

## ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DE INCLUSÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

Clarice Soares Carvalhosa<sup>1</sup>  
Luciene Burlandy<sup>2</sup>

**Resumo:** O Programa Nacional de Alimentação Escolar foi criado em 1955 e passou por transformações no sentido da descentralização, universalidade e participação social. Em 2009 instituiu em seu escopo a obrigatoriedade de compra local da agricultura familiar. Esse artigo analisa os pressupostos e justificativas para essa inflexão, com base na legislação do programa desde sua implantação até a atualidade. Conclui-se que a Segurança Alimentar e Nutricional induziu a inflexão do PNAE no sentido de fortalecer a agricultura familiar, mas já havia justificativas anteriores para tal, pautadas na redução de custo, bem como a indicação de compra local e priorização de gêneros *in natura*.

**Palavras-chave:** Agricultura Familiar; Alimentação Escolar; Segurança Alimentar e Nutricional.

**Abstract:** The National School Feeding Program was created in 1955 and underwent transformations regarding decentralization, universality and social participation. In 2009, it instituted in its scope a compulsory local purchase of family farmers. This article analyzes the assumptions and justifications for this inflection, based on the legislation of the program from its implementation till the present time. It was concluded that Food and Nutrition Security induced an inflection of the PNAE in order to strengthen the family farmers, but there were already previous justifications for this, based on the reduction of cost, as well as an indication of local purchase and prioritization of fresh food.

**Keywords:** Family Farming; School Feeding; Food and nutrition security.

### 1 - INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é considerado o mais antigo programa de nutrição brasileiro e um dos maiores do mundo em funcionamento ininterrupto desde a década de 1950 (BRASIL, 2015a). Intitulado inicialmente de Campanha de Merenda Escolar, o programa foi instituído em 1955 com o objetivo primordial de ofertar alimentação escolar (AE) em instituições públicas ou privadas de educação, por meio do financiamento e da doação de alimentos, principalmente de leite, por parte de organismos internacionais. Em 1994 deixa de ser um programa centralizado, e, a partir de metas assumidas pelo governo federal no Plano de Combate à Fome e à Miséria, sua gestão passa para os municípios, tornando-se responsabilidade de todos os entes federados, mas, também, de diversos atores sociais que participam do processo, como gestores, professores, alunos, pais, nutricionistas, merendeiras e agricultores (BRASIL, 1955; GABRIEL, 2013).

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. Correspondência: Rua Prof. Marcos Waldemar de Freitas Reis, BL E, 3º andar, Campus Gragoatá, Niterói, RJ - CEP 24210-201 E-mail:clanutri@gmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Saúde Pública pela FIOCRUZ. Professora Associada da Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense.

Atualmente é gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), e considerado um dos mais abrangentes na área de alimentação e nutrição, com investimento de R\$ 3,6 bilhões e atendimento a 42 milhões de alunos em 2014 (SIDANER *et al.*, 2013; BRASIL, 2015a). Sua longevidade indica certa estabilidade institucional que, no entanto, não significou uma estagnação do programa, pois, ao longo do tempo, apresentou avanços significativos, recentemente formalizados em resolução e lei (Resolução 26/2013 e Lei 11.947/2009) (SIQUEIRA *et al.*, 2014). Dessa forma, o atual PNAE, que anteriormente era uma ação pontual, teve seu escopo de atividades ampliado, deixou de ser uma iniciativa incerta e centralizada e tornou-se um programa amplo, variado e participativo.

O PNAE caracteriza-se pela universalidade, pois prevê atendimento gratuito a todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica - da creche ao ensino médio. Considera para a sua execução a importância da intersectorialidade, por meio de políticas públicas e da articulação de ações entre os setores da educação, saúde, nutrição, agricultura e sociedade civil. Além disso, seu modo de gestão e execução é descentralizado, estados e municípios possuem autonomia administrativa e são responsáveis pelo uso do recurso repassado e também pela qualidade da alimentação fornecida (BRASIL, 2009b; BRASIL, 2013).

A legislação atual do programa evidencia apoio à agricultura familiar (AF) e à alimentação saudável por meio de: obrigação de compra de gêneros oriundos de comunidades tradicionais e pequenos produtores rurais; promoção de saúde e formação de hábitos saudáveis; valorização de alimentos menos processados e restrição de alimentos não saudáveis no ambiente escolar; compreensão de que a escola é um espaço potencialmente promotor de saúde e por isso é fundamental implantar ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no ambiente escolar (BRASIL, 2009; BRASIL, 2009b).

