 10 de junho de 1999. **Aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, cuja íntegra consta do anexo desta Portaria e dela é parte integrante.** Disponível em <http://portal.anvisa.gov.br>. Acesso em agosto de 2013.

_____, Medida Provisória nº 1.979-19, de 2 de junho de 2000 – Reeditada pela Mpv nº 1.979-20, de 2000. **Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em agosto de 2013.

_____, Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. **Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1977, que dispõe sobre o Programa de Garantia de Renda Mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em agosto de 2013.

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.** www2.planalto.gov.br. Acesso em agosto de 2013.

_____, Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. **Altera o art. 6º da Constituição Federal de 1988, para introduzir a alimentação como direito social, no Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Segurança Alimentar (SISAN).** Disponível em <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em agosto de 2013.

_____, Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Segurança Alimentar (SISAN), com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar.** Disponível em <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em abril de 2013.

_____, Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos**

Familiares Rurais. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em abril de 2013.

_____, Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Obriga que 30% dos recursos do Programa Nacional de Alimentação (PNAE).** Disponível em <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em janeiro de 2013.

_____, Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. **Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.** Disponível em <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em janeiro de 2013.

_____, Lei nº 4.829, de 9 de novembro de 1965. **Institucionaliza o Crédito Rural.** Disponível em <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em janeiro de 2013.

_____, Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. **Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências.** Disponível em <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em janeiro de 2013.

_____, Lei nº 5.969, de 10 de maio de 1966. **Aprova o Regulamento da Lei que Institucionaliza o Crédito Rural.** Disponível em <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em janeiro de 2013.

_____, Decreto nº 58.380, de 21 de novembro de 1968. **Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências.** Disponível em <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em janeiro de 2013.

_____, Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. **Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências.** Disponível em <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em janeiro de 2013.

_____, Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre títulos de crédito rural e dá outras providências.** Disponível em <http://www2.planalto.gov.br>. Acesso em janeiro de 2013.

_____, 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.** Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em janeiro de 2013.

_____, Ministério da Educação. s.d. Módulo 11: **Alimentação saudável e sustentável.** Eliane Said Dutra... [et al.]. – Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Disponível em <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em junho de 2013.

_____, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estudo sobre a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2012.** Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em junho de 2013.

_____, Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. **Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais**. Disponível em <http://portal.mj.gov.br>. Acesso em junho de 2013.

_____, Ministério da Saúde. **Série A. Normas e Manuais Técnicos**. Brasília, 2006. Disponível em [http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/guia alimentar](http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/guia_alimentar). Acesso em junho de 2013.

_____, Ministério da Saúde. **Guia Alimentar para a população Brasileira – Promovendo a Alimentação Saudável** – 1ª edição, 2008.

_____, Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Série B. Textos Básicos de Saúde. Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Editora MS. 2ª edição revista. Brasília, 2003.

_____, Câmara Municipal de Vereadores de São Paulo. **Relatório da Subcomissão de Finanças e Orçamento, de 26/11/2008**. A Subcomissão foi constituída para analisar os procedimentos de compra, armazenamento e distribuição da Merenda Escolar da Rede Pública Municipal de Ensino. Disponível em [http://www1.Câmara.sp.gov.br/central de arquivos/vereadores](http://www1.Câmara.sp.gov.br/central_de_arquivos/vereadores). Acesso em junho de 2013.

_____, Lei nº. 8.913, de 12 de julho de 1994. **Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em abril 2013.

_____, Ministério da Saúde. **Série A. Normas e Manuais Técnicos**. Brasília, 2006. Disponível em [http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/guia alimentar](http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/guia_alimentar). Acesso em junho de 2013.

_____, Ministério da Saúde. **Guia Alimentar para a população Brasileira – Promovendo a Alimentação Saudável** – 1ª edição, 2008.

_____, Medida Provisória no 1.784, de 13 de janeiro de 1999. **Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências**. Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br>. Acesso em abril 2013.

_____, **Histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Disponível em <http://www.fnnde.gov.br>. Acesso em maio de 2013.

