

LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS, ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA DISCUSSÃO SOBRE O PODER DE COMPRA GOVERNAMENTAL A FAVOR DA SUSTENTABILIDADE

Daniela Gomes de Carvalho*

Este artigo faz uma reflexão acerca da política brasileira de alimentação escolar como importante estratégia de desenvolvimento regional sustentável. A alimentação escolar movimentava bilhões de reais por ano na compra de bens e serviços para os programas executados de forma descentralizada pelos estados e municípios. Ao mesmo tempo, tem-se revelado como potencial mercado institucional de fomento às economias locais e regionais, de inclusão social e de respeito à cultura e ao meio ambiente. Muitos programas municipais e estaduais vêm adotando critérios outros que têm se sobreposto à escolha da proposta de menor preço, uma vez que a legislação que rege os contratos públicos é omissa em relação à adoção dos critérios de sustentabilidade nas compras públicas. Por isso, os programas vêm incorporando em seus sistemas de aquisições as chamadas “licitações sustentáveis”, uma prática legal e plausível, vista como uma ferramenta útil para auxiliar as comunidades e os poderes públicos locais a resolverem, por meio de compras públicas sustentáveis, seus problemas políticos, sociais e economicamente relevantes, sem considerar apenas a vertente do menor preço como critério único e indispensável. A Constituição Federal de 1988 e sua legislação infraconstitucional permitem isso. Ao gestor cabe usar a criatividade para ditar as regras da melhor compra nos editais públicos. Basta vontade política, honestidade e compromisso no uso dos recursos por vezes escassos, de forma que as especificações dos produtos e serviços sejam feitas de maneira coerente e correta, como se deseja, visando sempre à excelência no atendimento do consumidor final: o aluno.

Palavras-chave: Compras Públicas; Alimentação Escolar; Desenvolvimento Regional Sustentável.

SUSTAINABLE BIDDINGS, SCHOOL FEEDING AND REGIONAL DEVELOPMENT: A DISCUSSION OF THE PURCHASING POWER OF GOVERNMENT TO PROMOTE SUSTAINABILITY

This article is a reflection of the Brazilian policy of school feeding as an important strategy for sustainable development. The school feeding moves billions of U.S. dollars a year on buying goods and services for the programs implemented in a decentralized manner by states and municipalities. It has been revealed as a potential market of institutional promotion of local and regional economies, social inclusion and respect to culture and environment. Many municipal and state programs have adopted other criteria that have overridden the choice of the proposed lower price, there is a view that the legislation governing public procurement is silent on the adoption of the criteria of sustainability in government procurement. Therefore, the programs are incorporating into their systems acquisitions so-called “sustainable bidding”, a plausible and legal practice, seen as a useful tool to help communities and local government to resolve,

* Mestranda em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB).

through purchases of sustainable public, their problems politically, socially and economically relevant, without regard to only part of the lower price as a unique and indispensable. The Federal Constitution of 1988 and others law allow that, when it is authorizing the use creativity to dictate the rules of the best buys in public bids. Just political will, commitment and honesty in the use of scarce resources sometimes, so that the specifications of products and services are made consistently and correctly as we want, always aiming for excellence in the care of their final consumers: the student.

Key words: Public Purchases; School Feeding; Regional Sustainable Development.

LICITACIONES SOSTENIBLES, ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y DESARROLLO REGIONAL: UN DEBATE SOBRE EL PODER ADQUISITIVO DEL GOBIERNO PARA PROMOVER LA SOSTENIBILIDAD

Este artículo es un reflejo de la política brasileña de alimentación escolar como una estrategia importante para el desarrollo sostenible. La alimentación escolar mueve miles de millones de dólares al año en compras de bienes y servicios para los programas implementados en forma descentralizada por los estados y municipios. Se ha revelado como un mercado potencial de promoción institucional de los entes locales y las economías regionales, la inclusión social y el respeto a la cultura y el medio ambiente. Muchos municipales y estatales están adoptando programas de otros criterios que han anulado la elección de la propuesta de menor precio, hay una opinión de que la legislación que rige la contratación pública no se pronuncia sobre la adopción de los criterios de sostenibilidad en la contratación pública. Por lo tanto, los programas están incorporando en sus sistemas de adquisiciones denominado "licitación pública sostenible", un plausible y la práctica jurídica, visto como una herramienta útil para ayudar a las comunidades y el gobierno local para resolver, a través de compras públicas sostenible, su problemas políticamente, socialmente y económicamente pertinentes, sin tener en cuenta sólo una parte del precio más bajo como un único e indispensable. La Constitución Federal de 1988 y su legislación infraconstitucional que permitir, cuando se autoriza el uso de la creatividad para dictar las normas de la mejor compra en las ofertas públicas de adquisición. Sólo la voluntad política, compromiso y honestidad en el uso de los escasos recursos a veces, de modo que las especificaciones de los productos y servicios se hace de forma coherente y correctamente como queremos, siempre con el objetivo de la excelencia en la atención de su consumidor final: el estudiante.

Palabras-clave: Las Compras Públicas; La Alimentación Escolar; Desarrollo Regional Sostenible.

LICITATIONS DURABLES, L'ALIMENTATION SCOLAIRE ET LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL: UNE DISCUSSION SUR LE POUVOIR D'ACHAT GOUVERNAMENTALES POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Cet article est une réflexion de la politique brésilienne de l'alimentation scolaire comme une stratégie importante pour le développement durable. L'école se déplace d'alimentation en milliards de dollars par an pour l'achat de biens et de services pour les programs mise en œuvre de manière décentralisée par les États et les municipalités. Il a été révélé comme un marché potentiel institutionnel de promotion de l'économie locale et régionale, l'inclusion sociale et le respect de la culture et l'environnement. Beaucoup de municipalités et des programs de l'État sont en train d'adopter d'autres critères qui ont l'emporte sur le

choix de la proposition de prix plus bas, il ya un point de vue que la législation régissant les marchés publics est muet sur l'adoption des critères de durabilité dans les marchés publics. Par conséquent, les programs sont en intégrant leurs systèmes d'acquisitions soi-disant "appels d'offres durable", un plausible et la pratique juridique, considérée comme un outil utile pour aider les collectivités et les administrations locales à résoudre, par des achats publics durables, leur problèmes politiquement, socialement et économiquement pertinentes, sans égard à une partie seulement de la baisse des prix comme un élément unique et indispensable. La Constitution Fédérale de 1988 e ce outre legislation juridique permettre, quand il est autorisant le recours à la créativité de dicter les règles de l'achète dans les meilleures offres publiques. Il suffit de volonté politique, l'engagement et l'honnêteté dans l'usage de ressources rares, parfois, de sorte que les spécifications de produits et de services sont faites correctement et systématiquement que nous voulons, visant toujours l'excellence dans les soins de leurs consommateurs finaux: l'étudiant.

Mots-clés: L'achats Publics; L'alimentation Scolaire; Le Développement Régional Durable.

1 INTRODUÇÃO

Estatísticas da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apontam que nos países industrializados as compras públicas movimentam até 20% do produto interno bruto (PIB) e até 30% nos países em desenvolvimento. No Brasil consomem-se 10%, um atrativo negócio para muitas empresas se adequarem às exigências da administração pública e com ela comercializar (NETO, 2004, p. 654).

As compras governamentais no país são realizadas por meio de licitação, que tem como primado a garantia da proposta mais vantajosa. Em regra, o gestor deve realizar e divulgar todo o processo, sendo a proposta vencedora aquela de custo menor. Porém, a legislação tem sido omissa em relação a um princípio básico adotado nas compras públicas de diferentes países: *ser sustentável*. Ademais, as regras brasileiras tendem a ser "madrastas", tratando os desiguais de forma igual. Muitos interessados ficam limitados ou sequer participam dos certames licitatórios, pela falsa ideia de que a adoção de princípios sustentáveis no ciclo produtivo onera os custos dos bens e serviços.