A lei 11.947/2009, que regulamenta o PNAE, determina que no mínimo 30% do total de recursos financeiros repassados pelo FNDE às entidades executoras (estados, municípios e Distrito Federal) para a alimentação escolar devem ser utilizados na compra de gêneros alimentícios diretamente da AF local. As compras são feitas por meio de chamadas públicas, com dispensa de licitação e devem ser priorizadas as propostas de grupos de agricultores localizados no próprio município. Caso estas não sejam suficientes para suprir

a demanda, a escolha deverá seguir para as de grupos da região, do território rural, do estado e do país, nesta ordem de prioridade (BRASIL, 2009; BRASIL, 2015).

As recentes reorientações do programa vêm sendo atribuídas, dentre outros fatores, às interfaces construídas com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) que assume papel central na agenda pública brasileira, particularmente na última década, como norteadora de ações vinculadas a diferentes setores governamentais, incluindo a saúde, a educação e a agricultura. As bases conceituais dessa política vêm sendo construídas no cenário nacional e internacional mais intensamente a partir da década de 90, porém, a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional em 2006 (LOSAN - Lei 11.346) constitui importante marco histórico ao formalizar o conceito de SAN, o Sistema Nacional de SAN (SISAN) e estabelecer as bases para a construção da PNSAN e do Plano Nacional de SAN (BRASIL, 2006). Destaca-se também que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), retomado em 2003 após dez anos de extinção, constitui espaço político estratégico nessa trajetória, integrado por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes do governo. No CONSEA são construídas as diretrizes e bases da PNSAN, bem como as interfaces entre os diferentes setores governamentais e seus respectivos programas.

A PNSAN, sancionada em 2010, tem a promoção da SAN e a garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) como objetivos e, dentre as suas diretrizes, constam: fortalecer iniciativas que contemplem esses objetivos; assegurar o acesso universal à alimentação adequada e saudável e a água, com foco em pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e comunidades tradicionais; promover, de modo permanente, ações de EAN e formação em SAN e em DHAA; e, ainda, estruturar sistemas sustentáveis e descentralizados em toda cadeia alimentar (BRASIL 2010; BRASIL, 2010a). Nos anos recentes, diferentes estudos indicam os avanços atribuídos à implementação de ações no âmbito da PNSAN. Numa perspectiva institucionalizada e intersetorial, a SAN tem sido norteadora de políticas e programas, direcionando e apoiando ações de promoção da alimentação saudável em todas as fases da vida e, ainda, em todas as etapas do ciclo do alimento, desde a produção até o consumo (CUSTÓDIO *et al.*, 2011; RECINE *et al.*, 2011; HAWKES *et al.*, 2016).

No âmbito das interfaces com a agricultura destacam-se algumas ações de fortalecimento da AF sob a ótica da SAN: a obrigatoriedade de compra de 30% da AF pelo PNAE (Lei 11.947/2009), a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a criação da modalidade Compra Institucional do PAA (GROSSI, 2015; HAWKES *et al.*, 2016).

Considerando a relevância desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar quais foram os pressupostos, os indicativos e as justificativas presentes na legislação do PNAE, desde sua implantação até o momento atual, para a compra da AF. Ainda que a interface com a PNSAN seja relevante no processo de reorientação mais recente do programa, pressupõe-se que o percurso histórico de construção do PNAE apresentou as bases e os antecedentes que favoreceram a inclusão da obrigatoriedade de compra da AF.

Para tal, foi realizada revisão da legislação do PNAE do período de 1955 (início do programa) até 2016. Foram mapeadas leis, decretos, portarias, resoluções e medidas provisórias e selecionados os documentos segundo sua relevância para a compreensão dos pressupostos, dos indicativos e das justificativas da inclusão da compra da AF no PNAE. Considerou-se também a menção aos conceitos-chaves norteadores da análise: agricultura familiar e compra local. Diante da amplitude do material pesquisado optou-se por analisar os dados segundo a trajetória histórica do PNAE e destacar as pistas documentais que indicavam as justificativas de inclusão da aquisição de gêneros.

