

Alimentação Escolar: do soja à comida de verdade
School Catering: from soy to real food
Alimentación Escolar: de la soja a la comida de verdad

Márcia Cristina Stolarski*, Maria Teresa Gomes de Oliveira Ribas**,
Sílvia do Amaral Rigon*** e Cilene da Silva Gomes Ribeiro****

RESUMO

Neste artigo, uma experiência de gestão estadual na área da alimentação escolar (AE), desenvolvida no Paraná, é analisada, tendo como elemento basilar as transformações históricas realizadas no perfil de sua pauta alimentar. Neste espectro, são destacados os desfechos das decisões políticas sobre essa pauta, na ótica da participação da agricultura familiar como elemento estratégico para o fortalecimento do sistema agroalimentar local/regional, assim como seu potencial para a promoção da nutrição adequada aos escolares, mediante o acesso a uma alimentação mais saudável. O destaque é dado à historicidade do programa estadual de alimentação escolar na perspectiva da segurança alimentar e nutricional, discutindo avanços e retrocessos no cenário das políticas sociais nacionais e estaduais e suas repercussões sobre o direito humano à alimentação adequada e sobre a estratégia de soberania alimentar.

Palavras-chave: Alimentação escolar. Agricultura familiar. Segurança Alimentar e Nutricional.

ABSTRACT

In this article, a case of governmental management of school catering (Alimentação Escolar - AE) in the State of Paraná is discussed based on the transformations undergone by the local food supply agenda. The outcome of political decisions on school catering that involve family farming as an strategic element in the local/regional agrifood system consolidation and the ability of such actions to promote proper feeding are stressed. From a food and nutrition

* Nutricionista, Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: marcia_cs@seed.pr.gov.br

** Nutricionista, Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil. Atualmente é Professora Adjunta no Curso de Nutrição da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). E-mail: teresagomes@uol.com.br

*** Nutricionista, Mestre em Geografia Humana, Doutora em Ciências pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil, com estágio na Ryerson University, Toronto, Canadá. Professora Adjunta do Departamento de Nutrição da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: silviarigon@gmail.com

**** Nutricionista, Mestre em Geografia Humana, Doutora em Ciências pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, com estágio na Ryerson University, Toronto, Canadá. Professora Adjunta do Departamento de Nutrição da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: cilene.silva@pucpr.br

Artigo recebido em ago./2017 e aceito para publicação em nov./2017.

security standpoint, emphasis is placed on the history of the State's school catering program. Advances and setbacks in national and state policies and their impact on the human right of access to proper food and sovereignty are also analyzed.

Keywords: School catering. Family farming. Food and nutrition security.

RESUMEN

En este artículo se analiza una experiencia de gestión estatal en el área de la alimentación escolar (AE), desarrollada en Paraná, teniendo como piedra angular las transformaciones históricas realizadas en el perfil de su pauta alimentaria. Se destacan los resultados de las decisiones políticas sobre esa pauta, en la óptica de la participación de la agricultura familiar como elemento estratégico para el fortalecimiento del sistema agroalimentario local/regional, así como su potencial en la promoción de la nutrición adecuada a los escolares, mediante el acceso a una alimentación más sana. Así, se observa la historicidad del programa estadual de alimentación escolar en la perspectiva de la seguridad alimentaria y nutricional, discutiendo avances y retrocesos en el escenario de las políticas sociales nacionales y estatales, y sus repercusiones sobre el derecho humano a la alimentación adecuada y sobre la estrategia de soberanía alimentaria.

Palabras clave: Alimentación escolar. Agricultura familiar. Seguridad alimentaria y nutricional.

INTRODUÇÃO

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) significa, no Brasil, a realização do direito de todos “ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis” (CONSEA, 2004, p.4). Essa concepção bastante abrangente consiste em um objetivo a ser alcançado pela Política Nacional de SAN (PNSAN), mediante a sua execução pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com suas instâncias intersetoriais de governo e de participação e controle social, como os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEAs) que atuam no nível federal, estadual e municipal. Não é difícil reconhecer que a efetivação desse conceito, que constitui um direito humano fundamental, consiste em grande desafio no contexto de uma sociedade excludente e com perfil de elevada desigualdade social como a brasileira. Assim, a construção dos caminhos para efetivar a segurança alimentar e nutricional exige decisão política para sua priorização na agenda de governo, como questão estratégica à soberania nacional e ao desenvolvimento equânime da sociedade, mediante uma adequada articulação entre ações de caráter emergencial e estruturante, existência de orçamento e de gestão, efetivação da intersectorialidade e forte participação social (CONSEA, 2004).

No cenário nacional da SAN, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é basilar na PNSAN e representa a política pública mais longeva dessa área no País, tendo sido instituída em 1955 com a denominação de Campanha Nacional da Merenda Escolar. Na atualidade é objetivo do PNAE proporcionar uma alimentação adequada e educação alimentar e nutricional aos estudantes no período de sua permanência na escola pública e contribuir para o crescimento e desenvolvimento dos mesmos, colaborando assim para a melhoria nas condições de aprendizagem e do rendimento escolar e para a formação de práticas alimentares saudáveis. Trata-se, portanto, de uma estratégia de promoção do direito dos estudantes a uma alimentação adequada (BRASIL, 2017).