_____, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Agropecuário/2006**. <http://www.ibge.gov.br>.

_____, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Cartilha da Alimentação Escolar**. Disponível em <http://www.mda.gov.br>. Acesso em maio de 2012.

_____, Universidade Federal de Santa Catarina - Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar do Estado de Santa Catarina (CECANE-SC) – Subcoordenação de Pesquisa - **Relatório Final do Plano de Trabalho 2011/2012: “Publicações Científicas Acerca do PNAE”**. Florianópolis, dezembro de 2013. <http://www.cecane.ufsc.br>. Fonte de acesso: CGPAE/ FNDE.

_____, Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul - Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar do Estado de Santa Catarina (CECANE-RS) -- **Composição Nutricional da Alimentação Escolar no Brasil: Uma análise a partir de uma amostra de cardápios 2011**. Rio Grande do Sul, dezembro de 2012. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em janeiro de 2014.

_____, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação (NEPA) -- **Projeto Nutre/SP – Análise da inclusão da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar – no Estado de São Paulo**. Organização: Maria Amélia Jundurian Corá e Walter Belik. São Paulo, 2011. Disponível em <http://www.nepa@unicamp.br>. Acesso em março de 2013.

_____, Resolução CFN nº 465, 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**. Disponível em <http://www.cfn.org.br>. Acesso em Janeiro de 2014.

_____, Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de julho de 2013 – **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Disponível em <http://www.fnde.org.br>. Acesso em Dezembro de 2013.

_____, Resolução CD/FNDE nº 2, de 18 de janeiro de 2012 – **Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória a partir de 2012 do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), desenvolvido pelo FNDE para a gestão do processo de prestação de contas**. Disponível em <http://www.fnde.org.br>. Acesso em Dezembro de 2013.

_____, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Documentos 292: Evolução da Política de Crédito Rural Brasileira**. Disponível em <http://www.mapa.org.br>. Organização: Simone Yuri Ramos e Geraldo Bueno Martha Junior. Acesso em julho de 2013. ISSN 1517-5111. ISSN online 2176-5081. Planaltina – DF: Embrapa Cerrados, 2010.

_____, Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010 – **Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.org.br>. Acesso em Dezembro de 2013.

_____, Medida Provisória 1.715-1, de 1 de outubro de 1998. Reeditada pela MPv nº 1.715-2. Nova publicação Medida Provisória nº 2.168-40, de 24 de agosto de

2001. **Dispõe sobre o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária – RECOOP, autoriza a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP, e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.org.br>. Acesso em agosto de 2013.

_____, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Fome Zero: A experiência brasileira.** Organizadores: José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi e Caio Galvão de França. Brasília, 2010.

BARROS e TARTAGLIA, Maria Sylvia Carvalho e José Carlos. **A Política de Alimentação e Nutrição no Brasil: Breve histórico, avaliação e perspectivas.** Artigo publicado Revista Alimentação e Nutrição, Araraquara, v.14, n. 1, p. 109-121, 2003.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. **Mudanças no papel e nas estratégias do FMI e perspectivas para os países emergentes.** In: FERRARI FILHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando de (Org.). Globalização financeira. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 179-203.

CARVALHO e CASTRO, Daniela Gomes de. e Vanessa Maria de Castro. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política pública de desenvolvimento sustentável. Políticas Públicas e Instrumentos de Gestão para o Desenvolvimento Sustentável, s.d.** Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, 2008.

CASTRO, Josué. **Geografia da Fome: O dilema brasileiro: pão ou aço.** 3 eds. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980-1946.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos.** 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2001.3

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, CONSEA. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil – Indicadores e Monitoramento – da Constituição de 1988 aos dias atuais. 2010.** Disponível em <http://consea.gov.br>. Acesso em maio de 2013.

_____, **Princípios e Diretrizes de uma Segurança Alimentar e Nutricional: textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** 2004.

CHEHAB, Isabelle M. C. V. **O Direito Humano à Alimentação Adequada: contexto histórico, definição e notas sobre sua fundamentalidade.** Trabalho publicado nos anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza-CE nos dias 9, 10, 11 e 12 de junho de 2010.