## **2- CONSTRUÇÃO DO PNAE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO**

O Decreto 37.106/1955 instituiu a Campanha de Merenda Escolar que tinha como objetivo incentivar que empreendimentos públicos e privados proporcionassem alimentação escolar. Nesse momento foi oficializada, sob responsabilidade pública, a estratégia nacional de fornecer alimentação aos escolares, iniciativa essa que era indicada desde a década de 1940, mas não realizada por falta de recursos. Foi proposta a criação de cantinas escolares ou o estabelecimento de parcerias e convênios internacionais para aquisição de gêneros a preços mais acessíveis, inclusive com medidas que promovessem a aquisição diretamente da fonte produtora (BRASIL, 1955). Ou seja, nesse primeiro momento, apesar da alimentação fornecida ser baseada em oferta de leite e alimentos industrializados, já havia alguma menção a compra direta do produtor, mas o objetivo explicitado se referia

apenas à redução de custos e não como tendo algum outro benefício, quer seja para os agricultores ou para os escolares.

De uma série de programas propostos nesse período, a partir inclusive do Plano Conjuntura Alimentar e Problemas da Fome no Brasil (1952), apenas a Campanha da Merenda Escolar prosperou, tendo dois anos depois alcançado âmbito nacional, sendo que em 1968 já atingia 75% das crianças matriculadas no ensino fundamental, totalizando 9,5 milhões de assistidos. No ano de 1956, como a campanha da Merenda Escolar já estava estendida para todo por território nacional, seu nome é alterado para Campanha Nacional da Merenda Escolar, mantendo os mesmos objetivos e modo de funcionamento, inclusive a questão orçamentária específica, sendo a título de contribuição e auxílio (BRASIL, 1956).

Em 1973 é elaborado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) o primeiro Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e em 1976 o II PRONAN, que abrangia as ações da Campanha Nacional da Merenda Escolar e já destacava o estímulo aos pequenos produtores. Porém não houve continuidade com um III PRONAN o que implicou em sua extinção em 1984. Ao longo dos anos de existência do PRONAN, a coordenação do INAN teve três frentes primordiais de ação: Suplementação alimentar, Redirecionamento do sistema de produção e comercialização de alimentos e Combate às carências nutricionais. A nutrição volta a ser central na agenda pública, sendo um dos principais mecanismos de ação de política social dos governos militares (CONSEA, 2010).

No período de 1954 até 1979 a Campanha teve diversas nomenclaturas, destaca-se que em 1965 modificou-se de Campanha Nacional de Merenda Escolar para Campanha Nacional de Alimentação Escolar e, a partir de 1979, passou a PNAE, como é reconhecido atualmente (BRASIL, 1965; CUSTÓDIO *et al.*, 2011; PEIXINHO, 2013).

### **3- PERCURSO DA INCLUSÃO DA OBRIGATORIEDADE DE COMPRA DE GÊNEROS DA AGRICULTURA FAMILIAR PELO PNAE**

A Constituição Federal de 1988 foi um marco para as políticas sociais, pois significou o rompimento teórico formal do modo assistencialista de operar tais políticas, a incorporação da lógica do direito e do *status* de política pública (FLEURY, 2008). Apesar desse avanço, a SAN não aparece explicitamente no texto constitucional, apresenta-se apenas no bojo dos direitos da seguridade social, subentendida junto da garantia do direito à saúde e ainda como parte integrante do compromisso de enfrentamento da pobreza e do combate à fome.

Na Carta Magna a alimentação consta como direito de todos os alunos do ensino fundamental, estando esse direito assegurado pela existência do PNAE (TAKAGI *et al.*, 2007; BRASIL, 2009a).

Até então a gestão do PNAE se dava de forma centralizada, sendo o Departamento Nacional de Educação responsável pela elaboração de cardápios, aquisição de gêneros por meio de processo licitatório e distribuição por todo território nacional como parte do Programa Suplementar de Alimentação em nível federal, estadual e municipal. Tal estratégia de gestão do programa previa, principalmente, a utilização de gêneros industrializados por questões logísticas devido à amplitude do território brasileiro. Somente em 1994, por meio do Decreto 8.913, os recursos passaram a ser descentralizados, sendo repassados às unidades de ensino em parcelas mensais, de modo proporcional ao número de alunos matriculados. Do mesmo modo, a elaboração dos cardápios em estados e municípios passou a ser responsabilidade de nutricionista capacitado, devendo considerar os hábitos alimentares locais, a vocação agrícola e ainda priorizar alimentos *in natura* na alimentação escolar, preferencialmente produtos de cada região. Nesse momento, os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) assumem papel determinante, ao serem responsáveis por acompanhar, fiscalizar e controlar os recursos repassados e o desenvolvimento dos cardápios no escopo do programa (BRASIL, 1994). O referido decreto de 1994 demonstrava, de certa forma, uma preocupação em relação aos alimentos que seriam adquiridos para o cardápio, mas apenas constava no documento a justificativa de que as compras locais proporcionariam redução dos custos.