Ainda que o PNAE exista há mais de 60 anos, as mudanças mais significativas foram observadas nas últimas décadas. Descentralização, universalização, aquisição de alimentos da agricultura familiar (AF), priorização dos hábitos alimentares regionais, controle social e inserção de ações de educação alimentar e nutricional (EAN) são alguns dos marcos desse processo. Em 2015, o programa atendeu 42,6 milhões de alunos da educação básica e de jovens e adultos da rede pública em todo o País, contando com orçamento de R\$ 3,8 bilhões, constituindo-se, desse modo, em um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo (PEIXINHO, 2013; STOLARSKI, 2015). Sobretudo a partir de mudanças mais recentes, o PNAE representa uma importante estratégia para a construção da SAN no País, não só em virtude da natureza do seu objeto, mas principalmente pelas diferentes dimensões das ações e setores que envolvem a sua execução.

Apesar do porte, complexidade e inovações, seu processo de construção ao longo da história apresentou avanços e retrocessos enquanto política pública estruturante e promotora da SAN. Assim, este artigo tem como recorte para análise uma experiência de gestão estadual na área da alimentação escolar (AE), desenvolvida no Paraná, tendo por base as transformações históricas ocorridas no perfil de sua pauta alimentar. Neste espectro, são analisadas as decisões sobre tal pauta, na ótica da participação da agricultura familiar, vista como estratégica para o fortalecimento do sistema agroalimentar local/regional, assim como para a promoção da nutrição adequada aos escolares, mediante o acesso a uma alimentação mais saudável.

1 MARCOS DO PNAE: legislações de referência

No contexto da década de 1920, a escola era compreendida como local privilegiado para a reforma dos hábitos e costumes alimentares dos estudantes e ambiente ideal para a promoção da “educação alimentar” (PEIXINHO, 2011, p.1). Tal visão se fortaleceu com o desenvolvimento de diversas ações, programas e legislações, concebidos com o intuito de promover a alimentação no ambiente escolar. Desde a institucionalização do programa em 1955 até a década de 1970 os alimentos repassados aos estudantes tinham sua origem em organismos internacionais, como o Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), o programa americano “Alimentos para a Paz” e o Programa Mundial de Alimentos. Após esse período os alimentos passaram a ser adquiridos no País com a sua compra centralizada pelo governo federal (PEIXINHO, 2013). No período de 1983 a 1994, a coordenação nacional do programa esteve sob a gestão da Fundação de Assistência ao Educando (FAE), cabendo ao órgão a aquisição dos gêneros alimentícios destinados ao suprimento do programa em todo o território nacional.

Desde 2007, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) responde pela coordenação geral, transferência de recursos e normatização do PNAE. O órgão repassa aos estados recursos para atendimento da rede estadual e aos municípios para o suprimento da rede municipal e filantrópica. No Paraná, o Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE) foi instituído pelo Decreto nº 6.037/1983 e seu gerenciamento coube à FUNDEPAR¹, com atendimento às redes públicas estadual, municipal e filantrópica. Em 1986, o direito à alimentação escolar foi estendido em todo o País, aos irmãos de escolares entre 4 e 6 anos de idade, por intermédio do Programa de Alimentação dos Irmãos de Escolares (PAIE) ou Programa Irmãozinhos, atendendo 5,7 milhões de crianças, em 1989. Com a promulgação da Constituição Federal (CF), em 1988, foi assegurado o direito à alimentação escolar aos alunos do ensino fundamental. No entanto, desde a criação do PEAE no Paraná o atendimento incluiu estudantes dos ensinos pré-escolar, fundamental, supletivo, médio e filantrópico. No âmbito federal, o atendimento aos alunos do ensino básico foi contemplado apenas em 2009, com a Lei nº 11.947.

¹ Entre 1962 e 1993 a sigla Fundepar significou Fundação Educacional do Paraná; de 1993 a 2007, Instituto de Desenvolvimento do Paraná, e, a partir de 2017, a denominação passa a ser Instituto Paranaense de Desenvolvimento Escolar.

A Lei nº 8.913/1994 introduziu a descentralização dos recursos, transferindo a atribuição das aquisições e distribuição dos gêneros às Entidades Executoras (EEx). Desde então, houve a eclosão de modelos de gestão diferenciados em todo o País, em decorrência da disponibilidade de recurso pelos governos estaduais e municipais (STOLARSKI, 2007). Esta mesma lei foi responsável pelo estabelecimento do controle social no programa, sob a denominação de Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que passou a ser instituído em todos os estados e municípios e se tornou pré-requisito para o repasse de recursos.