DELFIM NETTO, Antônio. **O Brasil e a Ciência Econômica em Debate: O Brasil do Século XXI.** Organizadores: Pedro Garcia Duarte, Simão D. Silber e Joaquim J. M. Guilhoto. São Paulo. Editora Saraiva, 2011.

DUTRA, Eliane Said... [et al.]. Curso técnico de formação para os funcionários da educação. Módulo 11: **Alimentação saudável e sustentável**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

DINIZ, Margareth. **Do que sofrem as mulheres professoras?** In: LOPES, Eliane Marta Teixeira (org.). **A psicanálise escuta a educação**. 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

FERNANDES, B.M. **A Formação do MST no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000

GALEAZZI, M.A.M. **A Segurança Alimentar e Cidadania: a contribuição das Universidades Paulistas**. Editora Mercado das Letras, 1996;

GIBNEY, Michael J.; VORSTER, Hester H.; KOK, Frans J. **Introdução à nutrição humana**. Tradução: Telma Lúcia de Azevedo Hennemann. Editora Guanabara Koogan S.A. Rio de Janeiro, 2005.

GOMES, Marineide de Oliveira. **Formação de professores da educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1986.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco; e VALENTE, Flávio L. Artigo publicado no vol. IV/1996 da Revista Cadernos de Debate, uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, p. 66-88. **Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil, s.d.**

MINAYO, M. C. S. - **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 6a ed., São Paulo, Hucitec, Rio de Janeiro, Abrasco, 1999. (Coleção Saúde em Debate, 46).

MARQUES, Marta Inez Medeiros Marques. **A atualidade do uso do conceito de camponês**. Artigo publicado Revista Nera – An 11, N. 12 – janeiro/junho de 2008 – ISSN: 1806-6755. E-mail da autora: mimmar@usp.br

MATTEI, Rejane Esther Vieira. **O Estado e a modernidade no século XXI: uma análise do modelo de Estado e das políticas públicas no Brasil**. Artigo publicado nos Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12(22): 111-126, janeiro/junho. 2012 • ISSN Impresso: 1676-529-X • ISSN Eletrônico: 2238-1228. E-mail da autora: vieira.rejane@gmail.com

NOBREGA, Fernando José de. **Distúrbios da Nutrição: na infância e na adolescência**. 2ª edição. Rio de Janeiro. Livraria e Editora Revinter Ltda, 2007.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. 1ª edição – FFLCH. São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, DINIZ, DIAS e ORSI, Maria Neuza da Silva, Janaína Deane de Abreu Sá, Renato de Lima e Sérgio Dias. Organizado Oliver François Vilpoux, organizador.

Sustentabilidade e agricultura familiar. 1ª edição – Curitiba, PR: Editora CRV, 2011.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira; RECINE; Elisabetta; CARVALHO Maria de Fátima (orgs). Ministério da Saúde. Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição. **O que é uma alimentação saudável? Considerações sobre o conceito, princípios e características: uma abordagem ampliada.** 2005.

RODRIGUES, Márcia Molina. **Uma análise sobre a utilização do Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar SAM/PNAE.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação (FACE), 2006.

ROCHA, Sonia. Economista, Coordenadora de Projetos do IBRE – Fundação Getúlio Vargas. **Pobreza no Brasil: O que mudou nos últimos 30 anos?** Seminário Especial Mini-Forum em homenagem aos 40 anos do Ipea. INAE – Instituto Nacional de Altos Estudos. Rio de Janeiro, 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** In: Coleção Os Pensadores. Trad: Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1999.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro. Record. 2001

SARAVIA e FERRAREZI, Enrique e Elizabete – Organizadores. BRASIL, Escola Nacional de Administração Pública. **Políticas Públicas; Coletânea – volume 2.** Brasília: ENAP, 2006.

SAMPAIO, Plínio A. - **O impacto do MST no Brasil de hoje.** In: CARTER, Miguel (org.). Combatendo a desigualdade social. O MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 397-408.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SEN, Amartya; KLIDSBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado.** São Paulo. Companhia das Letras, 2010.