A conjuntura da época era de movimentos em busca da redemocratização do país e lutas por direitos, com início das discussões sobre a SAN e de mobilizações por parte da sociedade civil, principalmente por parte de movimentos sociais rurais, que lutavam por políticas de apoio ao desenvolvimento no campo. Nesse mesmo período, ocorria a I Conferência de SAN (1994), que apontava como pertinente a aquisição de gêneros de pequenos produtores rurais pressupondo a importância de fortalecer esses sujeitos políticos no campo, incentivando a produção de gêneros alimentícios básicos e fornecendo alimentação nutricionalmente balanceada aos escolares (BRASIL, 1995). Destaca-se também que em 1996 é criado o Programa Nacional de Fortalecimento da AF (PRONAF) com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural.

Em 1998, com o PNAE já incorporado ao FNDE, a Medida Provisória (MP) 1.784, tendo força de Lei, instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola, destinando recurso financeiro para cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos na educação. Conforme o entendimento dado ao inciso VII do art. 208 da Constituição Federal, a assistência financeira ao PNAE tinha caráter apenas suplementar e, assim, deliberava que o repasse financeiro do nível federal para estados e municípios teria como base o censo escolar do ano anterior e seria destinado apenas à aquisição de gêneros alimentícios. Em relação à legislação anterior, a qual vem revogar (Decreto 8.913/1994), percebe-se que a MP 1.784 manteve a menção ao respeito dos hábitos alimentares locais, vocação agrícola e priorização dos alimentos *in natura* de cada região, mas apenas com justificativa de redução de custos (BRASIL, 1998a).

A MP 1.979-20/2000 apresentava o mesmo texto da anterior (MP 1.784/1998), porém acrescida da definição das atribuições do CAE em relação à fiscalização dos recursos repassados e, ainda, alterava a orientação de compra dos gêneros alimentícios. No texto apresentado, a prioridade pela compra de gêneros *in natura* é substituída por alimentos básicos, definidos como produtos semielaborados e produtos *in natura*. Dessa forma, o Decreto 2.178/2001 estabeleceu que 70% do recurso repassado pelo FNDE deveria ser utilizado para aquisição desses alimentos básicos respeitando os hábitos alimentares regionais e a vocação agrícola do município (BRASIL, 2000; BRASIL, 2015a). Nos anos seguintes, o PNAE seguiu com alterações na forma de MP e leis, que tratavam principalmente dos recursos destinados ao programa e da criação de programas de apoio à educação (BRASIL, 2004).

A retomada do CONSEA em 2003 contribuiu para fortalecer as discussões em torno da SAN e impulsionar a promulgação de legislações seguintes, foi responsável também pela elaboração do Plano Safra para a AF, em 2003, que expressava apoio específico a este segmento (BURLANDY, 2009).

As Conferências de SAN em 2004 e 2007 trazem estas questões de modo ainda mais explícito e articulado, com entendimento ampliado do impacto das diretrizes na SAN nas políticas públicas, uma vez que já havia sido criado o PAA, que exemplificava o potencial da compra da AF, inclusive com a possibilidade de compra da AF para a AE com objetivo de garantir a SAN (BRASIL, 2004; BRASIL, 2007).

No ano de 2005 foram estabelecidas pelo Conselho Federal de Nutrição (Resolução CFN 358) as atribuições do nutricionista no âmbito do PNAE e posteriormente foram incluídos os parâmetros numéricos a serem atendidos pelo programa (Resolução CFN 465/2010). Destaca-se que a Portaria Interministerial 1.010/2006, numa ação conjunta dos Ministérios da Saúde e Educação, apresentava normativas sobre Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas públicas e privadas, desde a educação infantil até o nível médio, em âmbito nacional. Esta portaria explicitava propostas para promoção e garantia de práticas alimentares saudáveis no ambiente escolar, considerando a necessidade de ações intersetoriais para o enfrentamento das mudanças apresentadas no perfil epidemiológico e nutricional de crianças e adolescentes. Havia menção à função estratégica da escola para esse tipo de iniciativa e o papel pedagógico que a alimentação assumia nesse contexto (BRASIL, 2006b).