Com a descentralização a utilização de alimentos básicos e *in natura* foi expandida (STURION et al., 2005). Para Spinelli e Canesqui (2002), a gestão descentralizada aproximou o planejamento dos cardápios da cultura alimentar local e proporcionou maior participação da sociedade civil por meio do CAE. Com a publicação da Medida Provisória nº 1.784/1998, a descentralização municipal tornou-se obrigatória, demarcando a segunda fase da municipalização. Assim, a partir de 1998, o FUNDEPAR passou a atender apenas às escolas estaduais, enquanto os municípios assumiram as redes municipais e filantrópicas de ensino.

A Lei Federal nº 11.947/2009² apresentou avanços relevantes para o programa, incluindo obrigatoriedade da aquisição de gêneros da agricultura familiar em, no mínimo, 30% do valor repassado pelo FNDE, inclusão na base de cálculo do repasse de todos os alunos da educação básica³ e, conseqüentemente, o atendimento a essa clientela em todo o País. A Emenda Constitucional nº 64/2010 protagonizou nova referência ao incluir na CF o direito à alimentação como direito fundamental entre os direitos individuais e coletivos.

2 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: evolução histórica e nutricional

As primeiras recomendações para alimentação das crianças que frequentavam as escolas surgiram em 1940, no Departamento Nacional da Criança - DNCr (COSTA, 2014). Em 1942, a Seção Técnica do Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPES) implantou, de forma localizada, o desjejum escolar, que era servido das 6h30 às 7h30⁴. Na concepção governamental da época a escola consistia em um espaço ideal para combater a desnutrição infantil, havendo a recomendação de realização do desjejum, da merenda e do almoço (PEIXINHO, 2011). Em 1942 foi criada a Coordenação da Mobilização Econômica (CME), que incluía um Serviço Técnico de Alimentação Nacional, com o objetivo de orientar a produção agrícola e industrial de alimentos, racionalizar a produção agropecuária e sua comercialização, além de prestar assistência técnica à indústria (SILVA, 1995).

² Esta lei tornou-se um marco nas políticas públicas de SAN porque incentiva a agricultura familiar, estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades e apresenta um novo formato para as compras públicas no segmento, as chamadas públicas.

³ Educação básica compreende educação infantil, ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos.

⁴ O desjejum consistia em um sanduíche de carne, de galinha, ovo ou queijo, um copo de leite e uma fruta. Mais detalhadamente, eram 250ml de leite, 50g de pão, 3g de manteiga, 40g de queijo, 15g de açúcar e 200g de suco de laranja, totalizando em torno de 413 a 470 calorias.

Em 1945, com a queda de Getúlio Vargas, instalou-se a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), buscando contribuir para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados no País (SILVA, 1995; PINTO, 2014). A CNA incluiu “o Programa Nacional de Merenda Escolar em seu plano geral de trabalho para 1953 e 1954, sendo esse o primeiro passo de uma política de alimentação voltada para os estudantes” (COIMBRA et al., 1982). Em 1955 foi criada a Campanha da Merenda Escolar (CME), que promoveu a distribuição de toneladas de alimentos, com o apoio do FISI (COIMBRA, 1982). Os alimentos adquiridos na década de 50 eram principalmente farinhas enriquecidas de cereais e leguminosas, como milho, trigo, arroz e soja, dando-se preferência aos produtos adicionados de minerais e vitaminas. A alimentação não era propriamente ‘natural’, havendo como interesse por detrás dessa estratégia o aumento da participação da agroindústria e da indústria de alimentos no programa (COIMBRA et al., 1982).

Com o crescimento da indústria de alimentos, várias empresas de alimentos formulados instalaram-se no País, principalmente na década de 1970. A partir de então, o uso desses produtos na alimentação escolar aumentou (COIMBRA et al., 1982; VASCONCELOS, 2005), justificado grandemente pela suposta qualidade microbiológica dos alimentos industrializados, maior tempo de vida de prateleira e facilidade na logística de armazenamento, distribuição e produção que os mesmos proporcionavam ao sistema. A industrialização foi fortemente estimulada no País como estratégia para o desenvolvimento nacional a partir da formação dos complexos agroindustriais e de uma opção do governo pela modernização conservadora da agricultura (SOTO, 2002; VASCONCELOS, 2005).

A presença da indústria de alimentos e de seus formulados na alimentação escolar é reflexo desse contexto, um meio de escoamento lucrativo do soja para o mercado interno, já que o mesmo, originário dos países orientais e desvinculado da cultura alimentar brasileira, tinha uma reduzida aceitação.

Essa vinculação da Alimentação Escolar (AE) à indústria de alimentos acabava por fechar o ciclo de transformação da matéria-prima que se iniciava na lavoura, com a utilização dos insumos introduzidos no País por multinacionais, tendo a alimentação escolar como um de seus mercados. Assim, por um lado a AE assumiu um papel enquanto política pública a serviço da acumulação do capital e, por outro, prestou assistência alimentar, que, num contexto de pobreza, fome e desnutrição presentes no País servia para combater a “fome do dia” do escolar, proporcionando condições mínimas de aprendizagem, ao incluir na “merenda” os alimentos industrializados com teores de nutrientes considerados adequados às recomendações nutricionais (ABREU, 1995; VASCONCELOS, 2005).

