

O USO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE ALIMENTAÇÃO NA REAPROXIMAÇÃO DO PEQUENO PRODUTOR COM O CONSUMIDOR: O CASO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Luciana Correia Villa Real¹ e Sergio Schneider²

RESUMO: Este trabalho aborda a problemática da relação entre consumo, produção e políticas públicas alimentares analisando o papel e as potencialidades do Programa de Alimentação Escolar brasileiro. Para tanto, é descrito o caso de Belo Horizonte (MG) e sua estratégia para adquirir alimentos de agricultores familiares para a merenda escolar.

PALAVRAS-CHAVE: Alimentação. Consumo. Produção. Sistema agroalimentar. Alimentação escolar.

THE USE OF PUBLIC FOOD PROGRAMS TO BRING TOGETHER SMALL FARMERS AND CONSUMERS AGAIN: THE CASE OF THE SCHOOL FOOD PROGRAM

ABSTRACT: This work approaches the challenging relation among consumption, production and public food policies analyzing the role and the potentialities of the Brazilian School Food Program. We describe the case of Belo Horizonte (MG) and its strategy to buy food from family farmers for school lunches.

KEYWORDS: Food. Consumption. Production. Agri-food system. School lunches.

INTRODUÇÃO

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

1 Nutricionista, Mestranda em Desenvolvimento Rural - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

2 Professor de Sociologia do Desenvolvimento Rural. Programas de Pós-Graduação em Sociologia e Desenvolvimento Rural - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

A transição nutricional é influenciada por diversos fatores, como o aumento da participação feminina no mercado de trabalho, a ausência de atividade física, o excesso de tarefas e tempo limitado para as refeições - aumentando, assim, a procura por alimentos rápidos (os chamados *fast-foods*). Ciente desse contexto, a indústria alimentícia disponibiliza uma enorme variedade de produtos congelados para o rápido preparo e consumo, que são fabricados com enormes quantidades de açúcar, sal e gordura, além de aditivos químicos.

Esse sistema alimentar moderno caracteriza-se pela especialização e tecnicização da agricultura, combinada com a melhoria dos transportes de longas distâncias. Assim, muda-se o modo de se conceber a agricultura, o que significa uma mudança quantitativa, além da mudança de escopo, por seu caráter de deslocamento.

A especialização e a tecnicização da agricultura romperam com os métodos tradicionais de cultivo, que podem ser ambientalmente benignos e sustentáveis. Este modelo de agricultura está ligado à crescente evidência de impactos, tanto à saúde quanto ambientais, como a utilização de pesticidas para o trabalho agrícola, resíduos para os consumidores, e o uso intensivo de água e solo.

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

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

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

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

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

A capacidade do PNAE de aproximar a segurança alimentar, visando à melhoria da saúde pública, assim como à construção de mercados e políticas de abastecimento alimentar, o torna um aliado na formação de novos hábitos alimentares e uma possibilidade

de incentivo ao desenvolvimento rural, uma vez que o Programa, principalmente após sua descentralização, tem contribuído, em alguns municípios, para incrementar a alimentação dos escolares e ampliado o potencial de incentivo à produção da agricultura familiar local.

Com base nessas considerações, este trabalho procura analisar o Programa de Alimentação Escolar e seu potencial no auxílio do enfrentamento de problemas relacionados ao consumo e produção de alimentos, que pode se dar pela integração de políticas à saúde dos escolares e, também, mediante a criação de mercados para os produtores locais.

1 OS HÁBITOS ALIMENTARES DOS BRASILEIROS

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

Esses novos hábitos alimentares da população têm causado alguns danos à saúde. Uma série de pesquisas foram divulgadas no decorrer do ano de 2010 tanto sobre o consumo quanto sobre a situação nutricional dos brasileiros.

O Ministério da Saúde³ divulgou um estudo mostrando que os problemas de sobrepeso e obesidade aumentaram de tal forma que, até 2022, a sociedade brasileira poderá ficar tão obesa quanto os norte-americanos - atuais líderes do *ranking*. Em 2006, 42,7% dos brasileiros estavam acima do peso. Já em 2009, o percentual saltou para 46,6%. Os obesos passaram de 11,4% para 13,9%. Os doentes de diabetes, - que tem o excesso de peso entre suas principais causas -, aumentaram de 5,2% para 5,8%. Em três anos, a doença passou a ser a terceira maior causadora de mortes no país (49 mil em 2008), atrás apenas dos males isquêmicos do coração (94 mil) e cardiovasculares (97 mil).