O presente artigo pretende discutir a adoção de "licitações sustentáveis" na alimentação escolar como ferramenta de desenvolvimento local e regional em prol da sustentabilidade. Trata-se de um conceito em construção, que leva em conta bem mais que o menor preço nas decisões de compra dos governos. A sua adoção é motivo especial para que os gestores dos programas executados de forma descentralizada ditem regras de especificações dos bens e serviços baseadas em critérios outros que sirvam de estratégia para o Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS).

As licitações sustentáveis têm sido uma prática legal e plausível utilizada em vários programas de alimentação escolar nas cinco regiões do país e têm sido

capazes de criar e dinamizar redes de capital social e arranjos produtivos locais, atingindo, assim, os objetivos do DRS.

A cada ano, este mercado institucional vem se tornando um atraente negócio que movimentava bilhões de reais, o que demonstra seu potencial para auxiliar as comunidades e governos locais na resolução de problemas políticos, sociais, econômicos e ambientais relevantes por meio de compras públicas sustentáveis, não significando que o menor preço deva ser critério único e indispensável.

As ações relatadas neste artigo revelam que as licitações sustentáveis adotadas na alimentação escolar dos estados e municípios podem ser uma ótima opção para o programa nacional como um todo, servindo, inclusive, de modelo para outros programas governamentais de natureza diversa, mas que tenham como foco o acesso à alimentação. Bastam ao gestor honestidade, compromisso e vontade política, de forma que as especificações nos editais sejam feitas de maneira coerente e correta, como se deseja, visando à excelência de atendimento ao cidadão e introduzindo na sociedade a consciência e a cultura da sustentabilidade.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UM DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

Deve-se entender que as pessoas definem suas estratégias de sobrevivência nos lugares, na comunidade em que vivem. Este é um fenômeno antigo que habita a alma humana, iniciado quando os povos primitivos entraram em contato com seus vizinhos, marcando o início das civilizações. A partir desse contato, começou o processo de interação antropológica: adaptações, negociações, conflitos, erros e acertos que, historicamente, laurearam a humanidade com desenvolvimento e progresso.

Essa busca do “homem pelo homem” se transforma a cada geração, agregando novos valores. Porém, a humanidade atual experimenta um processo bastante contraditório de evolução. Pessoas de todo o mundo têm assistido a uma crise ambiental sem precedentes, a destruição da biodiversidade, o crescimento geométrico de resíduos, o aquecimento global, a escassez de água doce e própria para consumo, entre outros fatores que revelam um modelo de desenvolvimento ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto.

A realidade econômica e social da comunidade internacional hoje está dividida em blocos de grandes potências, onde a igualdade e a desigualdade são muito fortes. Não há mais primeiro mundo e terceiro mundo dos povos. O que temos é um primeiro e terceiro mundos dentro dos países.

Buarque (2001) define a desigualdade existente em escala global como uma espécie de *apharteid* social, representado por um Arquipélago Gulag¹

1. Gulag é abreviatura de Glávnoie Upravliênne Lágueri (Administração Geral dos Campos) em russo. Era o sistema de campos de concentração para criminosos e presos políticos da ditadura de Stálin no ano de 1918.

Social Internacional, onde os anéis de pobreza, formados por pobres excluídos e impedidos de entrar nas paradisíacas ilhas da riqueza dos poucos abastados, se espalham por todo o mundo.

Esse fenômeno de dessemelhança e apartação passou a ser uma característica peculiar, em maior ou menor grau, em todas as nações. Por isso, não podemos dizer que vivemos, externa e internamente, o verdadeiro significado de globalizar, que “é poder crescer, usufruir e usar em tempo real uma coisa e se beneficiar com ela” (SOUZA, 2004, p. 58).

Essa necessidade tem exigido que o “mundo globalizado” interaja com o “mundo localizado”, aquele em que o cidadão pode usufruir das benesses sem a necessidade de se deslocar fisicamente para ser capaz de exigir melhores condições de vida para si, para os seus próximos, para a comunidade onde vive e para sua nação.

Por isso, as políticas públicas devem ser vislumbradas com um olhar para os lugares, pois neles as coisas acontecem de verdade. Não se deve, entretanto, perder de vista a dimensão maior do processo de “globalização libertadora”, de alcance do progresso. O importante é tornar acessível toda e qualquer forma de desenvolvimento, seja ela local, regional, nacional ou global.

Um modelo que se esquece do resto do mundo corre o risco de ‘provincializar’ a cidadania, privando os indivíduos de se sentirem parte do mundo, mas, por outro lado, políticas pensadas somente na dimensão global, acabam padronizando, pasteurizando, negando a especificidade (GENTILI, 2004, p. 30).

Compreender a verdadeira política pública como uma prática de interesse do bem comum e não de uma classe ou indivíduo, além de imprescindível, implica ser feita de baixo para cima, do local para o global, ou seja, nos lugares a partir da convivência, da solidariedade entre as pessoas, elementos-chave que detêm o poder de definir estratégias inimagináveis e criativas de sobrevivência.

Nós não somos globais, nacionais e nem estaduais. A mais difícil política é aquela que se faz nos lugares, porque é lá que o cidadão vive, é lá onde ele tem ou não tem médico, hospital, comida, amigos. O cidadão é o indivíduo, ser humano, no lugar (SOUZA, 2004, p. 78).

Podemos dizer que as localidades enfrentam diferentes desafios que as levam a definir estratégias para o seu desenvolvimento. O DRS é uma dessas estratégias e pode ser definido como:

O processo de mudança que articula o aumento da competitividade da economia, a elevação da qualidade de vida da população e a conservação ambiental. Desta forma, a estratégia deve ser capaz de realizar ganhos convergentes nas três dimensões, de modo que o crescimento da economia se traduza em ganhos crescentes nos indicadores sociais e não gere degradação do meio ambiente (BRASIL, 2006, p. 11).

No Brasil, isso significa que o DRS tem por objetivo impulsionar o crescimento das regiões do país de maneira sustentável; gerar e promover trabalho, renda e inclusão social; inserir as pessoas no mercado tanto consumidor como fornecedor; incentivar o associativismo, o cooperativismo, e o empreendedorismo; democratizar o acesso ao crédito e criar arranjos produtivos que contribuam para a formação do capital humano e social e para a circulação do capital econômico em âmbito local-regional; enfim, buscar condições que visem melhorar os indicadores de qualidade de vida e os Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) de determinada região, sem perder de vista as bases do desenvolvimento sustentável, aquele “que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”, conceito determinado pelo Relatório Brundtland (WCED, 1987).²

Nesse contexto, as compras governamentais realizadas para o atendimento da alimentação escolar dos 5.565³ municípios, 26 estados, e do Distrito Federal revelam-se uma potencial estratégia de DRS, haja vista que o sistema movimenta bilhões de reais e mobiliza importantes setores econômicos em escala local, regional, nacional e até internacional, o que demonstra a sua capacidade de fortalecer as economias municipais, estaduais e territoriais, bem como de amenizar as profundas desigualdades inter e intrarregionais, promovendo um desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado.

3 AS COMPRAS DE PRODUTOS E SERVIÇOS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM PROL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), desde 1954, foi assumido como política de Estado de grande importância socioeducacional, considerado o mais antigo e um dos maiores do gênero no mundo. Tem grande importância como política educacional pelo fato de a alimentação ser atividade natural e cotidiana da escola, e pela necessidade de se proporcionar o acesso a algum tipo de alimento ao aluno durante sua permanência em sala de aula.

Estudos nutricionais revelam que após duas horas de ingestão alimentar, o organismo necessita de reposição para não sofrer *déficit* funcional, principalmente em relação à sua disposição, rendimento e atenção (MOYSÉS; COLLARES, 1996, p. 250).

2. *The World Commission on Environment and Development* ou Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), comandada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, que realizou, durante três anos, audiências com líderes de governo e o público em geral de todo o mundo sobre questões relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento. Por isso o relatório é conhecido como Relatório Brundtland, mas oficialmente foi denominado de *Our Common Future* ou Nosso Futuro Comum.

3. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou no dia 29 de agosto de 2008 as estimativas das populações residentes nos municípios brasileiros, incluindo o novo município de Nazária, no Piauí. Segundo a pesquisa, o país tem atualmente 189,6 milhões de habitantes. O Estado de São Paulo apresentou a maior cidade do país – São Paulo, com quase 11 milhões de habitantes – e a menor – Borá, com 834 moradores.

Não obstante, o Pnae também assume grande importância social devido à própria situação de carência alimentar da população brasileira, constituindo-se no único programa público de alimentação coletiva de maior abrangência e continuidade de atendimento. Ademais, a refeição oferecida na escola, para muitos de seus beneficiários, às vezes corresponde à única refeição do dia.

A alimentação escolar, desde 2005, consiste em um dos eixos articuladores da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e do Direito Humano a uma Alimentação Adequada (DHAA). Isto é fator de suma importância, que tem mudado consideravelmente o seu paradigma, inclusive na forma de atendimento.

Todos os alunos matriculados nas escolas públicas e filantrópicas capacitadas de educação básica do país têm o direito a uma alimentação escolar suficiente, nutritiva e adequada à faixa etária e às suas condições de saúde. A clientela cresce a cada ano, implicando a ampliação institucional das disponibilidades orçamentárias, para o fornecimento de uma ou mais refeições. Hoje o Pnae atende a toda educação infantil (creches e pré-escolas) e ao ensino fundamental regular, especial e na modalidade de Educação Integral, incluindo também grupos populacionais mais suscetíveis à insegurança alimentar, como alunos de escolas indígenas e quilombolas.

A Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Programa Mais Educação (PME), promoveu grandes alterações no sistema de alimentação escolar. O PME é uma ação dos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Esporte e da Cultura, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar.

A Resolução FNDE nº 38, de 14 de outubro de 2008, estabeleceu critérios de repasse de recursos financeiros à conta do Pnae para atendimento dos alunos das escolas participantes do PME, triplicando o valor *per capita* do ensino fundamental; vedando a aquisição de alimentação terceirizada; e autorizando a aquisição de alimentos *preferencialmente orgânicos* oriundos da agricultura familiar, obedecido o limite de R\$ 3.500 por agricultor familiar/ano, conforme a Lei do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

No ano de 2009, o programa foi estendido ao ensino médio e à Educação de Jovens e Adultos (EJA), como determina a Medida Provisória (MP) nº 455, de 28 de janeiro de 2009.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal ligada ao Ministério da Educação (MEC) e responsável pelo programa, prevê a inclusão de mais 8 milhões de estudantes a serem beneficiados com a alimentação escolar gratuita.

Essa é uma bandeira levantada por muitas prefeituras do país, já que a oferta do ensino médio é de responsabilidade dos estados, o que obriga o deslocamento dos alunos para cidades maiores que ofereçam essa etapa de ensino após concluírem o ensino fundamental. Como não há a obrigatoriedade de oferta da alimentação gratuita para esses alunos nas escolas do país, muitos passam fome o dia todo porque se deslocam quilômetros para estudar, não têm uma refeição reforçada em casa e nem recursos para comprar alimentos. Além disso, há escolas, tanto urbanas como rurais, que oferecem todas as etapas e modalidades, o que obriga os alunos do ensino médio e EJA a assistirem às crianças da educação infantil e do ensino fundamental receberem a alimentação gratuita. Esses alunos reivindicam o seu direito, alegam discriminação e não entendem por que não podem receber a refeição escolar como os demais matriculados na mesma escola.

No afã de se resolver essa situação, a MP nº 455/2009, de certa maneira, é um entrave à promulgação do importante Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 178 de 2008, aprovado por unanimidade pela Câmara dos Deputados e que aguarda deliberação do Senado Federal. Tanto a MP nº 455/2009 como o PLC nº 178/2008 visam organizar o sistema de alimentação escolar em âmbito nacional, incluindo o atendimento a todas as etapas da educação básica e suas diferentes modalidades.

Entretanto, o PLC nº 178/2008 visa promover outras inovações como destinar no mínimo 30% dos recursos repassados à compra direta da agricultura familiar sem a necessidade de licitação; inserir a alimentação escolar como parte do projeto pedagógico das escolas; priorizar o programa como instrumento de política pública exercida com pleno controle e participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar; entre outras ações com foco no desenvolvimento sustentável e na sustentabilidade local e regional, não contempladas pela MP nº 455/2009.

Maluf (2009) defende que a aprovação do PLC nº 178/2008⁴ provocaria uma verdadeira inflexão no Pnae como programa de acesso ao direito à alimentação adequada e saudável, que veria reforçada sua dimensão educacional, com a promoção simultânea da diversidade cultural e ambiental expressa nos hábitos alimentares. Além de ampliar seus beneficiários (com a inclusão do ensino médio e EJA) e diversificar seus fornecedores, as volumosas aquisições dos programas se tornariam um instrumento do desenvolvimento local inclusivo e sustentável, já que visam destinar ao menos 30% dos recursos para compra de gêneros alimentícios *in natura* oriundos da agricultura familiar, assentamentos da reforma agrária e de comunidades indígenas e quilombolas.

O Pnae também é conhecido como Programa da Merenda Escolar porque, historicamente, a alimentação escolar foi executada como política pública por diversos

4. A tramitação do PLC nº 178/2008 está parada, pois há dez MPs para serem votadas no Senado, inclusive a de nº 455/2009. De acordo com o devido processo legal, as MPs trancam a pauta de votações do Congresso Nacional e atrasam a promulgação de leis prioritárias.

órgãos governamentais ligados a assistência social, saúde, trabalho e educação, que adotaram diferentes nomenclaturas, a saber: Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), Campanha de Merenda Escolar (CME), Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), Campanha Nacional de Alimentação Escolar (Cnae) e, por fim, desde 1979 até hoje, Pnae, realizado pelo MEC/FNDE.

No início, a alimentação a ser servida nas escolas foi desenhada para o atendimento aos municípios pobres dos estados do Nordeste com a ajuda de organismos internacionais, a exemplo da *Food Agriculture Organization* (FAO) e do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi).⁵ Esses órgãos implementaram e conduziram políticas de nutrição em países da América Latina por meio de programas de assistência técnica à agricultura, de desenvolvimento de comunidades e de ajuda alimentar, com a distribuição gratuita de alimentos, incluindo a alimentação escolar, dada a sua clientela e facilidade logística. Paulatinamente a alimentação escolar foi ganhando abrangência nacional como política pública, o que fortaleceu a assunção do compromisso do Estado brasileiro em financiá-la após o fim da ajuda internacional no início da década de 1990.

As ações do programa passaram a focalizar, então, a diminuição de problemas em relação à logística de distribuição, bem como a oferta de uma alimentação mais saudável e economicamente viável, o que levou à promulgação da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Esta lei oficializou a descentralização financeira como forma de valorizar os hábitos e práticas alimentares locais e regionais, e implantou um controle social da aplicação dos recursos mais efetivo com a exigência da criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) nos estados e municípios, formados por representantes do poder público, da comunidade escolar e da sociedade civil local.

O programa brasileiro assumiu proporções grandiosas e a utilização da terminologia “alimentação escolar” tem substituído a expressão “merenda escolar”, por estar mais próxima do entendimento de uma refeição completa, principalmente do ponto de vista nutricional, à qual os beneficiários têm direito. Para difundir essa ideia, o FNDE iniciou em 2008 uma campanha educativa com o envio de milhares de cartazes pedagógicos a toda a rede pública de educação infantil e ensino fundamental a fim de conscientizar alunos, professores e diretores sobre o direito dos estudantes a uma dieta adequada e nutritiva no ambiente escolar. O cartaz ainda foi traduzido para o inglês, francês e espanhol e distribuído nas embaixadas dos países da América Latina e do Caribe, para que esse trabalho de conscientização também fosse feito em outras nações.