Desde a criação do programa até 1993 sua execução foi centralizada, com participação da FAE na aquisição dos gêneros por processo licitatório, controle de qualidade e distribuição dos alimentos em todo o território nacional (BRASIL, 2017). No período de 1983 a 1996 ocorre a criação de rede nacional de laboratórios pela FAE, com a finalidade de realizar controle de qualidade nos gêneros adquiridos. No Paraná,

foi criado em 1984 o Centro de Pesquisa e Processamento de Alimentos (CEPPA), ligado à Universidade Federal do Paraná. Em 1996, a FAE extinguiu a obrigatoriedade do controle de qualidade, mas no Paraná o FUNDEPAR manteve até a atualidade essa exigência (STOLARSKI, 2014).

Entre 1983 e 1996, a FAE dispunha de relação de produtos previamente cadastrados, sendo permitido às EExs incluir apenas esses produtos nas programações de compra, fazendo com que todo o País consumisse basicamente os mesmos gêneros (STOLARSKI, 2001). Alimentos como achocolatado, açúcar, carne e almôndega em conserva, arroz, sobremesas, bebidas lácteas e sopas desidratadas, refrescos industrializados, biscoitos, leite em pó integral, macarrão, feijão, óleo de soja, farinha de milho e mandioca, fubá e proteína texturizada de soja são exemplos de alimentos fornecidos às escolas à época (SOUZA; RIBEIRO, 2017).

No final de 1996 foi dada pela FAE às EExs a possibilidade de seleção e aquisição de novos gêneros, permitindo à FUNDEPAR a realização de pesquisa de hábitos e preferências alimentares junto às direções escolares, subsidiando novas aquisições e maior aproximação da alimentação com os hábitos culturais regionais. A necessidade de diferenciação da oferta de feijão carioca e preto, para diferentes regiões do Estado (STOLARSKI, 2014), e a baixa aceitação dos produtos à base de soja (STOLARSKI, 2001) foram pontos diagnosticados pela FUNDEPAR. Tal diagnóstico também permitiu a ampliação do número de gêneros utilizados na AE e introduziu programações diferenciadas a partir de 1997. A partir de 1999 cada escola passou a escolher a programação para suas especificidades e, desde então até 2017, oito a dez programações foram utilizadas no programa estadual.

Em 2004 foram introduzidos utensílios em aço inox, substituindo os de plástico, melhorando a degustação dos alimentos e a adesão ao programa (STOLARSKI, 2014).

No período de 2005 a 2010 foi instituído o Programa Escola Cidadã (PEC) para a transferência de recursos estaduais às escolas, a fim de complementar cardápios com alimentos do comércio local ou de agricultores da região. Este período marcou a utilização regular de gêneros *in natura*.

A partir de 2010, com a Lei nº 11.947/2009, a SEED implantou a Chamada Pública Eletrônica (CPE), inédita no País, para selecionar fornecedores e fazer a compra de alimentos *in natura* e processados da agricultura familiar (AF) (STOLARSKI, 2014), reduzindo assim a oferta de industrializados.

Pontos a serem destacados nessa evolução se referem à resposta rápida das organizações frente a esse processo, bem como ao cumprimento da meta de 30% do recurso repassado pelo FNDE com a aquisição da AF, a qual chegou a atender todos os municípios em 2016. Enquanto no período de 2011-2015 houve forte participação e um crescimento da quantidade de orgânicos de mais de 1.700%, em 2016 ocorreu redução no número de itens, da quantidade total e de alimentos orgânicos e do número de escolas atendidas.

A redução no número de itens decorreu do entendimento da assessoria jurídica da SEED de que os mesmos itens adquiridos por pregão eletrônico e por Chamada

Pública Eletrônica (CPE) deveriam apresentar, obrigatoriamente, o mesmo preço de referência. Considerando que os valores de aquisição via pregão são menores, a SEED optou pela retirada dos itens da CPE, considerando que a agricultura familiar ainda não conseguiria atender à demanda total do Estado. Houve também uma redução dos alimentos orgânicos na pauta de 2016, passando de 17 a 4%, desencadeada por processos jurídicos.

Embora na CPE de 2017 haja previsão de que a participação dos alimentos orgânicos supere 20%, persistem dificuldades para alcançar maiores percentuais, havendo necessidade de alinhamento sobre as questões que envolvem a agricultura familiar nas CPs, tais como a formação de preços dos alimentos.

Na análise dos efeitos do desenvolvimento econômico gerado pelas aquisições da agricultura familiar para a alimentação escolar em 2014, Higachi et al. (2015) corroboraram com a ideia de que o programa está centrado de forma significativa nas regiões em que a agricultura familiar é expressiva, gerando externalidades positivas ao desenvolvimento regional.

