

## LES380-ESALQ/USP

### **Resumo 8: Texto 1 sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, PAA (MORUZZI MARQUES, MOAL e ANDRADE, 2014)**

Rosa Elena Oyarzún Barrera  
Com contribuições de outros estudantes e do professor

O artigo em questão analisa efeitos da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos no estado de São Paulo. Trata-se do assentamento periurbano Milton Santos, situado na região metropolitana de Campinas e de dois assentamentos situados em Mirante do Paranapanema, na região do Pontal: Antônio Conselheiro e Margarida Alves. O estudo permite evidenciar as mudanças provocadas pela adesão ao PAA em sua modalidade “Compra Direta da Agricultura Familiar com Doação Simultânea” (DS-PAA). Ao favorecer os circuitos curtos de proximidade, o PAA constitui uma inovação considerável com vistas à segurança alimentar.

Para a análise deste programa, a abordagem cognitiva das políticas públicas foi mobilizada. Autor central desta abordagem, Pierre Muller (2010) propõe que as políticas públicas agroalimentares são definidas em razão das representações dos problemas agrícolas, alimentares e rurais, o que leva a uma determinada compreensão de quais devam ser os objetivos da ação pública e de seus instrumentos.

Após a ditadura militar e com a transição democrática, a emergência de novos atores políticos e sócias permitiu tornar o Estado brasileiro um pouco mais permeável a outras perspectivas para a agricultura. A implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da agricultura (Pronaf), em meados dos anos 1990, pode ser considerada como uma inovação que revela tal permeabilidade.

Por outro lado, os circuitos curtos de proximidade (CCP) representam uma referência de sustentabilidade no domínio agroalimentar, concorrendo com outros referenciais para a ação pública neste campo. Este referencial de CCP pode ser tratado como uma construção sobre quatro pilares: sociedade, meio-ambiente, economia e produtos.

Os pilares deste referencial constituem um instrumento pertinente para o exame do PAA. Este último pode ser caracterizado como uma diversificação do apoio público à agricultura familiar, concebido para favorecer a comercialização de seus produtos. Nasceu em 2003 como fruto do “Fome Zero” (Governo de Lula), o qual integra apoio público à agricultura familiar e ajuda alimentar às famílias desfavorecidas. A implantação do PAA revela uma série de inovações em termos do acesso aos mercados públicos pelos agricultores familiares. A aquisição dos alimentos deve responder aos

objetivos do programa e os preços de aquisição não devem ser superiores àqueles praticados nos mercados regionais.

Quanto aos casos estudados, o assentamento Milton Santos é composto por 68 famílias, dispendo cada uma de parcela de um hectare. Fruto de uma mudança de estratégia por parte do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), consistindo em privilegiar a obtenção de terras com melhor infraestrutura para a instalação dos agricultores graças à proximidade com grandes centros urbanos, o assentamento foi visto como favorável para que as famílias conseguissem mais oportunidades de obtenção de renda, com acesso facilitado a mercados, equipamentos, informações, tecnologia e serviços públicos.

Nos outros casos, os assentamentos se situam na região do Pontal do Paranapanema que pode ser considerada como uma das mais representativas no plano das tensões e dos conflitos em torno do problema agrário. Sua elevada taxa de concentração da propriedade fundiária provoca a mobilização de numerosos trabalhadores com vistas a obter terras para cultivo. Efetivamente, esse projeto reformista afronta uma perspectiva conservadora, fundada na história da ocupação agressiva (violenta e degradadora) das terras do Pontal. O assentamento Margarida Alves ocupa uma área de 1.203 ha, onde 91 famílias residem e produzem, dispendo de infraestrutura básica, como abastecimento de água para consumo humano. O assentamento Antônio Conselheiro tem uma área de 1.078 ha com 63 famílias. As cercanias de suas casas são arborizadas, permitindo ter a impressão de uma maior diversidade produtiva, reforçada pela existência de cultivos de mandioca e café, mas ainda existem muitos pastos degradados, em que quase não há árvores.

Quando da realização da pesquisa, os produtos alimentares adquiridos pelo DS-PAA, no caso do assentamento Milton Santos, eram destinados a instituições de assistência social situadas em quatro municípios de seus arredores. Seus beneficiários afirmavam receber uma alimentação em quantidade e qualidade satisfatórias. O PAA contribuiu também para uma multiplicação das vias de comercialização, notadamente em termos de experiências de venda direta, no próprio assentamento ou em forma de entrega a consumidores próximos. Oportuno também destacar que programa foi concebido com vistas a contribuir com a organização local dos agricultores e sua participação nos processos locais de tomada de decisão.

Em relação aos assentamentos do Pontal, o DS-PAA favorecia o resgate e a criação de novas relações entre os próprios assentados, mas também entre os assentados e a comunidade urbana. O programa estimulava o associativismo com vistas notadamente à comercialização. O número de adesões ao programa era crescente, o que refletia o desejo das famílias em dispor de um meio seguro

de acesso às compras públicas. Convém igualmente realçar que a mulher desempenhou um papel determinante na tomada de decisão da família em participar do programa. O PAA foi, visto como uma forma de incrementar a renda da família a partir dos produtos existentes nos quintais das casas que costumeiramente estão sob os cuidados das mulheres. De fato, os produtos até então não consumidos pelas famílias eram doados ou desperdiçados. Com o PAA, estes alimentos são comercializados e contribuem para a melhora da renda familiar.

