

A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável

POTIRA V. PREISS | SERGIO SCHNEIDER | GABRIELA COELHO-DE-SOUZA
ORGANIZADORES





UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro R. C. Merlo

Augusto Jaeger Junior

Enio Passiani

José Rivair Macedo

Lia Levy

Márcia Ivana de Lima e Silva

Naira Maria Balzaretto

Paulo César Ribeiro Gomes

Rafael Brunhara

Tania D. M. Salgado

Alex Niche Teixeira, presidente

A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável

POTIRA V. PREISS | SERGIO SCHNEIDER | GABRIELA COELHO-DE-SOUZA
ORGANIZADORES

© dos autores
1ª edição: 2020

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Organização: Potira V. Preiss, Sergio Schneider e Gabriela Coelho-de-Souza
Tradução e revisão ortográfica: Regina Vargas
Revisão técnica: Potira V Preiss
Ilustração da capa: Vania Pierozan
Projeto gráfico: Carla M. Luzzatto
Capa e editoração: Maria do Rosário Longhi



C768 A Contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável [recurso eletrônico] / organizadores Potira V. Preiss, Sergio Schneider [e] Gabriela Coelho-de-Souza. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.
275 p. : pdf

(Série Estudos Rurais)

1. Agricultura. 2. Desenvolvimento Rural. 3. Sistema agroalimentar. 4. Segurança nutricional. 5. Segurança alimentar. 6. Políticas públicas. 7. Alimentação escolar. 8. Sociobiodiversidade. 9. Agroecologia. I. Preiss, Potira V. II. Schneider, Sergio. III. Coelho-de-Souza, Gabriela. IV. Série.

CDU 338.439

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-006-8

As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis

Catia Grisa
Sergio Schneider
Fernanda C. França de Vasconcellos

“As cidades estão diante de um dos principais problemas do nosso tempo: a comida”. É com esta afirmação impactante que inicia recente relatório do Painel Internacional de Especialistas em Sistemas Alimentares Sustentáveis (Ipes-Food, 2017). Tal preocupação se deve ao incremento da população urbana mundial (54 % da população mundial vivia em áreas urbanas em 2016, com estimativas de chegar a 66 % em 2050) e às dificuldades de o sistema alimentar abastecer esta população, resolver antigos problemas e dar conta de novas problemáticas (Ipes-Food, 2017). Dentre os antigos problemas, permanecem os desafios de acabar com a fome. Recente relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2018) aponta para o incremento recorrente da fome no mundo nos últimos três anos, retornando aos níveis de uma década atrás. Em termos absolutos, passamos de 804 milhões de pessoas em situação de desnutrição ou fome crônica em 2016, para 821 milhões, em 2017. No Brasil, acompanhando esse movimento, a desnutrição também voltou a crescer no período de 2015-2017, atingindo 5,2 milhões de brasileiros (FAO/OPS/WFP/Unicef, 2018). Como apontam os relatórios, trata-se menos de falta ou escassez de alimen-

tos do que de dificuldades de acesso aos mesmos – sobretudo, dificuldades de acesso a alimentos de qualidade e saudáveis (FAO, 2018; FAO/OPS/WFP/Unicef, 2018).

Ao mesmo tempo, a obesidade “bate à porta” do cenário mundial. Em 2017, a obesidade infantil afetou 38 milhões de crianças com idade de até cinco anos (mantendo-se relativamente estável nos últimos anos) e a obesidade adulta continuava a crescer (FAO, 2018). Uma em cada três mulheres em idade reprodutiva no mundo estava anêmica e uma em cada oito estava obesa. De acordo com dados do Ministério da Saúde (Brasil-MS, 2018), mais de metade da população das capitais brasileiras (54 %) está com excesso de peso e um em cada cinco brasileiros (18,9 %) está obeso. De acordo com Haddad *et al.* (2016), dentre 129 países do mundo que dispõem de dados sobre subnutrição e obesidade, 44 % estão enfrentando, simultaneamente, ambos os problemas, sendo que dificuldades de acesso à alimentação e, particularmente, à alimentação saudável contribuem para isso (FAO, 2018). Swinburn *et al.* (2019) destacam que, atualmente, a má-nutrição em todas as suas formas, incluindo obesidade e subnutrição, é o principal fator associado às doenças não transmissíveis e ao aumento de riscos à saúde em âmbito global. Para os autores, a obesidade, a subnutrição e as mudanças climáticas são atores-chaves em um cenário catastrófico para a saúde humana e do planeta. Nesse sentido, cabe destacar que esses eventos possuem origens em comum – ambos estão associados ao alto consumo de fontes energéticas baratas (alimentos ou combustíveis) e estão relacionados com antigos problemas socioeconômicos, como a desigualdade, a pobreza e a dificuldade de acesso a bens e serviços, tendo, conseqüentemente, maior impacto sobre aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade. Nessa perspectiva, chama a atenção que Sonnino (2019), Ipes-Food (2017) e Haddad *et al.* (2016) coincidem em afirmar que o sistema alimentar global hegemônico não está conseguindo nos alimentar, e muito menos fornecer-nos alimentos saudáveis.

Para além dessas questões, Sonnino (2019) e Ipes-Food (2017) apontam que o atual sistema alimentar, tal como está estruturado e funciona, acaba contribuindo para acirrar os grandes problemas com que nos defrontamos, tais como as mudanças climáticas, o desperdício e as perdas de alimentos, a degradação ambiental e o aumento das desigualdades econômicas. De acordo com Sonnino (2017), estima-se que o sistema alimentar gere 30 % das emissões globais de gases de efeito estufa induzidos pelo homem. O atual modelo de produção e consumo pauta-se, em grande medida, no uso intensivo da natureza (expansão da área agrícola, com uso intenso do solo) e de insumos químicos e agrotóxicos; na circulação a grandes distâncias

de produtos e de alimentos; na transformação, ultraprocessoamento e conservação artificial dos alimentos; e na concentração dos meios de produção (terra, indústrias à montante e à jusante da agricultura) e de distribuição dos alimentos (supermercados) (Ioris, 2018; Schneider; Gazolla, 2017; Delgado, 2012; Ploeg, 2008). Todos esses elementos geram impactos ambientais, sociais, econômicos e na saúde, repercutindo, por sua vez, na fome, na desnutrição e na obesidade discutidas acima. Como salientam Haddad *et al.* (2016, p. 5), “a era de pesquisas dedicadas à produção de *commodities* destinadas a alimentar o mundo faminto acabou. Uma nova era começou e ela nos demanda nutrir todos os consumidores do mundo de um modo que seja ambientalmente, economicamente e culturalmente sustentável”.