Martins (2015) verificou em seu estudo os expressivos resultados da participação de agricultores orgânicos na CPE do Paraná, segundo os quais 86,6% atestaram estímulo à produção orgânica, 100% registraram melhora do cooperativismo, da participação de mulheres e aumento da autoestima dos agricultores; 95,5% incrementaram o faturamento, 81,8% mencionaram aumento na participação de jovens e retorno de familiares à propriedade rural, 79,5% obtiveram maior inclusão digital e 75% declararam maior diversificação da produção e aproximação entre produtores e consumidores.

A evolução do fornecimento de itens provenientes da agricultura familiar para atendimento da alimentação escolar no Paraná pode ser observada nas remessas de alimentos realizadas, em que frutas, hortaliças, legumes, tubérculos, sementes, temperos naturais, leite pasteurizado, sucos, panificados passaram a ser utilizados regularmente (SOUZA; RIBEIRO, 2017).

Para o suprimento das escolas, o Paraná tem empregado um modelo de gestão misto. Realiza aquisições centralizadas⁵ por pregão eletrônico e/ou registro de preço e CPE para aquisição de produtos da agricultura familiar⁶.

Levantamento dos relatórios de distribuição no período de 2013 a 2017 demonstra a diversificação dos itens utilizados. Em média foram distribuídos 142 tipos diferentes de gêneros/ano, compostos por uma média de 57 itens não perecíveis, 9 tipos de carnes congeladas e 77 alimentos da agricultura familiar, confirmando a forte ampliação da participação de gêneros *in natura* e minimamente processados e a diminuição do consumo de alimentos processados nos cardápios. Em termos

⁵ A SEED realiza aquisição centralizada dos gêneros alimentícios por pregão eletrônico, dividindo-os em 7 grupos distintos. Os cinco primeiros apresentam entregas centralizadas e os sucos e congelados são entregues diretamente pelo fornecedor, nas escolas.

⁶ A aquisição dos produtos da agricultura familiar é considerada um avanço ao introduzir aproximadamente 83 diferentes tipos de alimentos perecíveis na alimentação escolar e iniciou em 2010.

quantitativos, a composição das compras foi de 44,5% de não perecíveis, 11,5% de carnes congeladas e 44% de gêneros da AF. Stolarski (2014) apresenta os principais resultados do ajuste na composição dos cardápios: maior consumo de alimentos *in natura*, maior aporte de micronutrientes e fibras, maior aceitação da alimentação, maior adesão ao programa, garantia de mercado para a agricultura familiar e incentivo às práticas sustentáveis.

Em relação aos dias de atendimento do programa, no Paraná, como nos demais estados, a *performance* apontou significativos sobressaltos, refletindo, ocasionalmente, crises políticas e/ou econômicas e o modelo de gestão adotado. No período em que a aquisição era centralizada pelo governo federal (1983 a 1993), a cobertura oscilou entre 10 e 122 dias (5,5% a 68% dos dias letivos) dos 200 dias letivos previstos por lei. O momento mais crítico ocorreu em 1993 (ano do *impeachment* do ex-presidente Collor), com o suprimimento de apenas 10 dias. Na fase de 1994 a 2017, marcada pela descentralização, a cobertura cresceu significativamente, variando de 142 a 200 dias anuais (79 a 100% dos dias letivos) (STOLARSKI, 2001; STOLARSKI, 2007).

3 MUDANÇAS DO PARADIGMA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO POLÍTICA PÚBLICA DE SAN

Nas décadas de 1980 e 1990, pesquisas científicas enfocavam a importância da alimentação escolar como única fonte de acesso à alimentação em crianças de classes populares, conduzindo ao campo biológico a explicação dos processos de determinação do “fracasso escolar”, como consequência da desnutrição num cenário de pobreza (COLLARES; MOYSES, 1985; ABREU, 1995). A condição de “fraqueza”, associada à desnutrição, foi inserida nas dimensões da patologização do baixo rendimento escolar. Estudos críticos produzidos após esse momento histórico passam a discutir a validade da abordagem centrada em questões médicas decorrentes de problemas alimentares para justificar os problemas de aprendizagem (FERNANDES, 2002; SAWAYA, 2006).

Ainda neste contexto, e segundo essa concepção, observam-se práticas de educação alimentar no ambiente escolar, voltadas ao consumo dos derivados da soja, em amplo uso na merenda. Essa perspectiva, respaldada pelo determinismo biológico, se delineava na assistência alimentar na escola que, de modo reducionista, enfatizava exclusivamente a dimensão nutricional dos alimentos (BRASIL, 2012).

No cenário nacional, a partir de 2000, o panorama dos temas de pesquisa sobre a alimentação escolar sofre uma inversão de enfoque, como reflexo da transição alimentar e nutricional. Na rede pública, os escolares passam a apresentar elevada prevalência de excesso de peso (GUIMARÃES et al., 2012; MIZIARA; VECTORE, 2014).