5. O Fisi ou United Nations International Children's Emergency Fund (Unicef) foi criado em 1946 para assistir as crianças europeias cujos pais haviam morrido na Segunda Grande Guerra. Logo depois ampliou o raio de abrangência, diversificando a forma de assistência, e passou a atuar prioritariamente nos países subdesenvolvidos, inclusive no Brasil.

Pode-se, porém, “sonhar” com o dia em que a alimentação escolar fique realmente resumida a uma merenda escolar, ou seja, a um pequeno lanche durante a permanência do aluno na escola. Isso significaria que todo cidadão brasileiro estaria tendo acesso adequado e suficiente às refeições principais diárias fora do período de aula, e então os alunos iriam à escola para aprender e não para se alimentar, como acontece hoje em vários lugares do Brasil, onde a alimentação servida na escola representa a principal (ou até a única) refeição do dia a que o aluno tem acesso.

3.1 A descentralização

A *Resolução* FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006, estabelece as normas atuais para a execução do Pnae, que tem como princípios a universalidade e a equidade quanto à alimentação escolar gratuita; a continuidade de atendimento e a *descentralização*. Com isso, o programa deixou de ser apenas para carentes ou pobres e seus objetivos, antes com o foco na redução da repetência e da evasão escolar, passaram a considerar, também, a aprendizagem e rendimento com a formação de hábitos alimentares saudáveis; a cobertura das necessidades nutricionais definidas por faixa etária (no mínimo 15%⁶ para cada aluno durante o período de permanência na escola); a dinamização da economia local; o respeito aos hábitos regionais; e a vocação agrícola da região.

Entre as diretrizes atuais, a legislação prevê o apoio inequívoco ao DRS, pois determina que o programa deve incentivar a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente produzidos e comercializados em âmbito local, respeitando os hábitos alimentares e as práticas que fazem parte da cultura e da preferência alimentar regional.

Após a descentralização, o Pnae se desmembrou, passando a chamar-se, em cada unidade federada, de Programa Estadual de Alimentação Escolar (Peae) seguido da sigla do estado e, no âmbito municipal, de Programa Municipal de Alimentação Escolar (Pmae), seguido do nome da cidade.

Hoje os programas contam com a assistência financeira do FNDE para compra *exclusiva* de gêneros alimentícios, sendo os municípios e estados responsáveis pelos custos indiretos (transporte, armazenamento e distribuição, aquisição de equipamentos, materiais, uniformes e gás de cozinha). Quanto à mão-de-obra, geralmente os servidores são concursados ou funcionários de empresas contratadas pelos órgãos governamentais para o preparo da alimentação escolar.

6. Para as creches e escolas indígenas e quilombolas, o percentual mínimo exigido dos cardápios da alimentação é de 30% e para as escolas de educação integral que participam do PME, 70%. Esses percentuais obedecem aos Valores de Referência de Macro e Micro-nutrientes, conforme estabelecido nos anexos IV e V da Resolução FNDE nº 32/2006 e no artigo 8º da Resolução FNDE nº 38/2008. Referem-se às cotas dietéticas designadas para a manutenção da boa nutrição de praticamente todas as pessoas sadias nos Estados Unidos, recomendadas pelo *National Research Council (RDA/NRC, 1989)*.

As secretarias de educação e as prefeituras são as Unidades Executoras (UEX) que efetuam as compras de gêneros, bens e serviços por meio de processos licitatórios, visando sempre à qualidade do cardápio a ser oferecido em atendimento à legislação, às peculiaridades e às necessidades locais e regionais.

O FNDE estabelece que a transferência dos recursos do governo federal deve ser utilizada obrigatoriamente na compra de 70% de produtos básicos, definidos pelo órgão como “alimentos de boa qualidade nutricional, comuns à alimentação da população brasileira, que apresentem boas condições de armazenamento, preparo e consumo” (FNDE, 2004).

A legislação do FNDE que previa uma lista com 72 itens considerados básicos para os programas foi revogada. Já não era sem tempo, pois apesar do “caráter sugestivo”, o rol dos alimentos listados engessava, de certa forma, os programas desenvolvidos pelos municípios e estados, porque os gestores o seguiam religiosamente. Atualmente, a elaboração dos cardápios deve ser feita por nutricionista capacitado de modo a promover hábitos saudáveis, respeitando-se a cultura alimentar de cada localidade, sua vocação agrícola e *dando prioridade*, entre os alimentos básicos, aos semielaborados⁷ e aos *in natura*⁸ adquiridos preferencialmente na região, visando à redução dos custos e ao atendimento das diretrizes do programa.

Nesse sentido, o gestor tem o poder discricionário de incluir nas aquisições do programa de alimentação escolar de seu município ou estado produtos oriundos da localidade, do entorno e da região, potencializando, assim, o DRS. É certo que para isso ele deve atender à prerrogativa da realização de licitações, bem como as normas emanadas pelo FNDE, principalmente em relação à introdução de um alimento típico ou atípico ao hábito alimentar local/regional ou quaisquer outras alterações inovadoras em relação ao preparo. A metodologia de adoção de um novo cardápio é definida pela UEX, observando os parâmetros técnicos, científicos e sensoriais reconhecidos, sendo o índice de aceitabilidade mínima de 85%, conforme prevê a legislação.

As compras públicas dos programas alimentares estaduais e municipais podem ser, portanto, instrumentos capazes de legitimar políticas para a realização de licitações de forma sustentável na busca da regionalização da alimentação escolar, constituindo-se em expressivo mercado consumidor de diferentes demandas reprimidas de ofertas de produtos, bens e serviços e como forma de dinamizar

7. Produto de origem vegetal ou animal utilizado como matéria-prima que necessite sofrer tratamento e/ou transformação de natureza física, química ou biológica, adicionado ou não de outras substâncias permitidas. Exemplos: banana desidratada: transformação física, retirada da água. Polpa de tomate: transformação física, fruto prensado e batido.

8. Produto de origem vegetal ou animal que prescinde para consumo imediato apenas da remoção de parte não-comestível, como a embalagem ou casca e/ou tratamento indicado para perfeita higienização e conservação. Exemplos: banana: despreza-se a casca e come-se a polpa; tomate: higieniza-se e consome-se.

a economia urbana (gerando emprego e renda) e rural (ao adquirir produtos da agricultura familiar, mantendo o produtor e sua família no campo); promover a inclusão, o respeito à cultura, a tradições e comportamentos alimentares; enfim, fortalecer ou criar novas redes de capital social. Pode-se afirmar, também, que:

O expressivo mercado institucional (alimentação escolar) que está posto de forma descentralizada em nível local e/ou regional, favorece o emprego de práticas produtivas ecologicamente mais equilibradas, como a diversificação de cultivos, o menor uso de insumos industriais e a preservação do patrimônio genético (EMATER-ASCAR, 2006, p. 13).

Isso significa o aproveitamento sustentável da biodiversidade da localidade, região ou território.

Segundo Belik (2006), a administração da alimentação escolar de forma descentralizada foi um grande avanço, pois permitiu racionalizar a logística e os custos de distribuição; viabilizar o oferecimento de uma alimentação escolar condizente com os hábitos alimentares da população nas diferentes localidades do país e abrir a possibilidade de inserção das pequenas empresas, do comércio local, do pequeno produtor agroextrativista e da pecuária do entorno neste mercado institucional.

3.2 As modalidades de gestão dos recursos financeiros

Antes de tudo convém esclarecer que a descentralização refere-se ao repasse dos recursos, sendo considerada gênero cujas modalidades de gestão são espécies.