UNESCO. **Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão sócia.** Organizado pro Marlova Jovchelovitch Noletto e Jorge Werthein. Brasília, 2004.

VASCONCELOS, F. A. G. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula.** Rev. Nutr, [S.l.], v. 18, n. 4, p. 439-457, 2005.

VILPOUX, Oliver François, organizador. **Sustentabilidade e agricultura familiar.** 1ª edição – Curitiba, PR: Editora CRV, 2011, 289 p.

ZIEGLER, Jean. **Destruição em massa: geopolítica da fome.** Tradução de José Paulo Neto. 1ª edição. São Paulo: Cortez, 2013.

ANEXOS



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009.

Conversão da Medida Provisória nº 455, de 2008

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.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício do cargo de **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo.

Art. 2º São 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.

Art. 3º A alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei.

Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e

nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Art. 5º Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em conformidade com o disposto no art. 208 da Constituição Federal e observadas as disposições desta Lei.

§ 1º A transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.

§ 2º Os recursos financeiros de que trata o § 1º deverão ser incluídos nos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atendidos e serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

§ 3º Os saldos dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE existentes em 31 de dezembro deverão ser reprogramados para o exercício subsequente, com estrita observância ao objeto de sua transferência, nos termos disciplinados pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

§ 4º O montante dos recursos financeiros de que trata o § 1º será calculado com base no número de alunos devidamente matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais, conforme os dados oficiais de matrícula obtidos no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação.

§ 5º Para os fins deste artigo, a critério do FNDE, serão considerados como parte da rede estadual, municipal e distrital, ainda, os alunos matriculados em:

I - creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial;

II - creches, pré-escolas e escolas comunitárias de ensino fundamental e médio conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Art. 6º É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios repassar os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE às unidades executoras das escolas de educação básica pertencentes à sua rede de ensino, observando o disposto nesta Lei, no que couber.

Parágrafo único. O Conselho Deliberativo do FNDE expedirá normas relativas a critérios de alocação de recursos e valores per capita, bem como para organização e funcionamento das unidades executoras e demais orientações e instruções necessárias à execução do PNAE.

Art. 7º Os Estados poderão transferir a seus Municípios a responsabilidade pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas respectivas áreas de jurisdição e, nesse caso, autorizar expressamente o repasse direto ao Município por parte do FNDE da correspondente parcela de recursos calculados na forma do parágrafo único do art. 6º.

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apresentarão ao FNDE a prestação de contas do total dos recursos recebidos.

§ 1º A autoridade responsável pela prestação de contas que inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, será responsabilizada na forma da lei.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios manterão em seus arquivos, em boa guarda e organização, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da data de aprovação da prestação de contas do concedente, os documentos a que se refere o caput, juntamente com todos os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos na forma desta Lei, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas, e estarão obrigados a disponibilizá-los, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União, ao FNDE, ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao Conselho de Alimentação Escolar - CAE.

§ 3º O FNDE realizará auditoria da aplicação dos recursos nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a cada exercício financeiro, por sistema de amostragem, podendo requisitar o encaminhamento de documentos e demais elementos necessários para tanto, ou, ainda, delegar competência a outro órgão ou entidade estatal para fazê-lo.

Art. 9º O FNDE, os entes responsáveis pelos sistemas de ensino e os órgãos de controle externo e interno federal, estadual e municipal criarão, segundo suas competências próprias ou na forma de rede integrada, mecanismos adequados à fiscalização e ao monitoramento da execução do PNAE.

Parágrafo único. Os órgãos de que trata este artigo poderão celebrar convênios ou acordos, em regime de cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do programa.

Art. 10. Qualquer pessoa física ou jurídica poderá denunciar ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União, ao Ministério Público e ao CAE as irregularidades eventualmente identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PNAE.

Art. 11. A responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais caberá ao nutricionista responsável, que deverá respeitar as diretrizes previstas nesta Lei e na legislação pertinente, no que couber, dentro das suas atribuições específicas.