Nesse cenário, ganha espaço e urgência a construção de sistemas alimentares sustentáveis¹, os quais, segundo o Painel de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional (HLPE) criado pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) das Nações Unidas (ONU), são aqueles que conseguem “garantir a segurança alimentar e nutricional para todos de modo que as bases econômicas, sociais e ambientais necessárias para gerar segurança alimentar e nutricional das gerações futuras não seja comprometida” (HLPE, 2014, p. 31). Isso implica rever as bases do sistema alimentar atualmente hegemônico e promover a agricultura orgânica e agroecológica, a reconexão entre produção e consumo, os circuitos curtos de comercialização, a realocação da comida nos territórios e dietas sustentáveis (Sonnino, 2019).

Como destacado pelo HLPE (2014), múltiplos atores devem se envolver nessa busca: organizações internacionais, setores privados, movimentos sociais, sociedade geral e os Estados. Com efeito, como destacam Sonnino, Spayde e Ashe (2016), o Estado é o ator mais poderoso na construção de sistemas alimentares sustentáveis. Segundo Morgan e Sonnino (2008), o Estado possui mais recursos e mais capacidade de intervir, promover, coordenar, regular e monitorar a produção e o consumo sustentáveis. Assim, o Estado emerge como um ator poderoso: seu poder regulatório, orçamento gigantesco e, não menos importante, seu mandato para atuar em nome do interesse público o dotam de autoridade singular tanto sobre a oferta quanto sobre o consumo de alimentos (Sonnino; Spayde; Ashe, 2016). Uma das formas de intervenção do Estado é por meio das compras públicas, processo por meio do qual o governo ou organizações do setor público buscam ad-

¹ Por sua vez, “sistema alimentar compreende todos os elementos (ambiente, pessoas, insumos, processos, infraestrutura, instituições etc.) e atividades relacionados com a produção, processamento, distribuição, preparação e consumo de alimentos, e produtos dessas atividades, incluindo resultados socioeconômicos e ambientais” (HLPE, 2014).

quirir serviços, bens e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor (Squeff, 2014; Uyarra; Falnagan, 2010). Os chamados mercados institucionais ou a demanda estruturada são instrumentos que atualizam as ideias keynesianas sobre o poder público gerar “demanda efetiva”, reativar a produção e os mercados, acionar as engrenagens que geram desenvolvimento e, ainda mais, orientar este último e as dietas em direção à sustentabilidade (Schneider *et al.* 2016).

De modo similar à eferescência em torno do tema da alimentação, as compras públicas também ganharam um renovado espaço na agenda política, institucional e acadêmica nacional e internacional, desde o início dos anos 2000. No Brasil, isso se deve à emergência de novos instrumentos e políticas públicas que ressignificaram tais finalidades (Programa de Aquisição de Alimentos-PAA, Compras Institucionais, Programa Nacional de Alimentação Escolar-Pnae); internacionalmente, por novas interpretações e perspectivas acadêmicas.

Na literatura internacional, as compras públicas (alimentares e não alimentares) passaram a ser reinterpretadas como instrumentos para a promoção da sustentabilidade e dos processos de desenvolvimento. Pelo menos três perspectivas ganharam destaque: compras públicas verdes, compras públicas sustentáveis, compras públicas orientadas a sistemas alimentares sustentáveis. As primeiras referem-se à incorporação de elementos ambientais nas compras públicas (Soldi, 2018; Schebesta, 2018; Sonnino; Spayde; Ashe, 2016). Para Schebesta (2018), trata-se do processo por meio do qual autoridades públicas visam adquirir bens, serviços e obras com reduzido impacto ambiental durante seu ciclo de vida comparados com outros produtos que realizam a mesma função. Por sua vez, a discussão sobre compras públicas sustentáveis diz respeito à incorporação de preocupações sobre impactos sociais, econômicos e ambientais mais amplos nas aquisições realizadas por órgãos governamentais ou do setor público (Soldi, 2018; Brammer e Walker, 2011). Compras sustentáveis visam proporcionar não apenas benefícios ambientais, mas também resultados para a sociedade e economia (Soldi, 2018). De forma consistente com essa perspectiva, Sonnino (2017) destaca o poder das compras públicas na construção de sistemas alimentares sustentáveis. Para a autora, as compras públicas têm capacidade para promover alimentação saudável e articular e integrar problemáticas públicas relativas à saúde, ao desenvolvimento econômico, à democracia e ao meio ambiente. Em suas palavras, “compras públicas de alimentos têm um enorme papel na mitigação dos impactos de dietas e consumo no meio ambiente, bem como na promoção da justiça social para pessoas em vulnerabilidade social”, considerando o público atendido

em diversos equipamentos públicos (escolas, hospitais, casas assistenciais e prisões) (Sonnino, 2019, p. 21).

Em todas essas perspectivas, outros critérios que apenas o preço ou o custo para o Estado são reivindicados na aquisição de alimentos. Compreende-se que as compras públicas produzem efeitos no âmbito da produção, da distribuição, do consumo e da educação alimentar, com repercussões para o meio ambiente, saúde, segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento regional. Diante das problemáticas contemporâneas, torna-se oportuno colocar esses elementos em direção à sustentabilidade e à alimentação saudável. Neste trabalho, procuramos articular as contribuições dessas perspectivas e, confluente com Sonnino (2017), reivindicar o uso das compras públicas na construção de sistemas alimentares sustentáveis no Brasil. Com essa perspectiva, o artigo analisa algumas experiências brasileiras (históricas e contemporâneas) que usaram ou usam o instrumento das compras públicas para fornecer alimentos e comida, e atender preocupações nutricionais, socioeconômicas, ambientais e de desenvolvimento. Procura-se explorar, nessas experiências, iniciativas e ações que possam subsidiar a construção de sistemas alimentares sustentáveis. Em um primeiro momento, serão revisitadas políticas governamentais que podem trazer aprendizados e inovações para o período recente; em um segundo momento, o texto aborda as contribuições de mecanismos recentes de compras públicas de alimentos que ressignificaram e recolocaram as compras públicas na agenda do dia; por fim, o artigo aponta para a necessidade de aproveitar, “visibilizar” e reorientar mecanismos já existentes de compras públicas alimentares.