Existem duas modalidades de gestão dos programas: a centralizada e a escolarizada, que podem variar de um município para outro, ou de um estado para outro. A *gestão centralizada* ocorre quando as secretarias de educação ou prefeituras recebem, administram e prestam contas dos repasses financeiros do FNDE. Há uma equipe técnica responsável por realizar as etapas do programa, a saber: planejamento dos cardápios com base na realização de testes de aceitabilidade; programação de aquisição dos gêneros que compõem os cardápios (considerando o quantitativo de beneficiários da rede a serem atendidos, o resultado dos testes de aceitabilidade dos produtos a serem adquiridos – acima de 85% – e a legislação relativa às exigências nutricionais); elaboração do edital de compras conforme as necessidades dos cardápios a serem adotados; instauração do processo licitatório, observando a modalidade empregada ou dispensa conforme exigências da *Lei das Licitações e Contratos*; realização propriamente dita da licitação, que compreende o recebimento das amostras devidamente especificadas no edital, e de testes de rotulagem, laboratoriais organolépticos e de atendimento às orientações da vigilância sanitária,⁹ que estabelece que os produtos adquiridos para a clientela do Pnae devem ser previamente submetidos a um controle de qualidade.

9. Alguns estados e municípios não realizam testes laboratoriais por falta de equipe técnica e laboratórios apropriados.

Após estes procedimentos, os gêneros aprovados são adquiridos por meio de contrato público, nota de empenho ou ordem de serviço que detalham as obrigações e condições de pagamento, em obediência ao cronograma de atendimento e de entrega elaborados pela equipe técnica.

Cabem ao órgão executor a armazenagem e a distribuição por escola ou por município. A armazenagem é feita em depósito específico (muitas vezes improvisado em várias localidades), que pode ser da própria administração ou alugado. A distribuição é feita por meio de frota própria ou por transportadoras contratadas também via licitação. Nos estados da região Norte, muitas localidades recebem os gêneros por via fluvial e até mesmo aérea, com o auxílio das Forças Armadas.

A equipe realiza, ainda, com recursos municipais e estaduais, a compra de materiais e equipamentos, gás de cozinha, uniformes e saneantes para os responsáveis das unidades de preparo das refeições nas escolas, que realizam a conferência dos gêneros, atentando para a quantidade e a qualidade dos produtos a serem utilizados no preparo dos cardápios pelas(os) merendeiras(os) conforme guia de remessa expedida pelo órgão gestor e posteriormente consumidos pelos alunos.

A UEx deve enviar, anualmente, a prestação de contas para análise do respectivo CAE até 15 de janeiro do ano subsequente. O CAE, por sua vez, que também acompanha toda gestão, atesta e envia seu parecer de regularidade ou irregularidade da aplicação dos recursos ao FNDE até o dia 28 de fevereiro, o que habilita a entidade executora (EE) – estados, DF e municípios – a um novo repasse financeiro, que é feito em até 10 parcelas, com início em março.

A gestão centralizada apresenta, ainda, um segundo modelo denominado *gestão terceirizada*, uma opção dos estados e municípios em não realizar as etapas do programa por meio das suas UEx. Apesar de terem os repasses financeiros diretamente em suas contas, a EE transfere a responsabilidade da operacionalização do programa para uma empresa privada, contratada por meio de processo licitatório. Ficam excetuadas deste modelo as escolas indígenas e quilombolas. Às UEx cabem, porém, a definição dos cardápios (atentando-se para o fato de que os recursos do FNDE só podem ser utilizados para pagamento de gêneros alimentícios), o controle e a fiscalização dos serviços prestados. A primeira gestão terceirizada ocorreu na cidade de Sorocaba, São Paulo (SP), em 1997.

Nos casos de terceirização da alimentação escolar, é necessário redobrar os cuidados quanto ao contrato com a empresa que irá fornecer as refeições, principalmente em relação ao valor pago condizente com menor preço, qualidade dos alimentos e definição das porções a serem servidas.

A título de exemplo, pode-se citar o Pmae/Campinas (SP), que teve que retornar ao modelo antigo pela falta de um controle mais preciso sobre o processo de terceirização. Também em 1997, logo após a terceirização do Pmae/Sorocaba, o município de Campinas figurou com destaque nacional por ter sido a primeira região metropolitana e de grande porte a terceirizar a alimentação escolar.

De acordo com relatórios da empresa fornecedora, o absenteísmo dos alunos caiu a zero e as crianças repetiam até seis vezes o lanche servido. A contrapartida disso foi um aumento em progressão geométrica dos custos. Em 1996, foram gastos R\$ 4 milhões e, em 2000, esses valores alcançaram a casa dos R\$ 25 milhões, porque a empresa terceirizada cobrava pelo número de refeições servidas. Com isso a terceirização foi abolida no município, e a prefeitura retomou novamente a administração centralizada do programa em 2004 (RELATÓRIO DE CONSULTORIA TÉCNICA DA PREFEITURA DE CAMPINAS/SP, 2000).

A *gestão escolarizada*, também chamada de escolarização, é a segunda modalidade, cujas secretarias de educação ou prefeituras (com seus CAEs devidamente instituídos), após receberem os recursos federais, podem transferi-los diretamente para as escolas de sua rede municipal ou estadual de ensino com base no número de alunos, e desde que atendam aos seguintes requisitos: a gestão seja delegada ao seu dirigente máximo; tenham estruturas adequadas para realizarem todos os procedimentos e armazenagem dos gêneros alimentícios; e as escolas sejam transformadas em unidades vinculadas e autônomas com a obrigatoriedade da existência de unidades representativas da comunidade escolar em funcionamento – Caixa Escolar, Associações de Pais, Amigos e Mestres (APAMs), Conselhos Escolares e similares –, que passam a ser as UEx responsáveis pelo recebimento dos repasses das EEs e pela execução do programa em favor da escola que representam.

A escolarização poderá acontecer de forma *total* ou *parcial*. No modelo total, todas as escolas (municipais ou estaduais) recebem os recursos diretamente, enquanto no parcial, apenas algumas; seja pela falta das prerrogativas anteriormente elencadas ou por decisão das próprias EEs.

Nas duas modalidades (total ou parcial), as UEx efetuam a compra dos gêneros diretamente por meio de tomada de preços simplificada com, no mínimo, três orçamentos. Dependendo do valor da compra, poderá haver a necessidade de se instituir processo licitatório, em atendimento aos preceitos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em relação aos limites de dispensa. Ao final do ano, as escolas prestam contas às secretarias estaduais ou prefeituras a que forem vinculadas e estas enviam a prestação de contas aos respectivos CAEs.

A gestão escolarizada pode-se apresentar de forma *mista* quando a aquisição dos produtos perecíveis¹⁰ é feita pela própria escola e a dos não-perecíveis,¹¹ pelas secretarias de educação ou pelas prefeituras municipais.

O modelo escolarizado consiste em ferramenta potencial para se contemplar a regionalização, mas todo o cuidado é pouco quanto à gestão dos recursos, devido aos vários casos de abuso de poder, corrupção, desvios e gastos inadequados do dinheiro destinado à compra da alimentação escolar; seja pelo despreparo das escolas como unidades executoras e/ou pela descontinuidade do trabalho, seja pela má-fé dos gestores com a coisa pública, o que também acontece nas esferas superiores. Daí a importância dos órgãos fiscalizadores que exercem o controle social.

A tabela 1 demonstra o tipo de gestão realizada nas 27 unidades da federação e suas respectivas capitais, incluindo Brasília, a Capital Federal¹² (LODF, 1993).

TABELA 1

Estado	Tipo de gestão	Capital	Tipo de gestão
Acre	Escolarização	Rio Branco	Centralização
Alagoas	Escolarização	Maceió	Escolarização
Amapá	Escolarização	Macapá	Escolarização mista
Amazonas	Centralização	Manaus	Centralização
Bahia	Escolarização	Salvador	Centralização
Ceará	Escolarização	Fortaleza	Centralização
Distrito Federal	Centralização	Brasília	Centralização
Espírito Santo	Escolarização	Vitória	Escolarização
Goiás	Escolarização	Goiânia	Centralização
Maranhão	Escolarização	São Luís	Centralização terceirizada
Mato Grosso	Escolarização	Cuiabá	Centralização
Mato Grosso do Sul	Escolarização	Campo Grande	Centralização
Minas Gerais	Escolarização	Belo Horizonte	Centralização
Pará	Centralização	Belém	Centralização

(continua)

10. Entende-se por produtos perecíveis aqueles que necessitam de refrigeração e consumo imediato, como pães, carnes, margarina, iogurte, salsicha, hortifrutigranjeiros etc.