A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Ministério da Saúde, entrevistou e tomou medidas de peso e altura de pessoas em 55.970 domicílios em todos os estados e no Distrito Federal, no período entre 2008 e 2009. Com o objetivo de obter uma tendência secular das variações da prevalência de sobrepeso e obesidade da população brasileira, esses dados foram comparados aos do Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF), realizado

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

entre 1974 e 1975⁴; da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN), de 1989⁵; e da POF de 2002 e 2003.

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

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

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

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

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

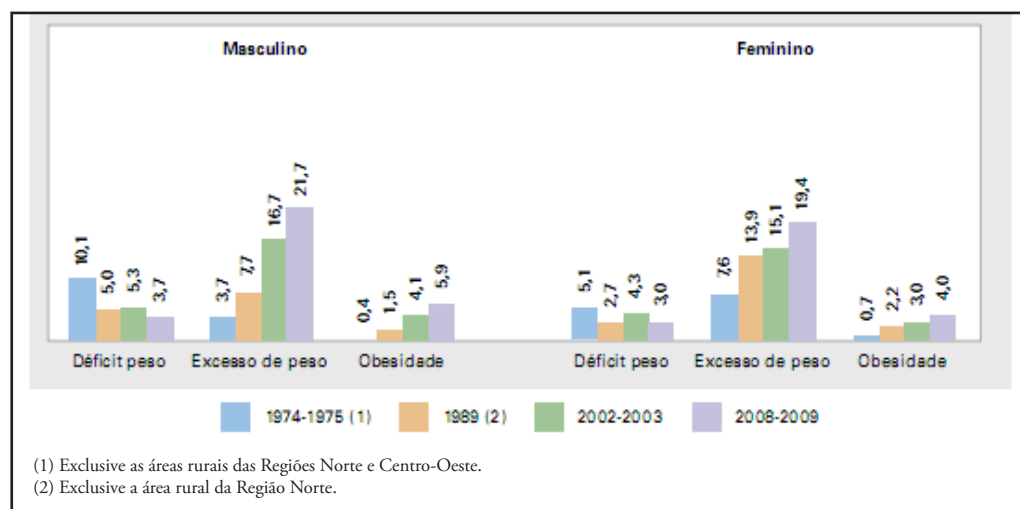
Fonte: IBGE, Pesquisa de orçamentos familiares - 2008-2009. Antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil (IBGE, 2010b, p. 56).

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

Dessa pesquisa, conclui-se que houve um aumento significativo de sobrepeso e obesidade nas últimas décadas. Em 2009, uma em cada três crianças na faixa de 5 a 9 anos

estava com sobrepeso - a obesidade atingiu 16,6% dos meninos e 11,8% das meninas. No período de 1974 a 2009, como pode ser observado no Gráfico 1, a prevalência de sobrepeso em crianças e adolescentes, entre 10 e 19 anos, passou de 3,7% para 21,7% no sexo masculino e de 7,6% para 19,4% no sexo feminino. Já na população adulta masculina, o sobrepeso passou de 18,5% para 50,1%, enquanto que na feminina alterou de 28,7% para 48%.