Revisitando instrumentos de compras públicas alimentares

As compras públicas de bens alimentares no Brasil não são recentes. Há pelo menos mais de um século, o Estado Brasileiro vem adquirindo produtos alimentares, ainda que com diversas configurações e objetivos. As aquisições de café, a partir de 1906 (e, mais intensamente, na década de 1930) e as aquisições de produtos pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) são exemplos de compras governamentais, ainda que com finalidade principal de regulação de preço no âmbito da produção (Grisa; Porto, 2015). Nesta seção, colocamos em evidência algumas experiências históricas de compras públicas que, mais do que sustentação de preço ou atendimento de necessidades de bens e produtos pelo Estado, traziam explícitas orientações de desenvolvimento, preocupações nutricionais e objetivos de, com o mesmo

recurso, promover os pequenos agricultores e os consumidores em situação de vulnerabilidade social. Uma das primeiras ações de compras públicas de alimentos que iremos analisar é o Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps) (1940-1967), que pode ser considerado a primeira política de alimentação e nutrição do país (Silva, 1998). Em um contexto de avanço da industrialização e modernização do país, o Estado assumiu a tarefa de melhorar os níveis de alimentação dos trabalhadores vinculados aos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões (Silva, 1998). Partia-se da interpretação de que a população brasileira apresentava carências alimentares, sendo necessário fornecer alimentos e educar em termos de alimentação adequada, higiênica e econômica. Nesse sentido, de acordo com Costa (2016, p. 32), “[n]a esteira para o progresso traçado pelo governo, a alimentação gozava de uma posição de extrema relevância, pois, a partir de uma alimentação adequada, o trabalhador poderia gozar de maior vitalidade física e com isso tornar-se mais produtivo”. Da mesma forma, Fogagnoli (2011, p. 11) observa que “a alimentação era ainda associada à ideia de progresso e desenvolvimento do país. Dizia-se ser fundamental para o avanço da Pátria que o trabalhador estivesse em harmonia com sua saúde”. “Dessa forma a alimentação passa a ser encarada como uma ferramenta de auxílio na busca pelo progresso” e três instrumentos de compras públicas foram delineados: os restaurantes populares, os postos de subsistência e o Auxílio Alimentar (Costa, 2016, p. 33).

Os restaurantes populares ofereciam refeições com qualidade nutricional a “preços módicos” (Fogagnoli, 2011). Baseados em preceitos da ciência da nutrição, os pratos (almoço e, para alguns trabalhadores, também a janta) continham as calorias calculadas necessárias para a reposição dos nutrientes necessários ao trabalhador (Costa, 2016). Os alimentos deveriam ser nutritivos, adequados às necessidades nutricionais de seu comensal e de acordo com a condição financeira dos trabalhadores. Distribuídos em diversas cidades do país, os restaurantes contemplavam: restaurantes construídos e mantidos pelo Saps; restaurantes de autarquias ou paraestatais administrados pelo Saps; restaurantes industriais e comerciais públicos e privados fiscalizados pelo Saps; e restaurante escola no Rio de Janeiro (Costa, 2016). Os restaurantes ofereciam também ações de educação alimentar (Boletins mensais do Serviço de Alimentação da Previdência Social e Consultório de Alimentação Econômica), considerando que “mais do que receber refeições, o trabalhador deveria ser instruído sobre a forma racional de se alimentar e transmitir essa mudança para sua família” (Fogagnoli, 2011, p. 10). Ademais, diversas outras atividades eram oferecidas (biblioteca popular, sala de música, consultório de alimentação econômica, aulas de alfabetização para trabalhadores,

cursos de corte e costura, seção de cinema aos sábados etc.), transformando o Saps em um centro de sociabilidades, promoção cultural e formação dos trabalhadores (Fogagnoli, 2011).

Através dos postos de subsistência, “o Saps comprava gêneros de primeira necessidade diretamente com os produtores e os revendia aos trabalhadores a quase preço de custo, com um acréscimo máximo de 10 %, que se destinava a cobrir a administração das despesas e do transporte dos produtos” (Fogagnoli, 2011, p. 14). Ainda conforme essa autora,

os Postos beneficiariam tanto os trabalhadores, enquanto consumidores, quanto os produtores e fornecedores dos gêneros, que teriam seu mercado garantido e suas atividades desenvolvidas. Desse modo, (...), os Postos de Subsistência seriam uma obra completa por beneficiar tanto os trabalhadores quanto a economia nacional (Fogagnoli, 2011, p. 14).

Por meio de diversos mecanismos (restaurantes populares, revistas sobre alimentação, palestras etc.), os nutrólogos orientavam sobre alimentação racional, e os trabalhadores consumiam a mesma nos Restaurantes Populares e a adquiriam de forma subsidiada nos Postos de Subsistência. Nos primeiros dez anos de existência, o Saps possuía 72 Postos de Subsistência espalhados em vários estados brasileiros (Costa, 2016). O Auxílio Alimentar consistia no fornecimento de alimentos a trabalhadores desempregados. “O auxílio era enviado às casas das famílias necessitadas em caminhões térmicos do Saps, ou alugados pela instituição. Havia um cuidado especial no transporte desses alimentos, devido aos gêneros vegetais, para que conservassem suas propriedades nutricionais e chegassem em boas condições às casas” (Fogagnoli, 2011, p. 19). Organizado com prazo de duração definido para cada família, o Auxílio era um esforço do Saps “em garantir que os trabalhadores tivessem meios de seguir a política de educação alimentar” mesmo em um contexto de desemprego (Fogagnoli, 2011, p. 19).

Influenciado pelas ideias de Josué de Castro (Evangelista, 2007), o Saps é um exemplo de como a alimentação pode se tornar central na estratégia de desenvolvimento do país. Partindo da compreensão da necessidade de melhorar nutricionalmente a alimentação brasileira, o Governo assumiu a tarefa para si (não a atribuindo fundamentalmente aos indivíduos como prevalece atualmente) e delineou diversos instrumentos, vários deles mediados pelas compras públicas. Mais do que atender demandas de bens e serviços governamentais, as compras públicas extrapolavam objetivos técnicos e processuais, melhorando a qualidade alimentar e nutricional da população brasileira e promovendo o desenvolvimento. Ainda que perspectivas ambientais não estivessem presentes (não eram preocupações da época), as compras públicas

articulavam produção e consumo, e apresentavam repercussões econômicas, sociais e nutricionais. A experiência do Saps e seus instrumentos ilustram que, tal qual a política de alimentação dos anos 1940, o Estado poderia, diante das problemáticas contemporâneas, colocar a dieta saudável e sustentável como central na estratégia de desenvolvimento do país, partindo das compras públicas.

Na década de 1970, os temas da alimentação e da nutrição voltaram a ganhar impulso no Brasil com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) e com os Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição (I Pronan/1973-76 e II Pronan/1976-79). Ao longo dessa década, três linhas de ações foram desenvolvidas: a) suplementação alimentar a gestantes, nutrízes, crianças de zero a seis anos, escolares (07 a 14 anos) e trabalhadores de baixa renda (alimentação escolar, alimentação dos trabalhadores etc.); b) racionalização dos sistemas de produção e comercialização de alimentos, com ênfase no pequeno produtor; c) atividades de complementação e apoio (combate às carências nutricionais pelo enriquecimento de alimentos de consumo corrente, aperfeiçoamento de recursos humanos e infraestruturas para distribuição dos alimentos) (Vasconcelos, 2005). Essas medidas estavam coerentes com I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND/1972/74), particularmente com os objetivos de “apoiar as categorias de renda mínima, recuperar as populações marginalizadas e transformar a economia de mercado da agricultura de subsistência do Norte e do Nordeste” (Silva, 1998, p. 46).