11. Os produtos não-perecíveis, apesar de também serem perecíveis pela sua constituição, haja vista que os alimentos têm prazos de validade e de perecimento, são aqueles que podem ser consumidos a longo prazo e não necessitam de refrigeração, como arroz, açúcar, sal, tempero, macarrão, leite em pó etc.

12. De acordo com os preceitos constitucionais, o Distrito Federal não pode ser dividido em municípios. A sua Lei Orgânica dispõe que o território se organiza em regiões administrativas e em seu artigo 6º declara: "Brasília, Capital da República Federativa do Brasil, é a sede do governo do Distrito Federal". Com base neste preceito, pode-se entrever que o Distrito Federal não tem capital, apenas localiza-se em seu território a cidade de Brasília, que é a "Capital Federal" da República Federativa do Brasil e a "sede" do Governo do Distrito Federal (GDF).

(continuação)

Estado	Tipo de gestão	Capital	Tipo de gestão
Paraíba	Escolarização	João Pessoa	Escolarização
Paraná	Escolarização mista	Curitiba	Centralização terceirizada
Pernambuco	Centralização	Recife	Escolarização mista
Piauí	Escolarização	Teresina	Escolarização mista
Rio de Janeiro	Escolarização	Rio de Janeiro	Centralização
Rio Grande do Norte	Escolarização	Natal	Escolarização
Rio Grande do Sul	Escolarização	Porto Alegre	Centralização
Rondônia	Escolarização	Porto Velho	Escolarização mista
Roraima	Escolarização	Boa Vista	Centralização
Santa Catarina	Escolarização	Florianópolis	Centralização
São Paulo	Escolarização mista	São Paulo	Escolarização mista
Sergipe	Escolarização mista	Aracaju	Centralização
Tocantins	Escolarização	Palmas	Escolarização mista

Fontes: FNDE e consulta a gestores dos Peaes e Pmaes, dados de 2006.

A tabela 2 demonstra a evolução do número de refeições servidas diariamente em todas as escolas brasileiras e o valor dos repasses de recursos financeiros.

TABELA 2

Ano	Repasso de recursos federais por ano (valores arredondados, em R\$)	Número de refeições anuais servidas (valores arredondados em milhões)
2002	900 milhões	37
2003	950 milhões	37
2004	1 bilhão	38
2005	1,2 bilhão	36
2006	1,5 bilhão	36
2007	1,6 bilhão	37
2008	1,5 bilhão	35
2009 ^a	2 bilhões	44

Fonte: FNDE.

^a Projeção de gastos com a inclusão do ensino médio e EJA como clientela obrigatória.

A tabela 3 demonstra a evolução do valor *per capita* do programa.

TABELA 3

Modalidade	Nome do programa	2002	2003	2004	Mai./ 2005	Mar./ 2006	Ago./ 2006	2007	2008	2009
Educação infantil (pré-escola)	Pnap ^a	0,06	0,13	0,15	0,18	0,18	0,22	0,22	0,22	0,22
Ensino fundamental	Pnae	0,13	0,13	0,15	0,18	0,18	0,22	0,22	0,22	0,22
Creches públicas e entidades filantrópicas	Pnac ^b	-	0,18	0,18	0,18	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22
Escolas indígenas	Pnai ^c	-	0,34	0,34	0,34	0,42	0,44	0,44	0,44	0,44
Escolas quilombolas	Pnaq ^d	-	-	-	0,34	0,42	0,44	0,44	0,44	0,44
Ensino médio/EJA	PDDE ^e	-	-	-	-	-	-	-	-	0,22
Educação integral	Programa Mais Educação	-	-	-	-	-	-	-	0,66	0,66

Fonte: FNDE.

Nota: ^a Programa Nacional de Atendimento ao Pré-Escolar. ^b Programa Nacional de Atendimento a Creches. ^c Programa Nacional de Atendimento aos Indígenas. ^d Programa Nacional de Atendimento aos Quilombolas. ^e Atendidos com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), até então destinado apenas à compra de materiais e equipamentos, exceto gêneros alimentícios. Ainda não foram definidos como clientela oficial do Pnae.

As escolas, para serem beneficiadas, devem constar no censo escolar¹³ realizado pelo MEC no ano anterior ao do atendimento e as entidades filantrópicas, além de serem cadastradas no censo, devem ser registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).¹⁴

Os repasses para as entidades executoras são realizados a cada ano a partir do mês de março e calculados com base na seguinte fórmula:

$$\begin{aligned}
 & \text{Número de alunos atendidos de acordo com o censo escolar (do ano anterior ao do atendimento)} \\
 & \quad \times \\
 & \quad \text{Número de dias de atendimento (200¹⁵ dias de efetivo trabalho escolar)} \\
 & \quad \quad \times \\
 & \quad \quad \text{Custo per capita da alimentação escolar (de acordo com a clientela)} \\
 & \quad \quad \quad = \\
 & \text{Total de recursos a serem recebidos (repasso em até 10 parcelas/mês para atendimento a 20 dias letivos/mês)}
 \end{aligned}$$

13. O censo escolar faz parte do Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIEd) realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), por intermédio das secretarias estaduais de educação e com recursos do FNDE.

14. O CNAS é um órgão ligado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). As entidades sem fins lucrativos precisam solicitar ao conselho o registro e o certificado de fins filantrópicos, que as isentam do pagamento da cota patronal da contribuição previdenciária de seus empregados ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

15. A Resolução FNDE nº 15, de 16 de junho de 2003, incluiu as creches públicas e filantrópicas como beneficiárias e determinou o atendimento diferenciado de 250 dias letivos. A Resolução FNDE nº 05, de 24 de março de 2006, unificou novamente o atendimento da alimentação escolar a todos os beneficiários em 200 dias de efetivo trabalho escolar.

Os recursos financeiros do Pnae só são retirados da conta por meio de cheque nominal ao credor ou por ordem bancária, podendo também ser aplicados no mercado financeiro em fundos de curto prazo ou em operação de mercado aberto garantida por Título da Dívida Pública Federal, quando forem utilizados por período inferior a um mês. Deverão ser obrigatoriamente aplicados na poupança quando a utilização for superior a um mês. No caso de saldo ao final, em 31 de dezembro, os valores são registrados como saldo de exercício anterior e reprogramados para serem gastos no ano seguinte. Todos os rendimentos, aplicações e saldos só poderão ser utilizados para a compra de gêneros alimentícios.

Cabe salientar que as prefeituras e os governos estaduais acrescentam outra grande quantidade de recursos ao montante repassado pelo FNDE, pois, geralmente, os repasses federais são insuficientes. Como os municípios e estados têm a prerrogativa de decidirem sobre seus orçamentos, a alimentação escolar será melhor em quantidade (extensão dos beneficiários, por exemplo, EJA e ensino médio) e em qualidade (cardápios mais bem elaborados e ricos, por exemplo, com a inclusão de alimentos orgânicos e produtos básicos que caracterizem a cultura alimentar da localidade e o DRS), conforme a política local de transferência de recursos destinados ao programa, o poder de arrecadação, a lei orçamentária anual aprovada e, sobretudo, a vontade política dos governantes.

4 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS: UM INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL POR MEIO DOS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

À administração pública, em tese, não é permitida a exploração direta de atividade econômica pela produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços. Portanto, incumbem ao poder público normas gerais para realização de suas atividades. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas alterações posteriores, é o conjunto de regras que regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal (CF), o qual exige que as compras, obras e serviços a serem contratados com a administração e para que por ela sejam oferecidos à população devem ser precedidos de licitação pública, sendo o principal documento norteador o edital de licitação.

Assim, ao realizar as compras públicas para atendimento dos programas de alimentação escolar, cabe ao gestor definir as “regras do jogo” para assegurar a livre-concorrência, sem perder de vista o interesse de dispor do melhor produto, bem ou serviço pelo menor preço. A preocupação é justa, principalmente num país em que os recursos públicos são escassos (ou mal gastos).