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada. (Vide Lei nº 12.982, de 2014)

Parágrafo único. Para efeito desta Lei, gêneros alimentícios básicos são aqueles indispensáveis à promoção de uma alimentação saudável, observada a regulamentação aplicável.

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

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

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

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

- I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;
- II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;
- III - condições higiênico-sanitárias inadequadas.

Art. 15. Compete ao Ministério da Educação propor ações educativas que perpassem pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

Art. 16. Competem à União, por meio do FNDE, autarquia responsável pela coordenação do PNAE, as seguintes atribuições:

I - estabelecer as normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do PNAE;

II - realizar a transferência de recursos financeiros visando a execução do PNAE nos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais;

III - promover a articulação interinstitucional entre as entidades federais envolvidas direta ou indiretamente na execução do PNAE;

IV - promover a adoção de diretrizes e metas estabelecidas nos pactos e acordos internacionais, com vistas na melhoria da qualidade de vida dos alunos da rede pública da educação básica;

V - prestar orientações técnicas gerais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o bom desempenho do PNAE;

VI - cooperar no processo de capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social;

VII - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas objetivando a avaliação das ações do PNAE, podendo ser feitos em regime de cooperação com entes públicos e privados.

Art. 17. Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal:

I - garantir que a oferta da alimentação escolar se dê em conformidade com as necessidades nutricionais dos alunos, durante o período letivo, observando as diretrizes estabelecidas nesta Lei, bem como o disposto no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal;

II - promover estudos e pesquisas que permitam avaliar as ações voltadas para a alimentação escolar, desenvolvidas no âmbito das respectivas escolas;

III - promover a educação alimentar e nutricional, sanitária e ambiental nas escolas sob sua responsabilidade administrativa, com o intuito de formar hábitos alimentares saudáveis aos alunos atendidos, mediante atuação conjunta dos profissionais de educação e do responsável técnico de que trata o art. 11 desta Lei;

IV - realizar, em parceria com o FNDE, a capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social;

V - fornecer informações, sempre que solicitado, ao FNDE, ao CAE, aos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo, a respeito da execução do PNAE, sob sua responsabilidade;

VI - fornecer instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população;

VII - promover e executar ações de saneamento básico nos estabelecimentos escolares sob sua responsabilidade, na forma da legislação pertinente;

VIII - divulgar em locais públicos informações acerca do quantitativo de recursos financeiros recebidos para execução do PNAE;

IX - prestar contas dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE;

X - apresentar ao CAE, na forma e no prazo estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE, o relatório anual de gestão do PNAE.

Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:

I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;

II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;

III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;

IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, a seu critério, ampliar a composição dos membros do CAE, desde que obedecida a proporcionalidade definida nos incisos deste artigo.

§ 2º Cada membro titular do CAE terá 1 (um) suplente do mesmo segmento representado.

§ 3º Os membros terão mandato de 4 (quatro) anos, podendo ser reconduzidos de acordo com a indicação dos seus respectivos segmentos.

§ 4º A presidência e a vice-presidência do CAE somente poderão ser exercidas pelos representantes indicados nos incisos II, III e IV deste artigo.

§ 5º O exercício do mandato de conselheiros do CAE é considerado serviço público relevante, não remunerado.

§ 6º Caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios informar ao FNDE a composição do seu respectivo CAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

Art. 19. Compete ao CAE:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.

Art. 20. Fica o FNDE autorizado a suspender os repasses dos recursos do PNAE quando os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios:

I - não constituírem o respectivo CAE ou deixarem de efetuar os ajustes necessários, visando ao seu pleno funcionamento;

II - não apresentarem a prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos para execução do PNAE, na forma e nos prazos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE;

III - cometerem irregularidades na execução do PNAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

§ 1º Sem prejuízo do previsto no caput, fica o FNDE autorizado a comunicar eventuais irregularidades na execução do PNAE ao Ministério Público e demais órgãos ou autoridades ligadas ao tema de que trata o Programa.