No Paraná, com base em estudos regionais, a vigilância nutricional dos escolares da rede pública se converte em monitoramento contínuo e sistematizado associado à política da alimentação escolar. A partir de 2003, com a requalificação do PNAE, registra-se incremento de ações de EAN em associação à oferta de alimentos

(BRASIL, 2012b). Entretanto, apesar do estímulo à sua promoção, estudos evidenciaram que intervenções educativas não repercutiram em mudança do perfil nutricional, quando se avaliou simultaneamente o diagnóstico antropométrico dos escolares e sua evolução (RAMOS; SANTOS; REIS, 2013).

Em 2004, o FUNDEPAR realizou projeto piloto para levantar dados antropométricos por amostragem de 13.217 escolares de 10 a 19 anos, de 324 escolas localizadas. A classificação do estado nutricional segundo Índice de Massa Corporal (IMC) e critérios OMS (1991) demonstraram que, enquanto o déficit de estatura e os estados de magreza segundo IMC/Idade apresentaram indicadores compatíveis com a normalidade, o excesso de peso foi diagnosticado em 19,4% dos estudantes avaliados (AMORIM; RODRIGUES; STOLARSKI, 2009): 79% dos alunos apresentavam-se eutróficos, 10% com sobrepeso, 4% com obesidade e 7% com magreza.

Na historicidade dos marcos das políticas públicas nacionais relacionadas ocorre uma ampliação no alcance da política de alimentação escolar a partir da publicação e revisão da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (BRASIL, 1999; BRASIL, 2012a). Com estes referenciais, fica evidenciada a interface do PNAE com as diretrizes da promoção da alimentação adequada e saudável e da vigilância alimentar e nutricional, somadas às estratégias direcionadas à cooperação e articulação para a segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2012a).

Outro potencial de abordagem da SAN, na ótica da valorização da alimentação culturalmente referenciada e da soberania alimentar, se desenha na PNAE, a partir da revisão do marco legal vigente, com a consolidação das estratégias previstas pela Lei nº 11.947/09 (BRASIL, 2009).

Em 2010, foi instituído o Monitoramento do Estado Nutricional dos Escolares a partir das diretrizes da Portaria Interministerial nº 1010/2006 (BRASIL, 2006), mediante censo efetuado em cerca de um milhão de escolares/ano. Tal controle visou subsidiar o planejamento das aquisições, identificar situações de risco nutricional e planejar ações de promoção à saúde e prevenção de doenças (STOLARSKI, 2015). Em 2011, o monitoramento incluiu o registro dos escolares com necessidades alimentares especiais (diabetes mellitus, intolerância à lactose e doença celíaca).

Ainda na perspectiva da articulação de estratégias, com a consolidação do Programa Saúde na Escola, fica demarcada mais uma aproximação intersetorial. A partir da mais recente regulamentação do Programa, em 2017, foram definidos os propósitos de um sistema de atenção social, com intercâmbio de indicadores das condições de saúde dos escolares e o fortalecimento da participação social nas políticas de educação básica e de saúde (BRASIL, 2017).

Com esses objetivos, e a partir das bases de uma educação crítica, emancipadora e que reconheça o valor das tradições, saberes e práticas populares, pode-se delinear a força mediadora da política de alimentação escolar como campo de ação de segurança alimentar e nutricional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do desenvolvimento do PNAE e de sua implementação no Paraná, mediante o PEAE, indica que o atual paradigma norteador dessas políticas é resultado de uma visão crítica e criativa formada a partir dos avanços e retrocessos e de um diálogo mais recente com as concepções brasileiras de SAN. Em seu início, este programa foi marcado por doações internacionais, e, posteriormente, pelo consumo de alimentos adquiridos pelo governo federal de indústrias nacionais, com base em insumos vendidos por grandes corporações transnacionais. No período recente esse arranjo foi substituído pelo enfoque dos direitos humanos e da natureza, com a compra de alimentos da agricultura familiar e também da agroecologia sintonizadas com a promoção da saúde. Essa reorientação esteve amparada no monitoramento nutricional dos escolares, levantamento do número de alunos com necessidades alimentares especiais, inclusão de projetos de educação alimentar e nutricional, formação continuada por Educação a Distância (EaD) para merendeiras, dentre outros.

Com a crescente aquisição de gêneros provenientes da agricultura familiar mediante as chamadas públicas, tem-se verificado no Paraná um estímulo ao consumo de alimentos produzidos localmente e à organização de cooperativas e associações representantes de agricultores familiares. Tal processo tem fomentado a economia local e constituído uma ação contra-hegemônica, contribuindo para o empoderamento de iniciativas estratégicas para a realização das transformações necessárias no sistema agroalimentar vigente. Apesar do número elevado de agricultores familiares e daqueles que trabalham com produção ecológica, o modelo de produção de alta escala baseado na utilização intensiva de sementes transgênicas, fertilizantes químicos, agrotóxicos, e voltado à exportação ainda é expressivo no Estado. Tal quadro afeta negativamente as condições de produção de uma alimentação saudável e de referência cultural e ambiental para a população paranaense e intensifica o êxodo rural, agravando o já preocupante cenário.