Diante das grandes transformações do mundo atual, o modelo vigente da maioria dos editais de licitação no país é absolutamente omissivo em relação a uma premissa básica: *ser sustentável*. Nesse sentido, alguns ajustes nos processos licitatórios podem

determinar grandes mudanças e as compras governamentais para a alimentação escolar podem influenciar positivamente a ampliação de um mercado institucional que vem descortinando várias oportunidades de negócios.

A adoção da licitação sustentável é uma medida capaz de atender às necessidades gerais e específicas dos consumidores por meio da compra de bens (ecoprodutos)¹⁶ e prestação de serviços baseados na ecoeficiência,¹⁷ podendo configurar-se em uma solução integradora das muitas dimensões da sustentabilidade em todos os estágios do processo, desde a formulação do edital de compra até a assinatura do contrato entre os agentes públicos (de governo) e os fornecedores, com o objetivo de reduzir impactos sobre a saúde do ser humano, da sociedade e do meio ambiente. Ao incorporar tal procedimento, os gestores públicos contribuem para o envolvimento de toda uma cadeia de produtores, consumidores e comerciantes, educando a sociedade para a cultura da sustentabilidade.

“Licitações sustentáveis” ainda é uma expressão sem uma definição precisa, pois trata-se de um conceito ainda em construção. Por vezes também chamadas de compras públicas sustentáveis, compras ambientalmente amigáveis, licitações positivas, ecoaquisições ou compras verdes, *levam em conta bem mais que o menor preço* nas decisões de compra dos governos. Em seus processos, incorporam-se critérios outros de eficiência, de respeito ao meio ambiente, aos direitos humanos, aos direitos sociais e trabalhistas e às tradições culturais da população, quando das especificações em editais para a aquisição de produtos e a prestação de serviços do poder público.

O sistema de licitações sustentáveis constitui uma oportunidade para que os governos exerçam o seu poder de compra de forma consciente, porque a administração pública:

- a) é grande compradora, usuária e consumidora de recursos naturais;
- b) é capaz de viabilizar novas formas de produção e induzir práticas no mercado consumidor;
- c) cria demanda, viabiliza a produção em larga escala e produz um efeito cascata sobre os fornecedores, multiplicando investimentos na direção da sustentabilidade;
- d) incentiva a inovação por parte dos produtores e prestadores de serviços, tendo como consequência maior competição no setor privado e maior procura por produtos com melhor desempenho ambiental e social, o que faz cair o preço do produto final;

16. São artigos produzidos de forma ecologicamente correta, elaborados sem agredir o meio ambiente ou diminuindo seus impactos, assim como bens que consideram a saúde dos seres vivos, podendo ser elaborados com matéria-prima reciclada ou reaproveitada e, ainda, que possam ser produzidos pelo trabalho comunitário ou associativista.

17. É o fornecimento de bens e serviços a preços competitivos, com qualidade de vida, menor impacto e condizente com a capacidade de sustentação da Terra (WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTENTABLE DEVELOPEMENT, 2002).

e) tem grande poder multiplicador (visibilidade de suas ações) cooperando para um modelo de desenvolvimento que beneficie o meio ambiente e a sociedade; e

f) deve ser exemplo na redução de impactos socioambientais negativos gerados pela atividade pública.

Portanto, a incorporação de critérios de sustentabilidade nas licitações públicas ao lado do critério econômico é perfeitamente legal e viável. Procedimentos de licitações sustentáveis para compras e prestação de serviços públicos para a alimentação escolar vêm se realizando em vários estados e municípios do país, que iniciaram o processo com a expedição de documentos legais não questionados pelo Poder Judiciário por visarem à melhoria da qualidade da alimentação oferecida, promovendo o desenvolvimento local e potencializando o DRS. Como exemplos, podem ser citadas algumas dessas ações:

Região Sudeste – No Rio de Janeiro há a proibição por meio de decreto estadual da compra de alimentos geneticamente modificados para a alimentação escolar, e de alimentos com uso de agrotóxicos. A cidade de Governador Valadares, Coaraci e outras de Minas Gerais introduziram rosquinhas de farinha de trigo e a mariola¹⁸ na lista de editais de licitações, valorizando a aquisição de produtos regionais. As licitações têm dado preferência a alimentos oriundos da produção rural. No caso, também, a licitação promoveu a inclusão social, pois solicitou-se no edital que as empresas fornecedoras fossem dirigidas preferencialmente por mulheres. A associação que produzia a mariola não tinha os documentos, então a que já fornecia biscoitos às prefeituras “emprestou” o nome e as produtoras de mariola ganharam a licitação. Outro exemplo foi a substituição, na especificação do edital, do leite em pó pelo leite fluido (*in natura*), produzido por cooperativas leiteiras de muitos municípios mineiros. A cidade de Belo Horizonte também decidiu “tirar” os contratos da alimentação escolar das mãos de grandes intermediários, contratando grupos locais de agricultura familiar para abastecer as escolas, o que dinamizou o emprego e o fluxo econômico da cidade, além de melhorar sensivelmente a qualidade da comida – foram incluídas cláusulas sobre agrotóxicos. No Espírito Santo, a experiência do Projeto Compra Direta Local Capixaba da Agricultura Familiar é um dos maiores destaques de prefeituras que oferecem tratamento favorável às micro e pequenas empresas nos processos licitatórios. O programa adquire alimentos, com isenção de licitação, de agricultores enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O valor total pago pelo governo do estado às prefeituras é de R\$ 150 mil por ano, o equivalente a R\$ 3 mil pagos a cada produtor por emissão de nota fiscal. O programa abastece não só as creches e escolas com produtos de qualidade, como também atende ao agricultor e ao comércio local/regional, gerando mais renda e empregos.

18. Doce de banana característico da região.

Região Sul – Vários municípios de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul introduziram produtos orgânicos na alimentação escolar, adquirindo-os de pequenos produtores familiares do entorno, o que vem fortalecendo a economia dos municípios e consequentemente dos estados. Nas escolas de Florianópolis foi introduzido como cardápio o *risoto de ostras*, hábito alimentar comum da população e bem aceito pela clientela escolar. Essa iniciativa tem permitido a aquisição de várias toneladas desse marisco de produtores locais, que só vendiam sua produção no verão. A ideia está se disseminando entre outros municípios litorâneos que produzem peixes, mariscos e crustáceos, e também vêm realizando testes de aceitabilidade para a introdução desses produtos na alimentação de suas escolas. Ainda como exemplo da região Sul, a prefeitura de Cascavel realizou processo licitatório para a substituição dos utensílios de plástico por peças em inox. Se considerarmos o menor preço, os utensílios de plástico têm um custo infinitamente menor, porém seu ciclo de vida também é infinitamente maior, levando milhares de anos para decomposição na natureza. A substituição trará grandes benefícios ao meio ambiente.

Região Norte – Uma fábrica de biscoitos de castanha-do-brasil (a castanha-do-pará), com capacidade para produzir 24 toneladas por mês, está funcionando em plena floresta amazônica, no Estado do Amapá, sob a administração das próprias cooperativas de castanheiros da região. Construída na reserva extrativista do rio Iratapuru, localizada no município de Laranjal do Jari, a fábrica contou com um financiamento do governo do estado. O primeiro passo foi definir em edital a compra da castanha *in natura*, o que permitiu às cooperativas fornecerem o produto para alimentação escolar da rede pública. A partir da identificação do potencial da castanha para a economia regional, o governo passou a investir no apoio às cooperativas produtoras. Outro setor beneficiado é o da apicultura, que vem se consolidando numa atividade econômica sustentável e em expansão na região centro-sul de Rondônia, um dos estados que mais produzem mel e derivados na Amazônia. Depois de o estado investir na produção e na qualidade, impôs-se a necessidade de mercado. Com isso, vários municípios de Rondônia promoveram licitação para compra de mel de abelhas silvestres e os estudantes das escolas e creches da rede municipal de ensino vêm consumindo o produto na forma de sachês. A iniciativa visa melhorar a qualidade alimentar com um ingrediente natural, produzido artesanalmente e rico em nutrientes. Também busca fortalecer a parceria na sustentabilidade da apicultura na região Norte e de outros estados das demais regiões, já que o Brasil é um dos maiores produtores desse tipo de alimento. Pelos cálculos de especialistas desse ramo produtivo, se cada um dos 36 milhões de estudantes beneficiados pela alimentação escolar recebesse um sachê de mel com cinco gramas, por 180 dias letivos, seriam consumidos 28 mil toneladas de mel por ano – o equivalente a 87% da produção nacional (MAPA, 2008).