Ainda em 2006, a Resolução FNDE 32 foi sancionada, estabelecendo normas de funcionamento do PNAE, com diretrizes e princípios de acordo com a Portaria 1.010/2006. O inciso IV do Art. 3 desta Resolução destacava o apoio ao desenvolvimento sustentável, prezando incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos e comercializados, preferencialmente, em âmbito local. No entanto, nenhuma consideração foi apresentada justificando esta prioridade, nem no que diz respeito à SAN ou ao fortalecimento da AF. Foi mantida a questão trazida pela MP 1.979-20/2000, que previa a obrigatoriedade de compra de no mínimo 70% dos recursos financeiros destinados ao PNAE para a aquisição de produtos básicos, sendo prioritários os semielaborados e os *in natura*. Ainda, havia a orientação de que os cardápios respeitassem hábitos alimentares locais e vocação agrícola, inclusive em comunidades indígenas e quilombolas (BRASIL, 2006a). Importante destacar que nesse momento esta orientação aparecia em consonância com as discussões que vinham acontecendo tanto no campo da SAN como no da agricultura, principalmente ligadas ao fortalecimento da agricultura familiar. E, embora isto não tenha sido mencionado e que não fique claro no documento em questão, ressalta-se que a LOSAN é sancionada apenas um mês após promulgação dessa Resolução, estabelecendo um marco histórico nesse período.

O Projeto de Lei (PL) 1.659/2007, com vistas a alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996), apresentava a solicitação de ampliar o atendimento do PNAE, a fim de passar a incluir os estudantes de ensino médio da rede pública, assegurando o

direito à alimentação a todos da educação básica e não somente até o ensino fundamental. A justificativa presente fazia referência ao benefício para o desenvolvimento e aprendizado desses jovens, ao serem incluídos no PNAE para recebimento de alimentação. Aqui, exclusivamente, solicitava-se essa inclusão do ensino médio no rol de atendimento do PNAE, questão que vinha sendo demandada também nas Conferências de SAN. No entanto, nenhuma solicitação aparecia em relação à compra dos gêneros, qualidade nutricional, valor *per capita* para aquisição ou ainda alguma questão ligada à sustentabilidade e origem do alimento. Nem a justificativa fazia menção às discussões de SAN, somente tratava da questão financeira (BRASIL, 2007).

Ainda, em 2008, o PL 2.877 foi apensado ao PL 1.659/2007, que tramitava na Câmara já por 16 meses. O PL 2.877/2008 apresentava as mesmas solicitações do anterior, porém com algumas alterações. A nova redação incluía no Art. 2, como diretriz da alimentação escolar: a garantia da SAN dos alunos, o apoio ao desenvolvimento sustentável e o incentivo à aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos e comercializados em âmbito local. E, no Art. 13, trazia explicitamente a obrigatoriedade de:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo trinta por cento deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2008).

Destaca-se que, pela primeira vez ao longo dos documentos relativos à trajetória do PNAE, aparece esta redação, mas, nem mesmo a exposição de motivos que acompanhava esta PL (EM 058, 19/09/2007), justificava a inclusão da priorização ou obrigatoriedade de aquisição da AF. Apenas considerava a expansão do atendimento com a inclusão do ensino médio e indicava as necessidades financeiras para tal. Acrescenta-se que o documento que submetia esta PL ao Congresso Nacional em dezembro de 2007 apresentava apenas a mesma explicação de motivos, sem incluir justificativa alguma que expusesse a intenção da inclusão da AF no PNAE. Em janeiro de 2009, a MP 455 foi encaminhada à Câmara dos Deputados com o mesmo texto da PL 2.877/2008, e, do mesmo modo, a exposição de motivos apresentava justificava apenas em relação à universalização do atendimento (BRASIL, 2009c).