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

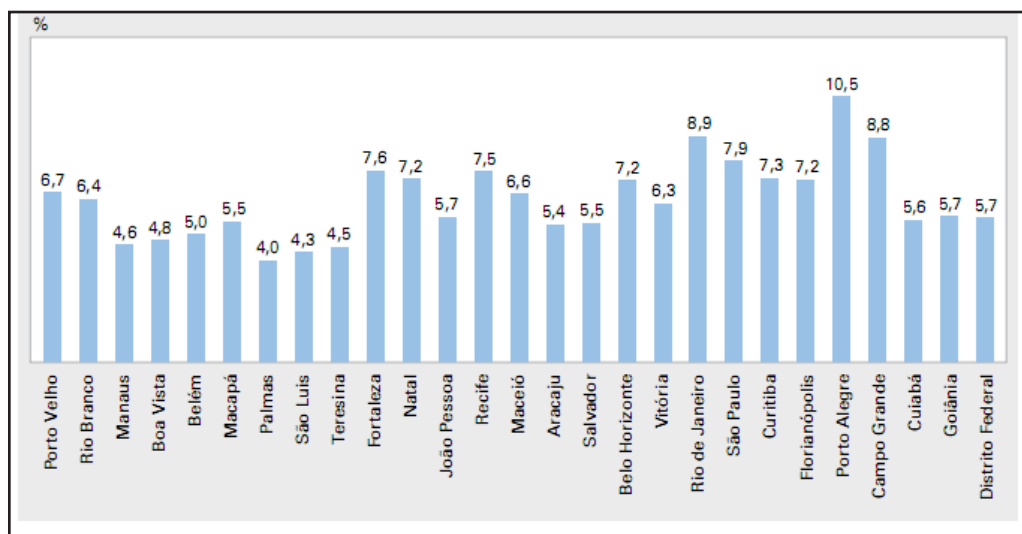


Fonte: IBGE, Pesquisa de orçamentos familiares, 2008-2009. Antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil (IBGE, 2010b, p. 58).

Tal como mostra o Gráfico 2, abaixo, entre os escolares, o principal problema nutricional verificado entre os alunos do 9º ano do ensino fundamental nas capitais e no Distrito Federal também foi o excesso de peso. Tal fato ficou evidenciado na Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE⁶), que apontou que os escolares da rede privada foram os que apresentaram as maiores prevalências de obesidade. As maiores frequências foram observadas em Porto Alegre (10,5%), Rio de Janeiro (8,9%) e Campo Grande (8,9%).

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

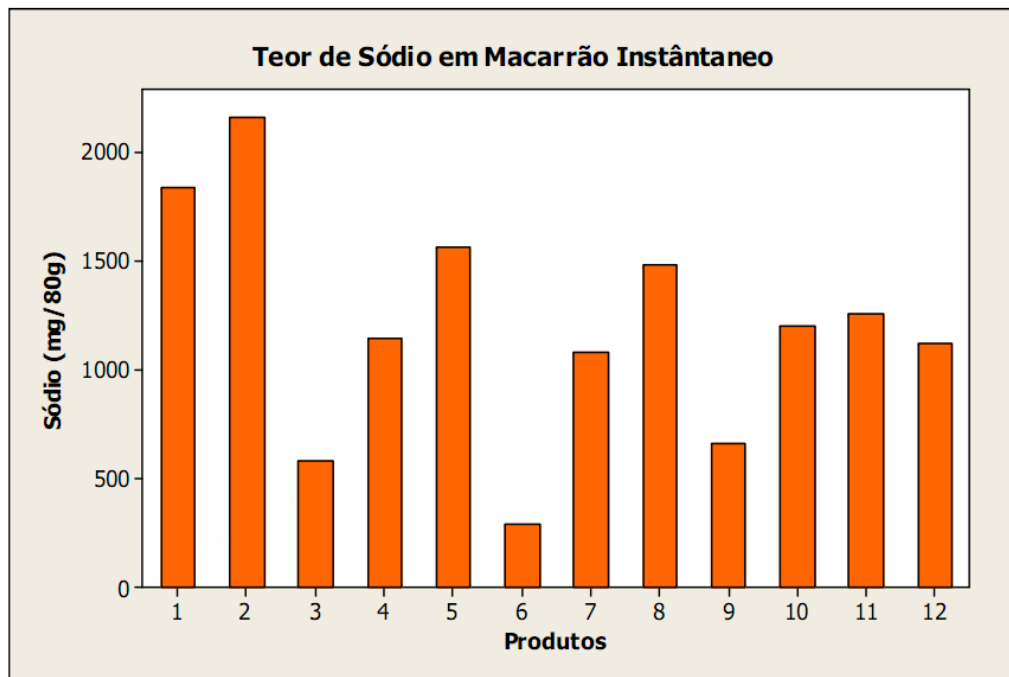
Com o aumento do consumo de produtos industrializados, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) divulgou, em 2010, os resultados de um estudo em que verificou a quantidade de sódio, gordura saturada, gordura trans e açúcares em mais de 20 categorias desses alimentos.