§ 2º O restabelecimento do repasse dos recursos financeiros à conta do PNAE ocorrerá na forma definida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

Art. 21. Ocorrendo a suspensão prevista no art. 20, fica o FNDE autorizado a realizar, em conta específica, o repasse dos recursos equivalentes, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, diretamente às unidades executoras, conforme previsto no art. 6º desta Lei, correspondentes às escolas atingidas, para fornecimento da alimentação escolar, dispensando-se o procedimento licitatório para aquisição emergencial dos gêneros alimentícios, mantidas as demais regras estabelecidas para execução do PNAE, inclusive quanto à prestação de contas.

Parágrafo único. A partir da publicação desta Lei, o FNDE terá até 180 (cento e oitenta) dias para regulamentar a matéria de que trata o caput deste artigo.

Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 1º A assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino beneficiário e aos polos presenciais da UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica será definida anualmente e terá como base o número de alunos matriculados na educação básica e na UAB, de acordo, respectivamente, com dados do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação e com dados coletados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior - CAPES, observado o disposto no art. 24. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 2º A assistência financeira de que trata o § 1º será concedida sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante crédito do valor devido em conta bancária específica:

I - diretamente à unidade executora própria, representativa da comunidade escolar, ou àquela qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público;

II - ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município mantenedor do estabelecimento de ensino, que não possui unidade executora própria.

Art. 23. Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

Art. 24. O Conselho Deliberativo do FNDE expedirá normas relativas aos critérios de alocação, repasse, execução, prestação de contas dos recursos e valores per capita, bem como sobre a organização e funcionamento das unidades executoras próprias.

Parágrafo único. A fixação dos valores per capita contemplará, diferenciadamente, as escolas que oferecem educação especial de forma inclusiva ou especializada, de modo a assegurar, de acordo com os objetivos do PDDE, o adequado atendimento às necessidades dessa modalidade educacional.

Art. 25. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão inscrever, quando couber, nos respectivos orçamentos os recursos financeiros destinados aos estabelecimentos de ensino a eles vinculados, bem como prestar contas dos referidos recursos.

Art. 26. As prestações de contas dos recursos recebidos à conta do PDDE, a serem apresentadas nos prazos e constituídas dos documentos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE serão feitas:

I - pelas unidades executoras próprias das escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal e dos polos presenciais do sistema UAB aos Municípios e às Secretarias de Educação a que estejam vinculadas, que se encarregarão da análise, julgamento, consolidação e encaminhamento ao FNDE, conforme estabelecido pelo seu conselho deliberativo; (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

II - pelos Municípios, Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal e pelas entidades qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público àquele Fundo.

§ 1º As prestações de contas dos recursos transferidos para atendimento das escolas e dos polos presenciais do sistema UAB que não possuem unidades executoras próprias deverão ser feitas ao FNDE, observadas as respectivas redes de ensino, pelos Municípios e pelas Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 2º Fica o FNDE autorizado a suspender o repasse dos recursos do PDDE nas seguintes hipóteses:

I - omissão na prestação de contas, conforme definido pelo seu Conselho Deliberativo;

II - rejeição da prestação de contas;

III - utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PDDE, conforme constatado por análise documental ou de auditoria.

§ 3º Em caso de omissão no encaminhamento das prestações de contas, na forma do inciso I do caput, fica o FNDE autorizado a suspender o repasse dos recursos a todas as escolas e polos presenciais do sistema UAB da rede de ensino do respectivo ente federado. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 4º O gestor, responsável pela prestação de contas, que permitir, inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre os fatos, será responsabilizado na forma da lei.

Art. 27. Os entes federados, as unidades executoras próprias e as entidades qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público manterão arquivados, em sua sede, em boa guarda e organização, ainda que utilize serviços de contabilidade de terceiros, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado da data de julgamento da prestação de contas anual do FNDE pelo órgão de controle externo, os documentos fiscais, originais ou equivalentes, das despesas realizadas na execução das ações do PDDE.