Dentre os diversos mecanismos desenvolvidos no I e II Pronan, chamamos a atenção para dois deles presentes na linha de racionalização dos sistemas de produção e comercialização de alimentos: o Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos (Procab) e o Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (Proab). Esses programas partiam da interpretação de que:

O consumo de alimentos básicos no país é suprido em cerca de 80 % pela produção dos pequenos agricultores que, em sua maioria, por apresentarem baixos níveis de renda, tornam-se vulneráveis à desnutrição, especialmente nos períodos de entressafra. Estes alimentos, relativamente mais acessíveis em termos de preço, são preponderantes, embora em quantidade insuficientes, na dieta de pelo menos 57 % da população brasileira – considerada de baixa renda – culminando no quadro geral de risco à desnutrição, consubstanciada nas elevadas taxas de mortalidade infantil e morbidade da população. A partir do reconhecimento da importância da demanda contida de alimentos e de que o produtor constitui um dos segmentos menos protegidos e organizados do sistema econômico-social, o Pronan (...) preconiza o equacionamento do pro-

blema nutricional no país através da ampliação da cobertura de atendimento aos grupos de maior vulnerabilidade social e biológica mediante o desenvolvimento de uma ação integrada ao nível da produção e consumo de alimentos (Brasil – Ministério da Saúde, 1978, s.p.).

Criado em 1977 e mediado pela Companhia Brasileira de Alimentação (Cobal), o Procab articulava a compra de alimentos dos pequenos agricultores do Nordeste do Brasil, a preços mínimos estabelecidos ou com base nos preços de atacado, com a destinação dos mesmos para ações desenvolvidas pelo Inan (Bragatto, 2010).² No âmbito da produção, participavam do programa pequenos produtores de baixa renda, dedicados à produção de alimentos de base: arroz, feijão, mandioca e milho. Como apresentado em documento governamental, “para a execução da compra direta ao produtor, deverão inicialmente ser identificados os centros tradicionais de comercialização de cada área, principalmente as feiras de produtos, para nela instalar Polos de Compra destinados à aquisição da Produção” (Brasil, Ministério da Saúde, 1978). No âmbito do consumo, a produção adquirida era encaminhada para o Programa de Nutrição em Saúde (PNS), o qual distribuía alimentos básicos a gestantes, nutrízes e crianças de 6 meses a 7 anos que pertenciam a famílias com renda familiar de até dois salários mínimos.

Criado em 1979, o Proab viabilizava a compra de alimentos de áreas rurais do Nordeste (principalmente pequenos agricultores) e destinava à comercialização subsidiada ao pequeno varejo localizado na periferia das grandes cidades nordestinas (Petry, 1993). Como manifesto em documento governamental da época, “o projeto tem como objetivo possibilitar o acesso da população de baixa renda, a alimentos básicos de consumo habitual, a preços mais reduzidos, através da estruturação de um sistema de vendas.” (Brasil, Ministério da Saúde, 1978). No âmbito da produção, o Programa adquiria alimentos dos estoques da Comissão de Financiamento da Produção (CFP), do Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (relacionado com o Programa citado em parágrafo anterior), de Cooperativas de Pequenos Produtores e por meio de outros mecanismos. Dez alimentos básicos faziam parte da ação: arroz, charque, farinha de mandioca, feijão, fubá de milho, leite, macarrão, óleo comestível, e peixe salgado. No âmbito do consumo, o Programa iniciou em Recife e se estendeu para outras capitais da região nordeste, contemplando bairros de grande concentração

² Como expresso em documento governamental, o Procab tinha como objetivo “criar para o pequeno produtor de alimentos, condições de acesso à Política de Preços Mínimos de Garantia do Governo e de participação mais direta no mercado geral e no mercado institucional do Pronan, garantindo-lhe a aquisição de sua produção, a preços mais remunerados.” (Brasil, Ministério da Saúde, 1978).

de população de baixa renda. Por meio de pequenos varejistas e de unidades de abastecimento fixas e móveis da própria Cobal, a população passou a ter acesso à alimentação subsidiada (Brasil, Ministério da Saúde, 1978). Os preços finais ao consumidor foram elaborados considerando margem de 7 % para a Cobal (custos de logística e distribuição) e 11 % para varejista sobre o preço de aquisição dos bens dos pequenos agricultores (Petry, 1993). A articulação entre a produção e o setor varejista foi assim justificada:

A opção por uma intervenção nutricional que atue diretamente na rede convencional de abastecimento à população de baixa renda, ofertando alimentos básicos com baixo custo ao consumidor, contribui de forma estável e permanente para o equacionamento do problema nutricional da população. A forma de atuação através dos pequenos varejistas preconizada no projeto apresenta-se como a mais adequada para atender ao consumidor de baixa renda, tendo em vista as facilidades de venda de pequenos volumes de alimentos e de formas de pagamento que os pequenos varejistas proporcionam. Por sua vez, o benefício gerado pelo projeto se estenderá por toda a população da área de atuação, haja visto o elevado contingente de varejistas presentes na área urbana de baixa renda (Brasil, Ministério da Saúde, 1978).

Observa-se, desse modo, mais uma vez, o uso das compras públicas dentro de uma estratégia de desenvolvimento maior, neste caso, orientada à melhoria das condições de vida e renda das populações rural e urbana. Ademais, inovadores para a época, os Programas procuravam aproximar as relações entre produção e consumo, gerando ganhos para os produtores, consumidores e pequenos varejistas, minimizando a atuação de intermediários com fins especulativos e disputando espaço com “o circuito altamente integrado das grandes cadeias varejistas” (Brasil, Ministério da Saúde, 1978). O foco consistia em promover a produção e o consumo por parte de populações vulneráveis e garantir acesso à alimentação a preços justos.

Instrumentos recentes de compras públicas alimentares e o diálogo com sistemas alimentares sustentáveis

Como mencionado anteriormente, o tema das compras públicas alimentares ganhou novo impulso no cenário brasileiro, a partir do início dos anos 2000, sendo o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) um importante catalisador dos debates sobre esse mecanismo. O PAA foi criado no âmbito do Projeto Fome Zero, que balizou as ações do primeiro Governo Lula. Visando acabar com a fome no país e promover a segurança alimentar e nutricional (SAN), o Projeto Fome Zero organizou um conjunto de ações es-

truturais de melhoria da renda da população brasileira e fomento à produção de alimentos básicos, bem como ações emergenciais de promoção do acesso e da distribuição de alimentos (Muller; Silva; Schneider, 2012).