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

Mas o que mais chamou a atenção foi o caso do macarrão instantâneo. A média do teor de sódio encontrada, nos 12 produtos analisados foi de 1.198 mg de sódio por porção

de 80 g, com resultados variando de 288 mg até 2.160 mg por porção. O valor máximo é 7,5 vezes superior ao valor mínimo encontrado, tal como indicado no Gráfico 3.

GRÁFICO 3 - Teor de sódio em macarrão instantâneo



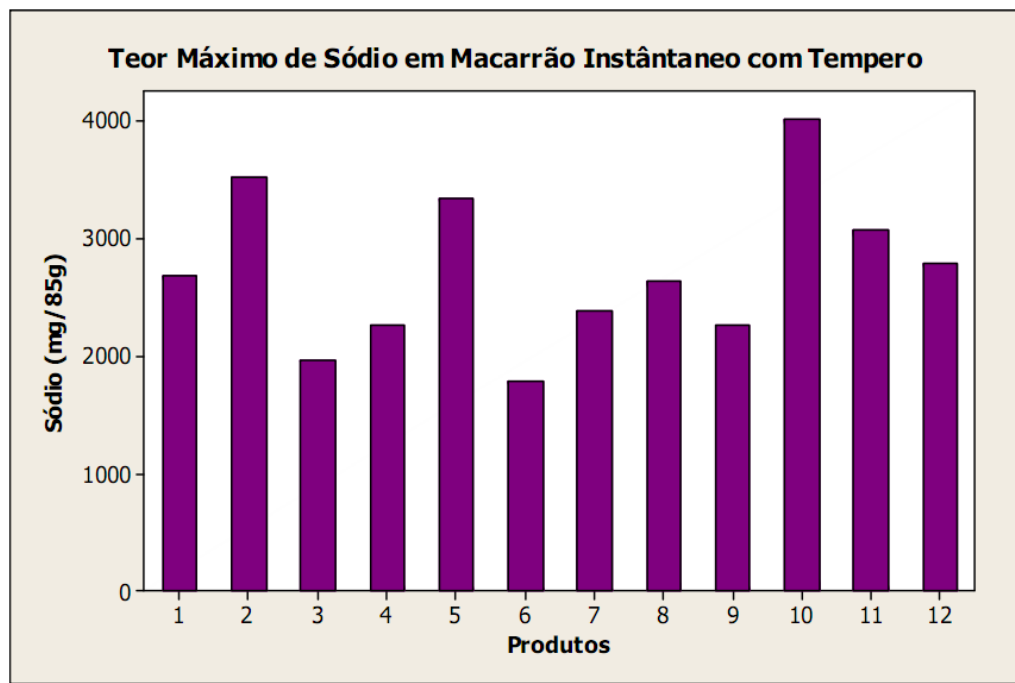
Fonte: Anvisa, Perfil nutricional dos alimentos processados (2010, p. 19).

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

Como exposto no Gráfico 4, o valor médio de sódio encontrado na porção (2.721 mg) de macarrão instantâneo com tempero ultrapassa os valores diários de referência de nutrientes estabelecidos na Resolução nº 360, de 23 de dezembro de 2003, sobre rotulagem nutricional de alimentos embalados, que torna obrigatória a rotulagem nutricional e estabelece 2.400 mg de sódio como valores diários de referência para declaração obrigatória. O valor máximo, de 4.010 mg, representa 167% de sódio em apenas uma porção do alimento⁷.

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

GRÁFICO 4 - Teor máximo de sódio em macarrão instantâneo com tempero



Fonte: Anvisa, Perfil nutricional dos alimentos processados (2010, p. 21)

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

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

Em vista de todos os problemas que o padrão alimentar atual tem causado à saúde da população, Lang e Heasman (2004) sugerem uma mudança de pensamento, em que se possa ligar humanos com saúde ambiental, bem como formular políticas públicas que providenciem soluções que tratem das inúmeras doenças associadas com os alimentos e o meio ambiente.

Dessa forma, na última década, muitos estudiosos têm defendido estratégias de realocização, que aumentam a produção local de alimentos para consumo local. Assim, conforme afirma Sonnino (2009), os sistemas alimentares locais proporcionam uma série de benefícios econômicos, ambientais e socioculturais, como o aumento do valor agregado para pequenos produtores, diminuição dos custos de energia e poluição, e do estabelecimento de

novas relações de confiança entre produtores e consumidores, que são considerados cruciais para atingir os objetivos gerais do desenvolvimento sustentável.