Art. 28. A fiscalização da aplicação dos recursos financeiros relativos à execução do PDDE é de competência do FNDE e dos órgãos de controle externo e interno do Poder Executivo da União e será feita mediante realização de auditorias, inspeções e análise dos processos que originarem as respectivas prestações de contas.

Parágrafo único. Os órgãos incumbidos da fiscalização dos recursos destinados à execução do PDDE poderão celebrar convênios ou acordos, em regime de mútua cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do Programa.

Art. 29. Qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá denunciar ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União e ao Ministério Público irregularidades identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PDDE.

Art. 30. Os arts. 2º e 5º da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, no âmbito do Ministério da Educação, a ser executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com o objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, observadas as disposições desta Lei.

§ 1º O montante dos recursos financeiros será repassado em parcelas e calculado com base no número de alunos da educação básica pública residentes em área rural que utilizem transporte escolar oferecido pelos entes referidos no caput deste artigo.” (NR)

“Art. 5º O acompanhamento e o controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos repassados à conta do PNATE serão exercidos nos respectivos Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pelos conselhos previstos no § 13 do art. 24 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

§ 1º Fica o FNDE autorizado a suspender o repasse dos recursos do PNATE nas seguintes hipóteses:

I - omissão na prestação de contas, conforme definido pelo seu Conselho Deliberativo;

II - rejeição da prestação de contas;

III - utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do Programa, conforme constatado por análise documental ou de auditoria.” (NR)

Art. 31. A Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Ficam o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes autorizados a conceder bolsas de estudo e bolsas de pesquisa no âmbito dos programas de formação de professores para a educação básica desenvolvidos pelo Ministério da Educação, inclusive na modalidade a distância, que visem:

III - à participação de professores em projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias educacionais na área de formação inicial e continuada de professores para a educação básica e para o sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB.

§ 4º Adicionalmente, poderão ser concedidas bolsas a professores que atuem em programas de formação inicial e continuada de funcionários de escola e de secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como em programas de formação profissional inicial e continuada, na forma do art. 2º desta Lei.” (NR)

“Art. 3º As bolsas de que trata o art. 2º desta Lei serão concedidas diretamente ao beneficiário, por meio de crédito bancário, nos termos de normas expedidas pelas respectivas instituições concedentes, e mediante a celebração de termo de compromisso em que constem os correspondentes direitos e obrigações.” (NR)

“Art. 4º As despesas com a execução das ações previstas nesta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas anualmente ao FNDE e à Capes, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual.” (NR)

Art. 32. Os arts. 1º e 7º da Lei nº 11.507, de 20 de julho de 2007, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituído o Auxílio de Avaliação Educacional - AAE, devido ao servidor que, em decorrência do exercício da docência ou pesquisa no ensino superior público ou privado, participe, em caráter eventual, de processo de avaliação educacional de instituições, cursos, projetos ou desempenho de estudantes realizado por iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

Educacionais Anísio Teixeira - Inep, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.” (NR)

“Art. 7º As despesas decorrentes do AAE correrão à conta de dotações e limites previstos no orçamento anual consignadas à Capes, ao Inep e ao FNDE no grupo de despesas ‘Outras Despesas Correntes’.” (NR)

Art. 33. Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera, a ser implantado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra.

Parágrafo único. Ato do Poder Executivo disporá sobre as normas de funcionamento, execução e gestão do Programa.

Art. 33-A. O Poder Executivo fica autorizado a conceder bolsas aos professores das redes públicas de educação e a estudantes beneficiários do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 1º Os professores das redes públicas de educação poderão perceber bolsas pela participação nas atividades do Pronera, desde que não haja prejuízo à sua carga horária regular e ao atendimento do plano de metas de cada instituição com seu mantenedor, se for o caso. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 2º Os valores e os critérios para concessão e manutenção das bolsas serão fixados pelo Poder Executivo. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 3º As atividades exercidas no âmbito do Pronera não caracterizam vínculo empregatício e os valores recebidos a título de bolsa não se incorporam, para qualquer efeito, ao vencimento, salário, remuneração ou proventos recebidos. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

Art. 34. Ficam revogados os arts. 1º a 14 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.