O PAA emergiu articulando, ao mesmo tempo, o fomento à produção da agricultura familiar com a promoção da SAN da população em situação de vulnerabilidade social. Por meio de diversas modalidades operativas³, o Programa viabiliza a compra de alimentos da agricultura familiar, com base em preços de referência, e doa esses alimentos para entidades socioassistenciais, equipamentos públicos de alimentação e nutrição, ou os destina para estoques públicos ou outras finalidades da administração pública, ou ainda viabiliza a agregação de valor pelas organizações da agricultura familiar (Grisa; Porto, 2015). O Brasil foi o primeiro país a desenvolver, em 2003, um programa institucional de aquisição de alimentos por meio de uma conexão direta entre o desenvolvimento de demanda estruturada para pequenos agricultores e uma estratégia de segurança alimentar, e dessa forma, tornou-se uma referência internacional no tema (Swensson, 2015).

A partir da experiência e dos resultados do PAA, novas oportunidades de compras públicas da agricultura familiar foram emergindo. Uma delas refere-se à mudança no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), realizada em 2009. A partir da Lei nº. 11.947, o programa passou a assegurar que, no mínimo, 30 % dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aplicados na alimentação escolar devem ser destinados à aquisição de alimentos da agricultura familiar. Trata-se de uma mudança importante no programa que, por várias décadas, comprou alimentos industrializados e ultraprocessados de atacadistas e indústrias do sistema agroalimentar e os distribuía para todo o país, independentemente dos hábitos e cultura alimentares locais (Triches, 2010; Turpin, 2008). Posteriormente, em 2015, foi editado o Decreto nº 8.473, que impulsionou a modalidade Compra Institucional do PAA, ao definir que, do total de recursos destinados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para a aquisição de gêneros alimentícios, pelo menos 30 % devem ser destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar e suas organizações. Esse decreto promoveu o diálogo (ainda lento) da agricultura familiar com Restaurantes de Universidades Federais, restaurantes de órgãos federais, presídios e hospitais federais, e outros mecanismos de aquisição de alimentos pelo Governo Federal.

O PAA, o Pnae e a Compra Institucional ressignificaram o papel das compras públicas no Brasil, ao adicionarem diversos objetivos, finalidades e

³ Essas incluem: 1) compra com doação simultânea, 2) formação de estoques, 3) compra direta, 4) PAA Leite, 5) compra institucional, e 6) aquisição de sementes.

expectativas sociais, econômicas, ambientais, nutricionais e culturais a instrumentos rotineiros e operacionais da administração pública. No que concerne ao âmbito da produção de alimentos, uma das grandes novidades foi garantir mercado exclusivo ou parcialmente exclusivo para a agricultura familiar (por meio da exigência da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – DAP). O reconhecimento da agricultura familiar e seu tratamento pelo Estado brasileiro são recentes (meados dos anos 1990)⁴, e os mecanismos de compras públicas contribuíram nesse processo. Trata-se de ações que visam fortalecer segmentos que, ao longo da história brasileira, foram deixados de lado ou afetados negativamente pelas ações do Estado.

Para além do tratamento à agricultura familiar, os novos mecanismos de compras públicas trazem preocupações em promover a participação de grupos sociais específicos, em geral invisibilizados ou marginalizados pela sociedade. No caso do PAA/Compra Institucional, o programa prioriza o atendimento às organizações da agricultura familiar constituídas por mulheres, povos e comunidades tradicionais e outros grupos específicos (Brasil, Presidência da República, 2017). No caso do Pnae, são priorizados os projetos de comercialização dos produtos da agricultura familiar do local da demanda e do território rural, com preferência para produção oriunda de assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, e grupos sociais organizados em cooperativas (Brasil, Ministério da Educação, 2015).

Ainda no âmbito da produção, é importante ressaltar as contribuições dos programas para o meio ambiente e para a construção de uma agricultura sustentável (Schmitt; Grisa, 2013). O PAA traz como uma de suas finalidades “promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional” (Brasil, Presidência da República, 2012). Por sua vez, o Pnae tem como uma de suas diretrizes “o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos”, e afirma que nas aquisições da agricultura familiar devem ser priorizados, sempre que possível, os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos (Brasil, Ministério da Educação, 2009). Como um estímulo maior, ambos os programas possibilitam acréscimo de

⁴ As ações para os pequenos produtores presentes nos Programas Procab e Proab foram ações pontuais e regionais no contexto nacional.

30 % nos preços de referência para os alimentos produzidos de modo agroecológico ou orgânico.

Ademais, os programas valorizam e apoiam os produtos do extrativismo e da sociobiodiversidade. A castanha do Brasil, o coco babaçu, o pequi, a mangaba, o açaí, o urucum e o cupuaçu são alguns produtos contemplados por essas políticas públicas. Atualmente, uma lista com mais de oitenta espécies nativas da sociobiodiversidade brasileira, consideradas de valor alimentício, podem ser adquiridas pelos referidos programas de compras públicas (Brasil, 2018). No caso do PAA, ainda se somam as aquisições e doações de sementes locais, tradicionais/crioulas e comerciais (preferencialmente não híbridas). Ao serem valorizados, esses alimentos e produtos visibilizam quem os produziu, fornecem alimentos com elevado valor nutricional e refundam a agricultura e o sistema agroalimentar com a natureza e os processos agroecológicos (Mota; Schmitz, 2015; Schmitt; Grisa, 2013; Petersen, 2009; Ploeg, 2008; Carvalho, 2007).⁵

No que concerne à dimensão do consumo, os programas contribuem para atender o direito humano à alimentação, especialmente de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Escolares, estudantes universitários, enfermos, presos e beneficiários da assistência social são alguns dos possíveis comensais dos programas. Para muitos desses, não raro, a alimentação fornecida por meio das compras públicas constitui a principal fonte de acesso alimentar. Além do acesso, ambos os programas trazem preocupações com a alimentação saudável e em diálogo com a cultura alimentar local. No caso específico do Pnae, cabe destacar que o programa tem procurado estimular o consumo de alimentos frescos (frutas e hortaliças) e controlar a oferta de alimentos processados, com sódio e açúcares, contribuindo para o controle do sobrepeso e obesidade; tem buscado contemplar as especificidades de diferentes grupos sociais, por meio de valores *per capita* diferenciados⁶, e cuidados com neces-

⁵ Como estabelecido na legislação brasileira, consideram-se produtos da sociobiodiversidade os “bens e serviços (produtos finais, matérias primas ou benefícios) gerados a partir de recursos da biodiversidade, voltados à formação de cadeias produtivas de interesse dos povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares, que promovam a manutenção e valorização de suas práticas e saberes, e assegurem os direitos decorrentes, gerando renda e promovendo a melhoria de sua qualidade de vida e do ambiente em que vivem” (Brasil, 2018).