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

- 1) é assumido que as variáveis naturais locais (como o clima, solo e qualidade da água) têm uma influência positiva sobre a qualidade dos alimentos produzidos - um pressuposto implícito em conceitos como *terroir*⁸, por exemplo. Ao mesmo tempo, a realocação também é vista como uma estratégia muito eficaz para reduzir as *food miles*⁹, bem como os custos de energia, e da poluição, associados com a produção, transporte e distribuição global de alimentos em todo o mundo;
- 2) alega-se que, em contraste com os sistemas de alimentos globalizados, as cadeias alimentares locais promovem economias socialmente incorporadas ao local, promovendo relações de confiança entre produtores e consumidores, capital social e desenvolvimento econômico local. Alguns exemplos deste tipo de abordagem seriam o desenvolvimento de um sistema alimentar sustentável local oferecendo não apenas ganhos econômicos para a comunidade, mas também estimulando a participação cívica, cooperação, assim como relações sociais saudáveis. Também, podem-se citar as oportunidades oferecidas, por meio das inovações sociais, como o apoio da comunidade agrícola para recuperar as dimensões perdidas do mercado como um ligar de interação social; e
- 3) o alimento local é frequentemente assumido como sendo mais fresco, maduro, nutritivo e saudável do que os alimentos industrializados.

Desse modo, o local está envolvido em um processo dinâmico de atribuições de significados que passa a ser associado à criação e recriação de discursos que empoderam um local - amparado por meio de um tempo específico: capital cultural, autenticidade e história;

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

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

ou por um espaço específico: condições de clima, relevo, território. Sonnino e Marsden (2006) defendem esse conceito por abranger, no contexto dos alimentos, dimensões políticas, econômicas, ambientais e culturais das cadeias alimentares. Dessa forma, tal conceito pode descrever as inter-relações entre natureza, proveniência e qualidades que diferenciem os alimentos locais das *commodities* globalizadas, conforme afirmam os autores.

Com base no exposto acima, o Programa de Alimentação Escolar brasileiro passa a ser visto como um instrumento em potencial para ser utilizado como política pública promotora de um modelo alimentar diferenciado, uma vez que está criando novas oportunidades para os produtores de alimentos locais.

2 OPORTUNIDADES PARA A AGRICULTURA FAMILIAR A PARTIR DE NOVOS MERCADOS

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

Nesse ponto, Maluf (1999) faz referência ao desafio da construção de mercados para os agricultores de pequeno e médio portes e também para a pequena indústria agroalimentar, e o varejo tradicional. Segundo o mesmo autor, a construção de mercados engloba relações sociais e elementos institucionais que conformam a atividade mercantil. Essas relações e elementos são mais visíveis no âmbito dos espaços locais e regionais. Ações públicas, desde a ótica do abastecimento, são um dos principais mecanismos de colagem da construção de mercados com a questão do acesso aos alimentos.

Em segundo lugar, Maluf (1999) ressalta que é preciso considerar como as relações de abastecimento podem contribuir para o acesso aos alimentos por toda a população, em condições apropriadas em termos da quantidade, preço e qualidade dos alimentos. À parte das iniciativas voltadas ao enfrentamento da insuficiência de renda, enquadram-se as ações nas esferas da intermediação mercantil e do comércio de varejo, no consumo de alimentos preparados, na organização de compras comunitárias, bem como na implementação de programas de distribuição de alimentos.

Para se ter uma ideia do potencial da agricultura familiar, conforme o Censo Agropecuário 2006 o país tinha, nesse mesmo ano, 5,17 milhões de estabelecimentos agropecuários. Desse total, 84,4% (ou quase 4,36 milhões) eram estabelecimentos de agricultura familiar¹⁰ e 15,6% (ou 807 mil) eram estabelecimentos de agricultura não familiar,

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

ou seja, patronais, cuja área excedia a quatro módulos fiscais. No entanto, os estabelecimentos de agricultura familiar ocupavam apenas $\frac{1}{4}$ da área total dos estabelecimentos agropecuários do país (aproximadamente 330 milhões de hectares), enquanto os estabelecimentos patronais dominavam $\frac{3}{4}$ dela. Esse predomínio fundiário da agricultura patronal contrasta com o predomínio demográfico da agricultura familiar (CONSEA, 2010).