Em suma, o DS-PAA permitia consolidar sistemas de produção mais diversificados nos assentamentos, graças à valorização, inexistente até então, da diversidade produtiva. Foi possível contabilizar na pesquisa em questão uma variedade de cerca de 70 produtos diferentes, entre aqueles de origem vegetal e animal. O programa também favorecia o debate sobre outro modelo de agricultura, sob uma perspectiva de transição agroecológica, de diversificação produtiva e de produção de alimentos saudáveis. No que se refere aos produtos, convém finalmente realçar que o privilégio das agriculturas locais (com vocações sociais, ambientais e culturais) com vistas a soluções apropriadas para uma alimentação adequada se funda também numa perspectiva de soberania alimentar (MORUZZI MARQUES, 2010), o que será tratado no R9.

### **Texto 2 sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE (MORUZZI MARQUES, RETIÈRE, ALMEIDA E SANTOS, 2017)**

O estudo considerado sobre a participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) se dirigiu ao funcionamento dos conselhos municipais de alimentação escolar (CAE) de Americana, Cosmópolis e Piracicaba. Esta investigação teve origem na constatação das dificuldades de participação do assentamento Milton Santos no PNAE.

A alimentação escolar representa uma importante ação pública de segurança alimentar. Desde 2003, medidas visando o alcance da segurança alimentar são planejadas de forma a articular o fornecimento de alimentos para populações específicas, em particular aquela escolar, e apoio à agricultura familiar. Este debate ocorre sobretudo no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e do Programa Fome Zero. Efetivamente, o PNAE é o mais antigo programa social do Governo Federal na área de educação e é o maior programa de alimentação ativo no Brasil.

Sua história se inicia com a Campanha de Merenda Escolar (CME), homologada com o decreto nº 37.106 de 1955. Trata-se do abastecimento alimentar de algumas escolas do Nordeste. Mais tarde, em 1979, a CME passou a ser designada “Programa Nacional de Alimentação Escolar” (PNAE). Em 1994, o programa adotou, com a lei nº 8.913, uma forma descentralizada de gestão, com vistas a promover seu controle por parte da sociedade civil e sistemas locais de abastecimento. Em 1998, a gestão

descentralizada do PNAE, sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), é reforçada. Em 2000, foi instituído que cada município deveria contar com um conselho de alimentação escolar (CAE), órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoria para a execução do PNAE. Em 2001, prescreveu-se para a alimentação escolar o respeito aos hábitos alimentares locais e a consideração da vocação agrícola do município, visando assim favorecer o desenvolvimento da economia local. Os objetivos do programa, desde seus primórdios, consistiram em suprir parcialmente as necessidades nutricionais de alunos da rede pública escolar e de escolas filantrópicas e comunitárias.

Mais recentemente, a Lei nº 11.947 de 2009 prevê que a educação básica pública deva contribuir para o desenvolvimento e a aprendizagem escolar dos estudantes, com a formação de hábitos alimentares saudáveis graças ao fornecimento de alimentação de qualidade e a ações de educação alimentar e nutricional. A maior inovação desta lei está inscrita em seu artigo 14º, determinado que, no mínimo, 30% dos recursos transferidos pelo FNDE para complementar os orçamentos das entidades executoras (estados e prefeituras) para a alimentação escolar devem ser destinados à compra de produtos da agricultura familiar. Assim, é autorizada a realização de chamadas públicas, simplificando e agilizando estas aquisições públicas. Por outro lado, estas novas normas do PNAE se associaram também ao propósito de favorecer o desenvolvimento sustentável, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas.

As normas que se associam diretamente com a participação da agricultura familiar no programa são veiculadas em diferentes resoluções. A Resolução nº 38 de 2009 menciona, como a Lei nº 11.947, que há dispensa do processo licitatório para a aquisição de produtos da agricultura familiar. Para a elaboração do cardápio pelo nutricionista técnico, a resolução recomenda levar em conta a “diversificação agrícola da região”. Recomenda-se igualmente priorizar a aquisição de alimentos orgânicos ou agroecológicos. O limite individual de compras por agricultor familiar (Resolução nº 25 de 2012) era de R\$ 20.000,00/DAP/ano<sup>1</sup>. A Resolução nº 26 de 2013 esclarece procedimentos em torno da chamada pública, que devem se realizar para cumprir a exigência do artigo 14 da Lei nº 11.947, no que se refere à destinação mínima de 30% dos recursos transferidos pelo FNDE para a compra de gêneros alimentares diretamente da agricultura familiar.