⁶ O FNDE repassa recursos da alimentação escolar para as Entidades Executoras de acordo com o número de escolares do Censo Escolar do ano anterior. De acordo com legislação vigentes, estes valores são: R\$ 0,32 para os alunos da Educação de Jovens e Adultos-EJA; R\$ 0,36 para os alunos do ensino fundamental e médio; R\$ 0,53 para estudantes da pré-escola; R\$ 0,64 para os alunos da educação básicas de áreas indígenas e remanescentes de quilombolas; R\$ 1,07 para alunos em escolas de tempo integral; e R\$ 1,07 para alunos em creches de áreas indígenas e remanescentes de quilombolos (Brasil, FNDE, 2017).

sidades especiais na alimentação (ex. doença celíaca, diabetes, alergias e intolerâncias alimentares); e ainda tem procurado adequar a comida às particularidades culturais e aos diversos hábitos alimentares encontrados no contexto brasileiro (especialmente das comunidades indígenas e/ou quilombolas).

Para além de atuar no lado da produção e no lado do consumo, os programas articulam a produção e o consumo por meio dos circuitos curtos e da reconexão dos alimentos e da comida aos seus territórios (Gazolla; Schneider, 2017; Schmitt; Grisa, 2013; Triches, 2010; Triches; Schneider, 2010). Em vez da comida de “nenhum lugar”, cultivada por produtores desconhecidos, produzida de forma padronizada, embalada e transportada através de longas distâncias por grandes corporações (Schmitt, 2011), ganham visibilidade diferentes práticas e alimentos regionais, a exemplo da canjica, do mesocarpo de babaçu, das cucas, do azeite de coco, da castanha e farinha de baru, do maxixe e do jambu. Ao promover o consumo de alimentos da agricultura familiar e agroecológica nas escolas, em instituições socioassistenciais, em restaurantes populares, em espaços político-institucionais ou por meio da distribuição direta para populações em situação de vulnerabilidade social, contribui-se para a conformação de um consumo político que reconhece e valoriza a agricultura familiar e se preocupa com a forma como o alimento foi produzido e seus valores intrínsecos (Schmitt; Grisa, 2013).

Desse modo, o PAA, o Pnae e as Compras Institucionais passaram ver vistos (nacional e internacionalmente) como propulsores de sistemas alimentares sustentáveis. Por meio de diversos objetivos, diretrizes e normas, esses programas de compras públicas induzem mudanças no âmbito da produção, processamento, distribuição e consumo – portanto, no modelo alimentar hegemônico – com repercussões multidimensionais para a construção do desenvolvimento sustentável.

Explorando oportunidades para os instrumentos de compras públicas de alimentos

A partir do PAA, das mudanças promovidas no Pnae e da emergência da compra institucional, desvelou-se a magnitude do potencial das compras públicas de alimentos no Brasil. De fato, abriu-se uma janela de oportunidade para a qual muitos agentes econômicos e sociais não haviam despertado. Nesse sentido, vale a pena analisar alguns elementos que poderiam ser mais bem explorados ou potencializados, de tal sorte que as compras públicas pudessem se tornar um instrumento do Estado na promoção de padrões de produção e de consumo mais sustentáveis, mais inclusivos e mais saudáveis.

O primeiro elemento refere-se ao próprio potencial de recursos destinados às compras públicas em geral e de alimentos. De acordo com um estudo recente do Sebrae (2017), estima-se que o poder de compra do governo brasileiro (aquisições e contratações) movimentava em torno de 10 % a 15 % do Produto Interno Nacional, alcançando cerca de 500 bilhões de reais/ano. Visando estimar a dimensão alimentar, a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) avaliou as compras de alimentos realizadas diretamente pelos Órgãos Federais no ano de 2015 (Exército, Aeronáutica, Marinha etc.)⁷ e, de acordo com a análise, R\$ 3,7 bilhões de reais foram investidos na aquisição de alimentos pelos 24 órgãos da União (Brasil, MDSA, 2016). A esse valor, somam-se os recursos federais aplicados no Pnae (cerca de R\$ 4,5 bilhões de reais em 2018) e no PAA (cerca de R\$ 190 milhões de reais em 2018), e as necessidades alimentares de governos estaduais e municipais (ainda sem estimativas específicas).

No entanto, os referidos programas não estão sendo aproveitados na magnitude de seus potenciais. Desde 2012, o PAA vem passando por um processo de arrefecimento político e financeiro (Porto, 2014); há centenas de municípios que, desde 2009, ainda não realizaram aquisições de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar e a média nacional geral das aquisições situa-se abaixo do mínimo estabelecido em legislação (Schneider *et al.*, 2016). Da mesma forma, nem todos os órgãos federais (universidades, presídios, hospitais, restaurantes etc.) estão adquirindo o percentual mínimo de 30 % de alimentos da agricultura familiar. Ainda que exista um conjunto de regramentos e instituições propulsoras de sistemas alimentares sustentáveis nesses programas, esses encontram resistências e dificuldades de se manifestar na realidade social. Diversos fatores contribuem para esse processo, cuja análise foge ao escopo deste texto, mas que já foi tratado por outros analistas (Triches *et al.*, 2019; Schneider *et al.*, 2016)

Outro elemento diz respeito às preocupações ambientais. Além das questões já salientadas sobre o PAA, a Compra Institucional e o Pnae, desde 2010, o Governo Federal vem estabelecendo normativas que promovem as compras sustentáveis. A Lei nº 12.349/2010 incluiu a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como uma das finalidades das licitações. Regulamentando tal dispositivo, o Decreto nº 7.746/2012 conceituou critérios e práticas sustentáveis como aqueles que promovem baixo impacto

⁷ Trata-se de aquisições de alimentos realizadas diretamente pelo âmbito federal. As aquisições que envolvem repasse de recursos para estados e municípios não estão incluídas na estimativa (caso da alimentação escolar).

sobre recursos naturais (flora, fauna, ar, solo e água); dão preferência para materiais, tecnologias e matérias de origem local; apresentam maior eficiência na utilização de recursos naturais, como água e energia; geram mais empregos, preferencialmente com mão de obra local; apresentam maior vida útil e menos custo de manutenção do bem e da obra; usam inovações que reduzem a pressão sobre os recursos naturais; apresentam origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e nas obras; e, quando da utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros, que estes tenham origem em manejo florestal sustentável ou em reflorestamento (Brasil, Presidência da República, 2012). Ademais, na aquisição de bens, a administração pública poderá solicitar que os mesmos sejam constituídos por materiais renováveis, reciclados, atóxicos ou biodegradáveis, entre outros critérios de sustentabilidade (Brasil, Presidência da República, 2012).