Em todas as regiões, a agricultura familiar responde pela maioria das ocupações em atividade agropecuária. Segundo o Censo 2006, os estabelecimentos de agricultura familiar absorvem 75% de toda a população ocupada em estabelecimentos agropecuários no país, estimada em 16,5 milhões de pessoas. Nas Regiões Norte, Nordeste e Sul, a proporção do pessoal ocupado em estabelecimentos agrícolas familiares está acima da média nacional, variando de 76,7% no Sul a aproximadamente 83% no Norte e Nordeste. No Sudeste e no Centro-Oeste a agricultura familiar representa, respectivamente, 54,8% e 52,6% das ocupações.

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

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

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

Ainda que os agricultores familiares tenham uma marcante participação na produção agropecuária brasileira, percebe-se, porém, que a pequena produção ainda tem sido marginalizada, uma vez que os alimentos processados tornaram-se primordiais nas estratégias de crescimento de exportações. Tal deslocação da produção agrícola para médios

e grandes produtores tem a ver com as exigências maiores de logística e qualidade, como afirma Wilkinson (2003).

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

3 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - DESTAQUE PARA OS MERCADOS INSTITUCIONAIS

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

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

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

4 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E SUAS INTERFACES COM A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Nos anos recentes, observa-se que o Estado passou a dispensar maior atenção à produção agroalimentar e, sobretudo, a voltar-se à questão da Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SAN). As políticas públicas que surgiram desse interesse assentam-se em dois componentes básicos: o alimentar, associado à produção, disponibilidade, comercialização

e acesso ao alimento, e o nutricional, relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica dos alimentos, estando assim voltado ao estado de nutrição da população. Esses dois componentes propõem um modelo de produção e consumo de alimentos mais sustentável, e que permita que a produção obtida pelos pequenos agricultores familiares se aproxime dos consumidores de alimentos, favorecendo uma reconexão da cadeia alimentar, bem como o estreitamento da relação campo-cidade. Desse modo, programas públicos alimentares, em especial o PNAE, surgem como potenciais reintegradores desses componentes, considerando as suas condições de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo e à produção de alimentos.

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

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

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

A descentralização do Programa, em 1994, foi instituída por meio da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, e permitiu que a Fundação de Assistência ao Estudante, órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura e responsável pelo PNAE, estabelecesse convênios com estados e municípios para o repasse de recursos financeiros. Esse repasse ficou condicionado à criação dos Conselhos de Alimentação Escolar em cada estado e município, cuja função é fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à merenda escolar, assim como acompanhar a elaboração dos cardápios, que passou a ser de responsabilidade dos estados e municípios.

Com a descentralização, o município passou a ser gestor da alimentação escolar, promovendo: a racionalização da logística e dos custos de distribuição dos produtos; promoção do desenvolvimento local - com a inserção da pequena empresa, do comércio

local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local; elaboração de cardápios compatíveis com os hábitos alimentares das comunidades; e diversificação de suas preparações, assim como maior participação da sociedade civil.

Outro importante avanço do Programa foi a Medida Provisória (MP) nº 2.178, de 28/06/2001, que destaca a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos e o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local. Com essa MP, abre-se o caminho para as discussões da participação da agricultura familiar no PNAE.

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

4.1 O processo de aquisição pública do Programa

Os processos de aquisição pública para o PNAE, até 2009, estavam associados exclusivamente à Lei 8.666, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, sancionada em junho de 1993. Ela trouxe avanços no que diz respeito às questões disciplinadoras dos procedimentos licitatórios e do controle dos atos do agente público, destacando-se, segundo Herrmann (1998): 1) a utilização de critérios objetivos na qualificação e no julgamento das licitações; 2) a democratização da participação das empresas nos processos licitatórios; 3) a exigência de vincular-se o procedimento licitatório a recursos previamente disponíveis para o mesmo; 4) a democratização do acesso aos dados referentes aos procedimentos administrativos e a possibilidade de contestação judicial por qualquer cidadão; e 5) o estabelecimento de punições para os administradores públicos e privados que burlassem a lei.