Nessa conjuntura, a III Conferência de SAN já havia ocorrido (2007), o PAA já havia sido criado (2003) e a demanda de fortalecimento da agricultura familiar por meio de compras

públicas, inclusive pelo PNAE, já era demanda clara. Então, esse mesmo texto da MP 455 é aprovado na câmara dos deputados em 16 de junho 2009, na forma da Lei Ordinária 11.947, artigo 14, trazendo a obrigação da compra de gêneros da AF no PNAE.

A Resolução FNDE 38/2009, publicada no mês seguinte, foi o documento que normatizou a Lei 11.947/2009. Em suas considerações foi incluída a importância da intersetorialidade para as políticas, programas e ações, nesse caso, a articulação de setores como saúde, educação, agricultura e a sociedade civil (BRASIL, 2009b). Já a Resolução FNDE 26/2013 trouxe atualizações à Resolução 38 em relação à execução financeira, atividades de EAN e aspectos nutricionais do cardápio. Mas também alterou questões relativas à compra da AF, como: novos critérios para desempate na priorização da compra, definição de preços, tempo de abertura das chamadas públicas e inclusão da prioridade de compra de gêneros orgânicos/agroecológicos (com previsão de pagamento de 30% a mais) (BRASIL, 2013).

Há que se destacar que a Resolução 26 foi o primeiro documento que inaugurou, em suas considerações, a justificativa do fortalecimento da AF para desenvolvimento social e econômico local. Até então, os demais documentos, desde a década de 1990 (Decreto 8.913/1994 e MP 1.784/1998), que consideravam que os cardápios deveriam respeitar hábitos alimentares locais, vocação agrícola e priorizar alimentos *in natura* e de cada região, apresentavam como justificava apenas a redução de custos. Percebe-se nesse documento uma intenção de clarear a importância de ações intersetoriais e favorecer determinado segmento de produtores, com base no entendimento de que sua participação no PNAE traria benefícios não só para os alunos, mas também para os próprios produtores. Dessa forma, as atualizações no PNAE, principalmente a partir da Lei 11.947 e da Resolução 26/2013, constituem uma inflexão no programa ao incluírem a priorização da compra da AF na alimentação escolar.

É com a Lei 11.947/2009 que culmina a obrigatoriedade de aquisição de gêneros da AF para a alimentação escolar, tida como marco dos avanços do PNAE, que atualmente é reconhecido como referência na área de políticas de alimentação e nutrição. No entanto, a justificativa para tal fato fica mais clara somente com a Resolução 26/2013, que explicita em seus objetivos a intenção de fortalecer a AF para desenvolvimento social e econômico local, além dos benefícios para os escolares.

#### 4- CONCLUSÕES

No que tange o histórico documental do PNAE, havia, desde as legislações iniciais do programa, menção à importância de incentivar a compra de alimentos *in natura* e locais. Dessa forma, a aquisição de gêneros básicos locais era incentivada, mas as justificativas apresentadas nos documentos, até então, eram relacionadas principalmente com a redução de custos. Percebe-se que a descentralização dos recursos do programa foi fator que contribuiu para a inserção de alimentos *in natura* no cardápio ao facilitar o acesso aos gêneros frescos e locais, uma vez que, por conta da gestão centralizada, eram ofertados principalmente alimentos industrializados.

A compra local, inicialmente, não aparece nas legislações analisadas como justificativa, seja por alguma demanda por parte de agricultores ou relacionada ao fortalecimento de determinado seguimento de produtores, como a AF. Porém, a partir da década de 1990, com a criação do PRONAF, início das Conferências de SAN, retomada do CONSEA e criação do Plano Safra para a AF, a justificativa de incentivo e fortalecimento da AF passa a parecer explicitamente nos documentos analisados.

A importância da alimentação saudável, respeito ao hábito e cultura local são aspectos que passam a ser incorporados aos documentos do PNAE com o passar do tempo e o fortalecimento da SAN, a partir de 2008, mostra-se explicitamente como justificativa nos documentos do PNAE analisados.

Outro aspecto que pode ser apontado como indicativo das mudanças ocorridas no PNAE foi a maior participação da categoria de nutricionistas e a ampliação de suas atribuições no âmbito do programa, visando a garantia da inclusão das dimensões da SAN e do DHAA ao programa.

Destaca-se que tanto o CONSEA quanto as Conferências de SAN, por serem mecanismos de participação popular e espaços políticos estratégicos para o desenvolvimento de políticas de SAN, assim como a constituição do CAE, contribuíram para os avanços conquistados no PNAE a partir do reconhecimento de que as compras públicas constituem estratégias ligadas ao fortalecimento da AF e a garantia do DHAA.