Apesar dos inquestionáveis benefícios da compra da AF, é fundamental discutir a sustentabilidade financeira do processo. Os alimentos oriundos desse segmento apresentam preços superiores aos da indústria, o que pode representar uma barreira financeira à sua aquisição frente ao baixo poder aquisitivo do valor *per capita* atual da alimentação escolar. A legislação tem proposto a aquisição dos alimentos orgânicos a preços, em média, 30% superiores aos dos convencionais. Assim, é importante desenvolver estratégias necessárias para evitar retrocessos nesta modalidade de compra. No âmbito do FNDE são urgentes a atualização anual da base de cálculo dos *per capita*s e a inclusão de repasse diferenciado para EExs que adquirem orgânicos e cumprem a meta estabelecida dos 30%. Por sua vez, no plano das gestões estaduais da PNAE seria essencial garantir recursos específicos para a contrapartida dos governos estaduais, para viabilizar a continuidade do processo, que consiste num incentivo à transição para essa modalidade de produção.

Entretanto, avanços na construção do PEA, decorrentes das inovações implementadas pelo PNAE nos últimos anos, não têm evitado que o mesmo enfrente fragilidades que podem aumentar o risco de grandes retrocessos, como o de terceirização de seus serviços, na esteira do desmonte do Estado, privatização e precarização dos serviços públicos. Ao mesmo tempo, políticas sociais, agrícolas e econômicas redistributivas, importantes para a melhoria das condições de vida da população e para uma redução da desigualdade social no País, estão sob ameaça. Assim, embora essas políticas tenham retirado o Brasil do Mapa da Fome da FAO de 2014, o enfraquecimento das mesmas poderá colocar o País novamente nesta condição de iniquidade. Este cenário se abre a dois caminhos: a preservação das conquistas sociais consolidadas pelas representações de movimentos em defesa da agricultura familiar e ecológica e promoção da saúde, ampliando o espectro da alimentação escolar como política pública com vistas a assegurar a equidade; ou o retrocesso de direitos sociais, mediado pela imposição de decisões de governo que concedem favorecimento à privatização dos serviços públicos e a mercadorização da alimentação e da vida.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. Alimentação escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico? **Em Aberto**, Brasília, v.15, n.67, p.5-20, jul./set. 1995. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2031/2000>>. Acesso em: 4 jul. 2017.
- AMORIM, S. T. S. P. de; RODRIGUES, A. G. M.; STOLARSKI, M. C. Estatura de adolescentes matriculados em escolas da rede pública no Estado do Paraná, Brasil. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 22, n. 2, p.195-205, abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732009000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 jul. 2017.
- BALABAN, G.; SILVA, G. A.P. da. Prevalência de sobrepeso e obesidade em crianças e adolescentes de uma escola da rede privada de Recife. **J. Pediatr. (Rio J.)**, Porto Alegre, v.77, n.2, p.96-100, abr. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0021-75572001000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 9 jul. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1994.
- BRASIL. Medida Provisória nº1784, de 14 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, DF, 1998.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução/CD/FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006**. Brasília, DF: FNDE, 2006.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução/CD/FNDE n. 38, de 16 de julho de 2009**. Brasília, DF: FNDE, 2009b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Histórico. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Saúde. **Portaria interministerial n. 1.055, de 25 de abril de 2017.** Redefine as regras e os critérios para adesão ao Programa Saúde na Escola – PSE por Estados, Distrito Federal e municípios e dispõe sobre o respectivo incentivo financeiro para custeio de ações. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.brasilsus.com.br/images/portarias/abril2017/dia26/portint1055.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria Interministerial nº 1010, de 08 de maio de 2006.** Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e de nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição.** Brasília: Ministério da Saúde, 1999. (Série B. Textos Básicos de Saúde)

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição.** Brasília: Ministério da Saúde, 2012a. (Série B. Textos Básicos de Saúde)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas.** Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012b.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na escola aos alunos da educação básica; altera as Leis n. 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009a.

CHAGAS, C. M. dos S. **Instrumento de avaliação de cardápios escolares:** um instrumento em construção. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www2.unifesp.br/centros/cedess/mestrado/teses/tese_114_instrumento_de_avaliacao_de_cardapios_escolares_uma_proposta_em_construcao.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2017.

COIMBRA, M. A. et al. **Comer e aprender:** uma história da alimentação escolar no Brasil. INAE, 1982.

COLLARES, C. A. L.; MOYSÉS, M. A. A. (Org.). Fracasso escolar: uma questão médica? Educação ou saúde? Educação x Saúde? Educação e saúde! **Caderno do CEDES**, Campinas, n.15, 1985.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Relatório da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília, DF: CONSEA, 2004.