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

A fim de ultrapassar a burocracia dos processos licitatórios, alguns municípios utilizaram o PAA para abastecer o PNAE, objetivando desburocratizar a compra de produtos da agricultura familiar. Em 2005, segundo Turpim (2009), 10,1% dos municípios

inscritos no Prêmio Gestor da Merenda Escolar¹¹ utilizavam o PAA para adquirir produtos da agricultura familiar e abastecer o PNAE.

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

Dessa forma, o PAA, mesmo com alguns entraves¹², é visto como um grande potencial do Programa de Alimentação Escolar em concretizar as políticas de segurança alimentar vinculando consumo e produção - e como essa reaproximação poderia trazer diversos benefícios para a sociedade. Também, o Programa passou a ser referência para a formulação da Medida Provisória nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e Resolução nº 38, de 16 de julho do mesmo ano.

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

A partir dessas mudanças, o PNAE passa a apresentar-se como um grande potencial a ser utilizado como uma política de caráter estruturante, considerando que, no momento em que passa a adquirir os gêneros alimentícios de agricultores locais, constrói-se um novo

11 O Prêmio, organizado pela ONG Ação Fome Zero, é uma atividade de avaliação, seleção e divulgação de boas práticas em gestões públicas municipais do Programa Nacional de Alimentação Escolar. O objetivo é dar visibilidade às prefeituras que desenvolvem práticas criativas e inovadoras do programa de merenda escolar, para que elas sirvam de modelo a outras cidades. A seleção e a premiação dos municípios são feitas a partir de indicadores baseados na aplicação de recursos orçamentários, na qualidade nutricional da merenda oferecida, na participação dos Conselhos de Alimentação Escolar e em iniciativas da administração pública que resultem na promoção do desenvolvimento local.

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

nicho de mercado para os pequenos agricultores. Tal fato contribuiria para o auxílio de empregos e trabalho no meio rural, diminuição do êxodo e da pobreza rural e urbana. Para além incentivar-se-ia o consumo sustentável, ao associá-lo à produção de alimentos locais, trazendo não apenas benefícios para a saúde dos consumidores, mas também para o ambiente.

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

Aqui será relatado o caso de Belo Horizonte (MG), que tem seu sistema de compra dos programas locais de alimentação agregado em uma mesma secretaria, permitindo aos fornecedores oferecerem preços mais baratos. A aquisição dos produtos, que é feita diretamente de pequenos produtores e comerciantes locais, garantiu alimentos mais saudáveis, além de estimular novas formas de comercialização.

5 O CASO DE BELO HORIZONTE (MG)

Com 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e 2,3 milhões de habitantes, Belo Horizonte é a sexta cidade mais populosa do país, sendo indicada pelo *Population Crisis Committee*, da ONU, como a metrópole com melhor qualidade de vida na América Latina e a 45ª entre as 100 melhores cidades do mundo.

Principal polo do desenvolvimento industrial e comercial de Minas Gerais, o município possui um importante núcleo criador de estilismo e moda. Seu parque produtivo é um dos cinco maiores da América do Sul, com destaque para a indústria automobilística e de autopeças, siderurgia, eletroeletrônica e construção civil.

A cidade criou, em 1993, sua Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB-BH). O abastecimento e a segurança alimentar faziam parte da plataforma de campanha do candidato Patrus Ananias, que, após ser eleito, montou uma equipe de transição.

A Proposta de Criação da Secretaria Municipal de Abastecimento, que foi enviada à Câmara de Vereadores em janeiro do mesmo ano, demonstrava o compromisso da nova estrutura com a questão da segurança alimentar. Na justificativa da Proposta, fazia-se um levantamento da situação financeira e social das famílias em Belo Horizonte, onde cerca de 1/5 dos domicílios, à época, tinha renda inferior a dois salários mínimos, passando por sérias dificuldades para ter uma alimentação suficiente, regular e com qualidade. Também, essa população encontrava dificuldades de acesso aos equipamentos e às estruturas de comercialização. Ademais, apontava-se que Belo Horizonte estava entre as quatro capitais com o custo alimentar mais alto.

A ação municipal tem se direcionado para uma atuação direta na promoção de mecanismos por meio dos quais o produtor - em especial o pequeno - possa vender seus produtos diretamente ao consumidor final, assim como para uma regulação da margem de lucro dos produtos comercializados nos equipamentos sob sua administração. Além disso, volta-se para a criação de um canal institucional por meio do qual o poder público possa

garantir um comprometimento do setor privado em relação à política de preços, associada à qualidade dos produtos.