Art. 35. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 16 de junho de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

JOSÉ ALENCAR GOMES DA SILVA

Fernando Haddad

Paulo Bernardo Silva



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006.

Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Art. 2º A formulação, gestão e execução da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais serão articuladas, em todas as fases de sua formulação e implementação, com a política agrícola, na forma da lei, e com as políticas voltadas para a reforma agrária.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º; (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º. [\(Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011\)](#)

§ 3º O Conselho Monetário Nacional - CMN pode estabelecer critérios e condições adicionais de enquadramento para fins de acesso às linhas de crédito destinadas aos agricultores familiares, de forma a contemplar as especificidades dos seus diferentes segmentos. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

§ 4º Podem ser criadas linhas de crédito destinadas às cooperativas e associações que atendam a percentuais mínimos de agricultores familiares em seu quadro de cooperados ou associados e de matéria-prima beneficiada, processada ou comercializada oriunda desses agricultores, conforme disposto pelo CMN. [\(Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009\)](#)

Art. 4º A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais observará, dentre outros, os seguintes princípios:

I - descentralização;

II - sustentabilidade ambiental, social e econômica;

III - equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia;

IV - participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais.

Art. 5º Para atingir seus objetivos, a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais promoverá o planejamento e a execução das ações, de forma a compatibilizar as seguintes áreas:

I - crédito e fundo de aval;

II - infra-estrutura e serviços;

III - assistência técnica e extensão rural;

IV - pesquisa;

V - comercialização;

VI - seguro;

VII - habitação;

VIII - legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária;

IX - cooperativismo e associativismo;

X - educação, capacitação e profissionalização;

XI - negócios e serviços rurais não agrícolas;

XII - agroindustrialização.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que for necessário à sua aplicação.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de julho de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Guilherme Cassel



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006.

Regulamento

Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na 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 sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

Art. 5º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.

Art. 6º O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.

CAPÍTULO II

DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA

ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Art. 7º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.

§ 1º A participação no SISAN de que trata este artigo deverá obedecer aos princípios e diretrizes do Sistema e será definida a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser criada em ato do Poder Executivo Federal.

§ 2º Os órgãos responsáveis pela definição dos critérios de que trata o § 1º deste artigo poderão estabelecer requisitos distintos e específicos para os setores público e privado.

§ 3º Os órgãos e entidades públicos ou privados que integram o SISAN o farão em caráter interdependente, assegurada a autonomia dos seus processos decisórios.

§ 4º O dever do poder público não exclui a responsabilidade das entidades da sociedade civil integrantes do SISAN.

Art. 8º O SISAN reger-se-á pelos seguintes princípios:

I – universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação;

II – preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;

III – participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e

IV – transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

Art. 9º O SISAN tem como base as seguintes diretrizes:

I – promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;

II – descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;

III – monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;

IV – conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;

V – articulação entre orçamento e gestão; e

VI – estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Art. 10. O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País.

Art. 11. Integram o SISAN:

I – a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN;

II – o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições:

a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio;

b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução;

c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;

e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;

f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional;

III – a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras:

a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação;

b) coordenar a execução da Política e do Plano;

c) articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal;

IV – os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

V – as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

§ 1º A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional será precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos

órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas quais serão escolhidos os delegados à Conferência Nacional.

§ 2º O CONSEA será composto a partir dos seguintes critérios:

I – 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional;

II – 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e

III – observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.

§ 3º O CONSEA será presidido por um de seus integrantes, representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República.

§ 4º A atuação dos conselheiros, efetivos e suplentes, no CONSEA, será considerada serviço de relevante interesse público e não remunerada.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 12. Ficam mantidas as atuais designações dos membros do CONSEA com seus respectivos mandatos.

Parágrafo único. O CONSEA deverá, no prazo do mandato de seus atuais membros, definir a realização da próxima Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a composição dos delegados, bem como os procedimentos para sua indicação, conforme o disposto no § 2º do art. 11 desta Lei.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de setembro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Patrus Ananias