A análise documental realizada, que teve como objetivo refletir sobre como a temática da AF se inseriu no contexto do PNAE, permitiu identificar o percurso do programa, desde a sua criação até os dias atuais. Proporcionou o clareamento de questões e disputas ao longo

do processo e a identificação de caminhos paralelos – reivindicações de políticas rurais e instauração do conceito de SAN – que culminam com a modificação e atualização do PNAE. Destacam-se os limites da análise documental aqui empreendida que, por mais que permita compreender processos e identificar intenções e disputas políticas, demanda a triangulação analítica a partir de dados de pesquisa empírica para possibilitar novas percepções sobre o mesmo fato e enriquecer o debate.

**Tabela 1** - Documentos utilizados na análise dos termos referentes à compra da agricultura familiar pela alimentação escolar.

<b>Título</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
Decreto Nº 34.078	06/10/1953	Aprova o Regimento da Divisão de Educação Extra Escolar do Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Cultura
Decreto Nº 37.106	31/03/1955	Institui a Campanha de Merenda Escolar. Convênios internacionais
Decreto Nº 39.007	11/04/1956	Altera para Campanha Nacional de Merenda Escolar
Decreto Nº 56.886	20/09/1965	Altera para Campanha Nacional de Alimentação Escolar.
Lei Nº 8.913	12/07/1994	Dispõe sobre a descentralização da alimentação escolar. Inclui respeito aos hábitos alimentares locais, vocação agrícola e a preferência pelos produtos "in natura"
I Conferência SAN	1994	
Decreto Nº 1.946	28/06/1996	Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares
MP Nº 1.784	14/12/1998	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Utiliza PNAE.
MP Nº 2.178-34	28/06/2001	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui 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.
MP Nº 114	31/03/2003	Vira o texto da Lei 10.696, mas não apresenta aqui o Art. 19 que cria o PAA.
Lei Nº 10.696	02/07/2003	Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Cria PAA Art 19.
II Conferência SAN	2004	
Lei Nº 10.880	09/06/2004	Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.
Portaria Interministerial Nº 1.010	08/05/2006	Institui diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional.
Lei Nº 11.326	24/07/2006	Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.
Resolução Nº 32	10/08/2006	Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.
Lei Nº 11.346	15/09/2006	Lei Orgânica de Segurança Alimentar Nutricional (LOSAN). Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências.
III Conferência SAN	2007	

Título	Data	Descrição
Projeto de Lei Nº 1.659	01/08/2007	Reforça a importância de incluir o ensino médio. O PL 2.877 é apensado a esse, que é aprovado e o outro arquivado.
Decreto Nº 6.447	07/05/2008	Regulamenta o Art. 19 da Lei 10.696 que institui o PAA.
Projeto de Lei Nº 2.877	25/02/2008	Tenta alterar a lei 10.880 com as solicitações que voltam na medida provisória 455.
EM Nº 005 MEC/MPOG	27/01/2009	Exposição motivos da Medida Provisória 455
MP Nº 455	28/01/2009	Vira o texto da Lei 11.947
Lei Nº 11.947	16/06/2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola.
Resolução Nº 38	16/07/2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.
Decreto Nº 7.272	25/08/2010	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 DHAA, institui a PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências.
VI Conferência SAN	2011	
Decreto Nº 7.775	04/07/2012	Regulamenta o Art. 19 da Lei 10.696 que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências.
Resolução Nº 26	17/06/2013	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE
V Conferência SAN	2015	

Fonte: Elaboração própria. Várias fontes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955*. Institui a Campanha de Merenda Escolar. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>> Acesso em 26 jan 2015.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956*. Dá nova redação aos Arts. 1º, 2º e 4º do Decreto nº 37.106, de 31 de Março de 1955. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39007-11-abril-1956-329784-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 13 de out 2016.

\_\_\_\_\_. *Decreto Nº 56.886 de 20 de setembro de 1965*. Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56886-20-setembro-1965-397151-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 10 out 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010*. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 164, 26 de agosto de 2010, seção 1, pp. 6-8.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003*. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/arquivos/livretoDiagem%20-%20PUBLICO%20EXTERNO%20-%20V10JUL.pdf>> Acesso em 10 out 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.880, de 09 de junho de 2004*. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.880.htm)>. Acesso em 13 de abr 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola. Lex: Diário Oficial da União, nº 113, 17 de junho 2009. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-legislacao>> Acesso em 26 jan 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.913, de 12 de Julho de 1994*. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Diário Oficial [da] União. Brasília, 13 jun. 1994. Seção 1, p. 10521.