Com o objetivo de planejar e coordenar a Política de Abastecimento e Segurança Alimentar e Nutricional da capital mineira, em 1993 foi criada a Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento (SMAAB). Seus programas são ecologicamente sustentáveis, com qualidade e a preços acessíveis para a população. Os alimentos, que chegam diretamente dos produtores, são monitorados por profissionais da própria Secretaria, sendo oferecidos em feiras, eventos e empresas por meio dos programas, como também integram o cardápio da merenda escolar e de famílias de baixa renda, a partir das hortas comunitárias.

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

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

A prefeitura de Belo Horizonte também tem estimulado os municípios, bem como as microrregiões no seu entorno a promover, por meio de organismos públicos, pesquisas com o intuito de elucidar a sua vocação agrícola, incentivando a produção de culturas variadas conforme as potencialidades de cada região.

5.1 Como funciona o PNAE no município

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

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

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

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

Os cardápios são elaborados por uma equipe de nutricionistas da Secretaria de Abastecimento. À merenda escolar foi acrescida, além de carne, hortaliças, duas frutas e um suco todas as semanas, também com o objetivo de estimular hábitos alimentares mais saudáveis.

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

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

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

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diversas pesquisas demonstram um declínio no consumo de alimentos básicos por brasileiros - como o arroz e o feijão - e um aumento no dos produtos industrializados. Como consequência, estudos apontam que os problemas de sobrepeso e obesidade aumentaram de tal forma que, nos próximos anos, a sociedade brasileira poderá ficar tão obesa quanto os norte-americanos.

A população acima do peso atingiu cerca de metade dos adultos em todas as regiões, com destaque para o Sul e Sudeste. Entre os escolares, o excesso de peso também foi verificado como o principal problema nutricional dos alunos do 9º ano do ensino fundamental, sendo a maior frequência observada em Porto Alegre (RS).

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

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

Considerando esse contexto, descreve-se a experiência em Belo Horizonte (MG), que criou, em 1993, a Secretaria Municipal de Abastecimento. Suas ações direcionam-se para uma atuação direta na promoção de mecanismos por meio dos quais o produtor - em especial o pequeno - possa vender seus produtos diretamente ao consumidor final. Também houve a criação de um canal institucional por meio do qual o poder público pode garantir um comprometimento do setor privado em relação à política de preços, associada à qualidade dos produtos.

Ainda em 1993, a Secretaria passou a operar o Programa de Alimentação Escolar de Belo Horizonte. De maneira articulada com a Educação e com recursos repassados pelo Ministério da Educação, promoveu a substituição de alimentos formulados por alimentos *in natura* ou elaborados nas próprias escolas.

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

Procurou-se evidenciar neste estudo que, com a reformulação do PNAE e seu estímulo à compra de gêneros alimentícios de agricultores familiares, pode haver uma reconexão entre os produtores e consumidores de alimentos - ligação esta perdida devido o aumento da industrialização destes últimos.

Bons exemplos devem ser evidenciados para que os municípios que ainda não estão conseguindo realizar as compras de pequenos produtores locais inspirem-se e consigam quebrar as barreiras - quaisquer que sejam - dentro de sua cidade.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA. **Perfil nutricional dos alimentos processados**. Brasília/DF, 2010.

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

HERRMANN, I. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO. 3., São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 1998.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF - 2008-2009**. Antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil. Rio de Janeiro/RJ, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF - 2008-2009**. Avaliação nutricional da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil. Rio de Janeiro/RJ, 2010.

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

MACHADO, M. **Políticas de segurança alimentar - Belo Horizonte e Santos/SP: uma visão sobre continuidade e mudança**. 2006. 137 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

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

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

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

MIELNICZUK, V. B. O. **Gosto ou necessidade?** Os significados da alimentação escolar no município do Rio de Janeiro. 2005. 202 f. Dissertação (Mestrado em

Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

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

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

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

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

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo**: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

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

WILKINSON, J. Embeddedness, the new food economy and defensive localism. **Journal of Rural Studies**, v. 19, p. 23-32, 2003.