O PNAE se funda em lógicas que favorecem circuitos curtos de proximidade (CCP). Para Catherine Darrot e Guy Durrant, os CCP correspondem a uma versão ampla do referencial de sustentabilidade

---

<sup>1</sup> A DAP é a sigla do documento de aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que atesta a condição de agricultor familiar.

no domínio agroalimentar<sup>2</sup>. Trata-se de referencias em quatro pilares: social (equidade no acesso à alimentação de qualidade e solidariedade alimentar); ambiental (preservação da biodiversidade, da qualidade de água e de solo); econômico (preços justos, maior autonomia dos agricultores, maior valor agregado de seus produtos e transparência nas transações) e alimentar (alimentos sem contaminante, com grande qualidade organoléptica associada aos produtos do território).

Na pesquisa realizada nos municípios mencionados acima, em Piracicaba, foram destinados, em 2015, 40,18% dos valores transferidos pelo FNDE para aquisição de produtos da agricultura familiar visando o fornecimento da alimentação escolar. Porém, os alimentos não são provenientes em sua maior parte de estabelecimentos situados em Piracicaba.

Por sua vez, Americana destinava em 2015 17,08% dos valores repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentares oriundos da agricultura familiar. Em 2016, esta prefeitura aumentava estas compras graças a produtos provenientes de cooperativas majoritariamente situadas no Sul do país. Finalmente, Cosmópolis chegou em 2015 a adquirir produtos da agricultura familiar na ordem de 19,18% do que é transferido pelo FNDE.

Os problemas encontrados nestes municípios foram: os agricultores mostravam pouco conhecimento sobre as políticas públicas de comercialização, tendo informações superficiais sobre o PNAE; a inexistência de uma secretaria de agricultura em Americana não contribuía para o bom funcionamento do PNAE; ainda em Americana, o CAE sofreu com efeitos de uma administração publica municipal deplorável, o que impediu a observação das orientações do Ministério de Educação; existe de maneira generalizada uma frágil ação intersetorial na gestão local do PNAE; existem críticas de agricultores contra atrasos de pagamentos por parte das prefeituras e; enfim, há incompatibilidade dos produtos solicitados com os produtos cultivados pela agricultura familiar local.

Este último problema se associa com a falta de coordenação e comunicação entre os diferentes atores vinculados ao PNAE. Em Piracicaba, a compra de alimentos produzidos em regiões distantes predomina (como maçã, pera, batata e cebola)<sup>3</sup>.

Enfim, é interessante concluir esta discussão apresentando outras realidades nacionais. Por exemplo, na Bélgica, a alimentação escolar é considerada uma questão importante na medida em que se

---

<sup>2</sup> Conforme aponta Carlo Petrini (2006), presidente e fundador do movimento *Slow food*, a aproximação entre produtores e consumidores é o meio para um sistema alimentar sustentável e para a segurança alimentar. Segundo Petrini, mais importante que o consumo de orgânicos, muitas vezes importados de outros países ou regiões distantes, é a construção de um mercado local – assentado sobre a agricultura familiar, que possa fortalecer a economia regional e promover o desenvolvimento.

<sup>3</sup> Os principais alimentos produzidos na região de Piracicaba são notadamente brócolis, couve, repolho, cheiro verde, banana, goiaba, abacate, maracujá, leite e iogurte.

associa ao bom desenvolvimento da criança que se alimenta muitas vezes na escola. O plano belga de nutrição e saúde (PNNS), várias escolas de dietética, a federação Wallonie-Bruxelas e o ministério da saúde colaboraram para a elaboração de normas para as cantinas escolares. Seus objetivos maiores são: alcançar uma alimentação equilibrada; assegurar apresentação atraente das refeições; reduzir o sal, açúcar e ácidos graxos saturados na alimentação escolar; integrar uma perspectiva alimentar sustentável (servindo frutas e legumes da estação e comprando alimentos em circuitos curtos). A propósito, diferentes universidades e organizações, como a Cruz Vermelha, distribuem cartilhas pedagógicas para ensinar as crianças sobre a importância de uma alimentação saudável. Por exemplo, é muito cedo ensinado nas escolas que uma alimentação saudável deve conter 5 frutas e legumes por dia. Também, é muito comum o uso da pirâmide alimentar nas salas de aula, tratando das diferentes importâncias de cada tipo de alimento. Ademais, há uma conscientização sobre a origem dos alimentos, sendo muito comum excursões em estabelecimento agrícolas no ensino fundamental.

## Referências

MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo (2010), “Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes”, **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, vol. 17(2), Campinas: Unicamp, pp. 78-87

MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo; MOAL, Marcos Le; ANDRADE, Ana Gianfrancesco. Freire (2014), “Programa de aquisição de alimentos (PAA) no estado de São Paulo: agricultura de proximidade em questão”. **Ruris**, v. 8, Campinas : UNICAMP, pp. 63-89.

MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo; RETIÈRE, Morgane Isabelle Hélène; ALMEIDA, Nayla; SANTOS, Carolina Ferraz (2017), A participação da agricultura familiar no PNAE: estudo de casos em municípios paulista da região administrativa de Campinas, **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, vol. 24, nº 2, Campinas:UNICAMP, pp. 101-112.

PETRINI Carlo (2006), **Bon, propre et juste: éthique de la gastronomie et souveraineté alimentaire**. Gap/França: Édition Yves Michel..