COSTA, C. S. A. **Análise mercadológica e nutricional de papinhas industrializadas e orgânicas comercializadas no Distrito Federal.** Trabalho de Graduação - Curso de Nutrição, Centro Universitário de Brasília - UniCEUB - Faculdade de Ciências da Educação e Saúde, Brasília, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.uniceub.br/handle/235/7152>>. Acesso em: 6 maio 2017.

COUTINHO, M. de F. G. Crescimento e desenvolvimento na adolescência. **Rev. Ped. SOPERJ**, Rio de Janeiro, v.12 (Suppl 1), n.1, ago. 2011. Disponível em: <http://revistadepediatriasoperj.org.br/detalhe_artigo.asp?id=555>. Acesso em: 4 jul. 2017.

FERNANDES, R. de C. M. **Educação/saúde e fracasso escolar:** retomando a discussão. Monografia (Especialização em Docência Superior) – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.avm.edu.br/monopdf/8/RITA%20DE%20CASSIA%20MIGUEZ%20FERNANDES.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2017.

GUIMARAES, A. C. de A. et al. Excesso de peso e obesidade em escolares: associação com fatores biopsicológicos, socioeconômicos e comportamentais. **Arq Bras Endocrinol Metab**, São Paulo, v.56, n.2, p.142-148, mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0004-27302012000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 jul. 2017.

HIGACHI, H. Y et al. Programa de compras da merenda escolar com foco na agricultura familiar: uma análise espacial do seu efeito no desenvolvimento socioeconômico paranaense. **Revista da Anpec**, 43º Encontro Nacional de Economia, 2015.

MARTINS, A. A.P. **Opinião dos agricultores familiares sobre o fornecimento de alimentos orgânicos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar do Paraná.** Dissertação (Mestrado em Segurança Alimentar e Nutricional) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

MIZIARA, A. M. B.; VECTORE, C. Excesso de peso em escolares: percepções e intercorrências na escola. **Revista Quadrimestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional**, São Paulo, v.18, n.2, p. 283-291, maio/ago. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pee/v18n2/1413-8557-pee-18-02-0283.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

PARANÁ. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. Câmara Governamental Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (CAISAN). **Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná.** Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://www.consea.pr.gov.br/arquivos/File/ANEXOIIPlanoEstadualIRegina.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2017.

PEDRAZA, D. F. et al. Estado nutricional e hábitos alimentares de escolares de Campina Grande, Paraíba, Brasil. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.22, n.2, p.469-477, fev. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017000200469&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 5 jul. 2017.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.18, n.4, abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 jul. 2017.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE.** 2011.

- PINTO, H. S. **A segurança alimentar e nutricional no Brasil (parte 1):** a modernização do Estado e os avanços na superação da fome. 2014. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-150-a-seguranca-alimentar-e-nutricional-no-brasil-parte-1-a-modernizacao-do-estado-e-os-avancos-na-superacao-da-fome>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- RAMOS, F. P.; SANTOS, L. A. da S.; REIS, A. B. C. Educação alimentar e nutricional em escolares: uma revisão de literatura. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.29, n.11, p.2147-2161, nov. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2013001100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 jul. 2017.
- SAWAYA, S. M. Desnutrição e baixo rendimento escolar: contribuições críticas. **Estud. Av.**, São Paulo, v.20, n.58, p.133-146, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000300015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 jul. 2017.
- SILVA, A. C. da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Revista Estudos Avançados**, v.9, n.23, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n23/v9n23a07.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2017.
- SOTO, W. H. G. **A produção de conhecimento sobre o “mundo rural” no Brasil:** as contribuições de José de Souza Martins e José Graziano da Silva. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.
- SOUZA, A. H. W. de; RIBEIRO, C. da S. G. **Produção e distribuição da alimentação escolar na perspectiva da bioética e do DHAA, no contexto histórico do programa nacional de alimentação escolar - PNAE:** projeto de iniciação científica. Curitiba: PUCPR, 2017.
- 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**, Campinas, v.15, n.1, p.105-117, jan./abr. 2002.
- STOLARSKI, M. C. **Avaliação do Programa Merenda Escolar no Estado do Paraná.** Monografia de especialização. Curitiba, 2001.
- STOLARSKI, M. C. Caminhos da alimentação escolar no século XXI: histórico da política nacional e avanços na gestão do Paraná. In: **Alimentação saudável e sustentabilidade nas escolas do Paraná.** Curitiba: Instituto EMATER, 2014.
- STOLARSKI, M. C. Construção da política nacional e estadual de alimentação escolar. **Cad. IPARDES**, Curitiba, PR, v.5, n.1, p.1-16, jan./jun. 2015.
- STOLARSKI, M. C.; CASTRO, D. Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.113, p.31-58, 2007.
- STURION, G. L. L. et. al. Fatores condicionantes da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar no Brasil. **Revista de Nutrição**, v.18, n.2, Campinas, mar./abr., 2005.
- VASCONCELOS, F. de A. G. de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, v.18, n.2, Campinas, jul./ago., 2005.