No entanto, a execução dessas normativas ainda é extremamente baixa. De acordo com Lopes (2017), as compras sustentáveis responderam, em média, por cerca de 0,75 % dos processos de compra totais da União no período de 2012 a 2016.⁸ Para além de potencializar as compras sustentáveis nas licitações, para o conjunto das compras alimentares, seria importante estimular a produção agroecológica e orgânica, o consumo de produtos da sociobiodiversidade e modelos de agricultura ecologicamente sustentáveis. O terceiro elemento concerne ao uso das compras públicas para promover a inclusão socioeconômica de grupos sociais específicos. Em 2015, visando “promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional”, o Governo Federal editou o Decreto nº 8.538 que regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal (Brasil, Presidência da República, 2015).

Dentre as várias medidas que favorecem as pequenas empresas e a agricultura familiar, destaca-se o artigo que define que as licitações com valor de até R\$ 80 mil passam a destinar-se exclusivamente para os empreendimentos de pequeno porte e para a agricultura familiar e, para aquelas que superam este valor, a lei abre a possibilidade de criação de lotes exclusivos para o setor. Ademais, para promover a participação desses empreendimentos, a administração pública, sempre que possível, deverá considerar na licitação a oferta

⁸ De acordo com Painel de Compras do Governo Federal, em 2017 este percentual foi 0,88 %. Disponível em: <<http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcompras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>>.

local ou regional dos bens e serviços a serem contratados. O desafio consiste em dar visibilidade e implementar essas normativas. Particularmente para as compras alimentares, essa medida potencializa as iniciativas em curso de aquisições da agricultura familiar (Compra Institucional), de grupos sociais específicos e de produtos enraizados em seus territórios e na vida social local.

Um quarto elemento refere-se ao poder das compras públicas para promover a alimentação adequada e saudável. É importante notar que a alimentação foi incorporada pelo Estado brasileiro ainda na década de 1940, e que a promoção da alimentação adequada e saudável poderia se tornar um dos eixos centrais na estratégia de desenvolvimento do país para reduzir os problemas de sobrepeso, obesidade e estimular a melhoria da saúde pública. Nesse sentido, torna-se importante o diálogo das compras públicas alimentares com o *Guia Alimentar para a População Brasileira* elaborado como diretriz alimentar pelo Ministério da Saúde (Brasil, Ministério da Saúde, 2014, p. 9), que foi construído “como um instrumento para apoiar e incentivar práticas alimentares saudáveis no âmbito individual e coletivo, bem como subsidiar políticas, programas e ações que visem incentivar, apoiar e promover a saúde e a segurança alimentar e nutricional da população”.

Com essa finalidade, o *Guia Alimentar* do Brasil construiu um conjunto de recomendações sobre a escolha dos alimentos, com repercussões na promoção de dietas sustentáveis (Sonnino, 2019). A primeira sugere tornar os alimentos *in natura* ou minimamente processados, principalmente vegetais, a base para uma “alimentação nutricionalmente balanceada, saborosa, culturalmente apropriada e promotora de um sistema alimentar socialmente e ambientalmente sustentável” (Brasil, Ministério da Saúde, 2014, p. 26). Não restam dúvidas de que os alimentos (especialmente aqueles livres de agroquímicos como os agroecológicos e orgânicos) são fontes de fibras e de vários nutrientes. Mas, além disso, os alimentos estão imersos na cultura local e podem promover e fortalecer a agricultura familiar e as economias locais. A segunda recomendação sugere utilizar óleos, gorduras, sal e açúcar apenas em pequenas quantidades para temperar, cozinhar ou criar preparações culinárias. A terceira sugere limitar o uso de alimentos processados, consumindo-os em pequenas quantidades, como ingredientes de preparações culinárias ou como parte de refeições baseadas em alimentos *in natura* ou minimamente processados, porque aqueles “alteram de modo desfavorável a composição nutricional dos alimentos dos quais derivam” e tendem ser mais calóricos. Por último, recomenda-se evitar alimentos ultraprocessados, considerando que os mesmos apresentam composição nutricional desbalanceada (geralmente são ricos em gorduras, açúcares e sódio, e pobres em fibras), favorecem o consumo excessivo de calorias (aumentando o risco de obesida-

de), padronizam a cultura alimentar, “impactam a vida social”, e produzem impactos ambientais (geralmente envolvem longos percursos de transporte, grande emissão de energia, poluentes e uso de embalagens) (Brasil, Ministério da Saúde, 2014, p. 26). Essas recomendações oportunizariam uma alimentação saudável para um jovem universitário, um marinheiro, uma pessoa adoecida em um hospital público, um detento do sistema prisional e uma pessoa em situação de vulnerabilidade social que procura se alimentar em um restaurante popular. As compras públicas ofereceriam “alimentação adequada e saudável derivada de um sistema alimentar socialmente e ambientalmente sustentável” (Brasil, Ministério da Saúde, 2014, p. 23).

Um dos principais fatores que permitiram o avanço das políticas de compras públicas, assim como seu destaque internacional, foi a capacidade de articulação entre diferentes políticas e normatizações de áreas distintas. Ou seja, um esforço conjunto de diferentes ministérios, buscando adequar aspectos que incentivavam a produção (para além do acesso aos mercados por parte da agricultura familiar, podem-se destacar as ações e políticas de assistência técnica, crédito, seguro agrícola) e buscavam também adequar e impactar o consumo (com destaque para o *Guia Alimentar da População Brasileira*). Por fim, como um último elemento, para além da atuação do Estado via compras públicas, cabe destacar o papel do mesmo na regulação e promoção de outras formas de mercado, pautadas na construção de sistemas alimentares sustentáveis. As feiras, os restaurantes que compram alimentos da agricultura familiar e/ou que prezam por reconectar a comida aos seus territórios, ou ainda os pequenos mercados de varejo (à luz das ações desenvolvidas pelo Saps e pelos programas do Inan) são exemplos de mercados que podem desencadear mudanças profundas na produção, distribuição e consumo, contribuindo para a reconexão dos setores e sistemas alimentares sustentáveis.

Referências

BRAGATTO, S. A. *Programa de Aquisição de Alimentos: segurança alimentar e inclusão social no campo?* Dissertação (Mestrado em Nutrição Humana Aplicada). Universidade de São Paulo (SP), 2010.

BRAMMER, S.; WALKER, H. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations e Production Management*, v. 31, n. 4, 2011.