\_\_\_\_\_. *Lei Orgânica de Segurança Alimentar Nutricional (LOSAN). Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)> Acesso em 10 jan 2015.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 1.784 de 14 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, 15 dez. 1998a. Seção1, p. 46.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 1.979-20, de 29 de Junho 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.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:medida.provisoria:2000-06-29;1979-20>> Acesso em 26 out 2016.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 455 de 28 de janeiro de 2009c*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei no 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Mpv/455.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/455.htm)> Acesso em 26 out 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. FNDE. *Cartilha Nacional da Alimentação Escolar*. Brasília, DF, 2015a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Resolução CD/FNDE nº 38, de 17 de julho de 2009b*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Diário oficial [da] União, Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico> > Acesso em 26 jan 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Resolução/CD/FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006a*. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Diário Oficial [da] União. Seção 1, p. 23.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Resolução/CD/FNDE nº 4, de 02 de abril de 2015*. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UriPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000004&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2015&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UriPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000004&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC)> Acesso em 26 out 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e combate a fome. *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN: Diagnóstico de implantação no âmbito estadual*. Brasília, 2010a.

\_\_\_\_\_. *Portaria Interministerial MS/MEC nº 1.010 de 08 de maio de 2006b*. Institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Diário Oficial [da] União, Brasília, 09 mai 2006. Seção 1, p. 70.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 1.659-A de 01 de agosto de 2007*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/615063.pdf>> Acesso em 26 out 2016.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 2877 de 25 de fevereiro de 2008*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2008/projeto-de-lei-2877-2008-02.2008>> Acesso em 26 out

\_\_\_\_\_. Secretaria de Assuntos Estratégicos. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas Sociais: Acompanhamento e análise*. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Vinte anos da constituição federal. 17. vol.1. 2009a.

BURLANDY L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, vol. 14, n. 3, pp. 851-60, 2009.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil - Indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais*. Resumo executivo. Brasília, 2010.

CUSTÓDIO, M. B., Furquim, N. R., Santos, G. M. M., Cyrillo, D. C. Visão histórica da Segurança Alimentar e Nutricional. *Segur Alim e Nut*, Campinas, vol. 18, n. 1, pp. 1–10, 2011.

FLEURY, S. Seguridade Social – Um Novo Patamar Civilizatório. Seguridade Social um novo patamar civilizatório. In: DANTAS, B. et al. Ponce de Leon. (Org.). *A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*. 1ª ed., 2008.

GABRIEL, C. G. *Programa Nacional de Alimentação Escolar: Construção de modelo de avaliação da gestão municipal*. Tese de (Doutorado em Saúde Coletiva). Programa de Pós-

Graduação em Saúde Coletiva, Centro de Ciênc. Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina. 2013.

GROSSI, A. Programa Bancos de Alimentos e o Programa de Aquisição de Alimentos. In: *Oficina Reg da Rede Brasileira de Bancos de Alimentos*. São Paulo. 2015.

HAWKES, C., Brazil, B. G., Castro, I. R. R., Jaime, P. C. How to engage across sectors: lessons from agriculture and nutrition in the Brazilian School Feeding Program. *Rev Saúde Pública*, 50:47, 2016.

PEIXINHO, A. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 18, n. 4, pp. 909–16, 2013.

RECINE, E., Vasconcellos, A. B. Políticas nacionais e o campo da Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva: cenário atual. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 16, n. 1, pp. 73–79, 2011.

SIDANER, E., Balaban, D., Burlandy, L. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. *Public Health Nutrition*: vol. 16, n. 6, pp. 989–994. 2013.

SIQUEIRA, R. L., Cotta, R. M. M., Ribeiro, R. C. L., Sperandio, N., Priore, S. E. Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 19, n. 1, pp. 301–310, 2014.

TAKAGI, M., Belik, W. A Implantação da Política Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: entre a caridade e os gastos sociais. In: *XLV CONGRESSO DA SOBER*. Londrina. 2007.

Submetido: 19 de abril de 2017

Aceito: 03 de outubro de 2017