BRASIL, FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. *Sobre o Pnae*. [site institucional], 2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/Pnae>>. Acesso em: 19/02/2019.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO –FNDE. *Resolução/CD/FNDE/MEC nº 4, de 3 de abril de 2015*. Brasília: FNDE, 2015.

BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Vigitel Brasil 2017: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2017*. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

_____. *Guia Alimentar para a população brasileira*. 2. Ed. Brasília/DF: Ministério da Saúde, 2014.

_____. *Curso sobre Política, Programas e Projetos de Alimentação e Nutrição*. Brasília, DF, 1978.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO – MDSA. *Identificação da demanda de alimentos dos órgãos da União para a agricultura familiar*. Brasília: MDSA, 2016.

BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Portaria Interministerial nº 284, de 30 de maio de 2018*. *Diário Oficial da União*, ed. 131, seção 1, p. 92, 10 jul. 2018.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto nº 9.214 de 29 de novembro de 2017*. Brasília, DF, 2017.

_____. *Decreto nº. 8.538 de 6 de outubro de 2015*. Brasília, DF, 2015.

_____. *Decreto nº. 7.775 de 4 de julho de 2012*. Brasília, DF, 2012.

_____. *Decreto nº. 7.746 de 5 de junho de 2012*. Brasília, DF, 2012.

_____. *Lei nº. 11.497 de 16 de junho de 2009*. Brasília, DF, 2009.

CARVALHO, I.S.H. *Potenciais e limitações do uso sustentável da biodiversidade do cerrado: um estudo de caso da Cooperativa Grande Sertão no Norte de Minas*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, 2007.

COSTA, T.L.P. *Não só de cafezinho com farinha vivia o homem macapaense: a boa alimentação e o paladar macapaense (1940-1956)*. Dissertação (Mestrado em História) Universidade de Brasília, 2016.

DELGADO, G.C. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

EVANGELISTA, A.M.C. *Sede de leitura: memórias da Biblioteca Popular do Serviços de Alimentação da Previdência Social (Saps) no cotidiano de Juiz de Fora*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2007.

- FAO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018*. Building climate resilience for food security and nutrition. Rome, FAO, 2018.
- FAO; OPS; WFP; UNICEF. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago, 2018.
- FOGAGNOLI, M.M. “Almoçar bem é no Saps!”: os trabalhadores e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (1940-1950). Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), 2011.
- GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. *Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.
- GRISA, C.; PORTO, S.I. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015, p. 155-180.
- HADDAD, L. et al. *A new global research agenda for food*. Nature, v. 540, 2016.
- HLPE. *Food losses and waste in the context of sustainable food systems*. A report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome 2014.
- IORIS, A.A.R. *Agribusiness and Neoliberal Food System in Brazil: frontiers and fissures of agro-neoliberalism*. Routledge, 2018.
- IPES-Food. *What makes urban food policy happen? Insights from five case studies*. 2017.
- LOPES, A. S. *As compras públicas sustentáveis nas universidades federais brasileiras: um estudo com ênfase na Universidade Federal do Maranhão*. Dissertação (Mestrado em Energia e Ambiente). Universidade Federal do Maranhão (PPGEA/UFMA), 2017.
- MOTA, D. M.; SCHMITZ, H. *Políticas públicas e comunidade tradicional: reconhecimento e conquista de direitos?* In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre/RS: Editora da UFRGS, 2015.
- MORGAN, K; SONNINO, R. *The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development*. London: Earthscan, 2008.
- MÜLLER, A. L.; SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A construção de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o programa de aquisição de alimentos. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 20, Rio de Janeiro, 2012.
- PETERSEN, P. Introdução. In: PETERSEN, P. (org.) *Agricultura familiar camponesa na construção do futuro*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009, p. 05-15.
- PETRY, A. L. G. *Aspectos sócio-econômicos e adequação alimentar em áreas periféricas urbanas do Recife*. Dissertação (Mestrado em Economia e Sociologia). Universidade Federal de Pernambuco, Recife (PE), 1993.
- PLOEG, J. D. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.
- PORTO, S. I. *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Agroecologia). Universidad Internacional de Andalucía, Baeza (Espanha), 2014.

- SCHEBESTA, H. Revision of the EU Green Public Procurement Criteria for Food Procurement and Catering Services – Certification schemes as the main determinant for public sustainable food purchases? *European Journal of Risk Regulation*, v. 9, 2018, pp. 316-32.
- SCHMITT, C. Encurtando o caminho entre a produção e o consumo de alimentos. *Agriculturas*, v. 8, n. 3, p. 04-08, 2011.
- SCHMITT, C.; GRISA, C. Agroecologia, mercados e políticas públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental. In: NIEDERLE, P. A.; ALMEIDA, L.; VEZZANI, F. M. *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós, 2013.
- SCHNEIDER, S. *et al.* Potential of public purchases as markets for family farming: an analysis of Brazilian School Feeding Program between 2011 and 2014. In: BARLING, D. *Advances in Food Security and Sustainability*, v. 1, Burlington: Academic Press, 2016, p. 69-95.
- SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas. In: GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. *Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017, p. 09-26.
- SEBRAE. *Compras públicas: um bom negócio para sua empresa*. Brasília/DF: Sebrae, 2017.
- SILVA, M. H. O. *Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT: Estudo do desempenho e evolução de uma política social*. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública), Fiocruz, 1998.
- SOLDI, R. *Sustainable public procurement of food*. European Union, 2018.
- SONNINO, R. Translating sustainable diets into practice: the potential of public food procurement. *Redes*, v. 24, n. 1, p. 14-29, 2019.
- SONNINO, R.; SPAYDE, J.; ASHE, L. Políticas públicas e a construção de mercados: percepções a partir de iniciativas de merenda escolar. In: MARQUES, F.C.; CONTERATO, M.A.; SCHNEIDER, S. *Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.
- SQUEFF, F.H.S. *O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro*. Texto para discussão 1922, Brasília, 2014.
- SWENSSON, L. F. J. *Institutional Procurement of food from smallholder farmers: the case of Brazil*. Roma: FAO, 2015.
- SWINBURN, B. A. *et al.* The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: The Lancet Commission report. *The Lancet*, v. 393, p. 791-846, 2019.
- TRICHES, R. M. *Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS), 2010.
- TRICHES, R. M. *et al.* Condicionantes e limitantes na aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar no estado do Paraná. *Redes*, v. 24, n. 1, p. 118-137, 2019.

TRICHES, R. M; SCHNEIDER, S. Reconstruindo o elo perdido: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 17, p. 1-15, 2010.

TURPIN, M. H. *A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia/UNICAMP, 2008.

UYARRA, E.; FLANAGAN, K. Understanding the innovation impacts of public procurement. *European planning studies*, v. 18, n. 1, p. 123-143, 2010.

VANCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, v. 18, n. 4, p. 439-457, 2005.