Região Centro-Oeste – A Secretaria de Educação do Estado de Goiás implantou o Projeto Hortas Escolares em todas as escolas estaduais que possuem espaços para tal. O projeto é desenvolvido por funcionários, pais do programa de transferência de renda estadual (o Bolsa-Salário-Escola), pelo Projeto Amigos da Escola e atores diretos que atuam nos estabelecimentos de ensino. A aquisição de plantas, sementes e outros insumos é efetuada de órgãos locais agroextrativistas e agropecuários devidamente cadastrados. No município de Silvânia, as secretarias da Agricultura e de Educação, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), as associações rurais e os sindicatos de agricultores locais implantaram o Projeto Horta Comunitária para a Merenda Escolar, ficando a prefeitura municipal responsável pela terra, preparo do solo e energia elétrica e a Secretaria de Agricultura pela compra do *kit* de irrigação e assistência técnica da horta. Os agricultores da região cadastrados no Pronaf têm a garantia de venda de alimentos em até R\$ 2,5 mil por agricultor à Conab, que são utilizados nos cardápios da alimentação escolar. Em Mato Grosso do Sul, foram realizados testes de aceitabilidade para a introdução do mel artesanal na alimentação escolar, em substituição ao fornecimento de geleia. O mel apresenta um preço superior, entretanto, a geleia é um produto industrializado, fornecido por empresas de estados de outras regiões. O Estado do Mato Grosso do Sul, diante do potencial produtor da região, passou a investir nas cooperativas apiculadoras, e a Lei Estadual nº 3.173, de 27 de dezembro de 2005, incluiu a obrigatoriedade do mel artesanal no cardápio escolar, o que tem garantido um perene mercado consumidor e a expansão do setor na região, que vem a cada ano melhorando seu valor de mercado, ou seja, abaixando os preços para fornecimento nas escolas. O Distrito Federal está realizando atualmente um levantamento da infraestrutura das cantinas das escolas para a aquisição de fornos elétricos, a fim de melhorar os cardápios com a introdução de assados. Elabora-se um plano de premiação para as empresas fabricantes que participarem da licitação para a compra dos fornos superarem os padrões atuais de eficiência energética, além de um estudo das possibilidades de incentivos fiscais para que empresas locais sejam inseridas no processo. No Distrito Federal também contratou-se pessoal terceirizado, como ajudantes de cozinha. No edital havia cláusulas exigindo um percentual de contratação de pessoas portadoras de deficiência e, atualmente, esses profissionais trabalham no preparo e na distribuição da alimentação escolar, inclusive pessoas cegas, um exemplo de sustentabilidade social a ser seguido por outros programas.

Região Nordeste – A introdução de alimentos típicos regionais, como a água de coco e o mesocarpo do babaçu (bastante nutritivo), são alguns produtos que vêm sendo comprados para as escolas estaduais e municipais do Maranhão por meio do Programa Casa da Agricultura Familiar, o qual estimula as prefeituras a adquirirem os produtos dos próprios agricultores dos municípios cadastrados pelos conselhos municipais de DRS. Podem-se observar na região produtores

inovando e se capacitando para ofertar diferentes produtos que possam servir aos programas de alimentação escolar. Os estados do Ceará, Pernambuco e Paraíba são os maiores produtores de rapadura e incluíram esse alimento em seus programas de alimentação escolar, assim como vários de seus respectivos municípios, inclusive de outros estados, como Piauí, Alagoas e Bahia. Os editais especificam a compra do produto na forma artesanal de cooperativas ou associações cadastradas pelos conselhos municipais de desenvolvimento local, o que vem dinamizando consideravelmente a economia local e regional. Por ser um alimento sempre presente na mesa do sertanejo, a rapadura é utilizada na alimentação escolar para adoçar o leite ou consumida com outros cardápios, como a farinha e a carne de sol, ou servida em pedaços (barras) como sobremesa. Curiosamente, em termos nacionais, a rapadura ainda sofre com o estigma de ser uma “prima pobre” do açúcar na alimentação, talvez por seu aspecto escuro e artesanal, perdendo espaço para produtos industrializados. Um descaso que pode custar caro, já que suas qualidades não passaram despercebidas por uma companhia alemã que chegou a patentear o nome do doce. Segundo Lima e Cavalcanti (2001), o consumo de rapadura no Brasil é de 1 kg por habitante/ano.

Como estes, existem vários outros exemplos de licitações sustentáveis implementadas nos programas de alimentação escolar municipais e estaduais se perpetuando em todas as regiões do país, o que nos permite afirmar que nem sempre o menor preço tem norteado os editais de licitação como critério principal e a adoção das licitações sustentáveis na alimentação escolar já é uma realidade.

Essas ações têm acontecido porque há procedimentos permissionários que não se confrontam com os preceitos da Lei das Licitações e Contratos, pois esta prescinde urgentemente de um aperfeiçoamento para se adaptar ao novo século; às mudanças políticas, sociais, econômicas e ambientais, que exigem interpretações profundas sobre a égide da justiça social e respeito ao meio ambiente aliados à realidade. É preciso um redesenho da legislação para a valorização da produção local e de produtos agroecológicos nas compras públicas, com exigências para as especificações voltadas à conservação e preservação do meio ambiente e do respeito aos aspectos sociais e culturais. Projeto de lei para alteração de dispositivos da Lei nº 8.666/1993 tramita no Congresso Nacional. Segundo a Casa Civil (2008), as alterações foram propostas nos artigos 2º, 6º, 15, 16, 20, 21, 22, 23, 26, 28, 32, 34, 38, 40, 42, 43, 61, 87 e 109 e visam adequar as licitações e contratações governamentais às novas tecnologias de informações presentes no cenário brasileiro atual. Elas também objetivam atender aos princípios da transparência, economicidade, competitividade e celeridade das contratações governamentais, a fim de tornar o processo licitatório concomitante com as práticas sustentáveis adotadas em termos mundiais, já que no formato atual, a referida lei é omissa em relação à adoção de critérios da sustentabilidade nas licitações públicas.

4.1 As bases legais das licitações sustentáveis na alimentação escolar

Bases legais têm garantido os processos de licitações sustentáveis para compra de bens e serviços da alimentação escolar em prol da sustentabilidade e do DRS sem se afastar dos princípios da Lei nº 8.666/1993, possibilitando colocar outros critérios tão ou mais importantes que o menor preço, como:

a) A hierarquia das leis – Entre os princípios que regem a atividade econômica, há na CF de 1988, mandamentos que atendem às dimensões da sustentabilidade. Basta perscrutar seus artigos, pois só o olhar econômico não dá conta de todos os subsídios sociais e ambientais que o país exige. A CF de 1988 e os tratados internacionais sobre direitos humanos são hierarquicamente superiores à Lei Ordinária nº 8.666/1993. Vários dispositivos constitucionais sobre licitações garantem a adoção de modelos sustentáveis (artigos 3º, 5º, 6º, 7º, 22; 23; 37; 170; 173; 175; 184; 186; 193; 196; 200; 225; 203; 208; 226; 227, entre outros), que a lei infra-constitucional não pode deixar de considerar. Entre os tratados internacionais, existem normas emanadas por vários organismos¹⁹ que garantem a realização de licitações sustentáveis como instrumento de proteção do meio ambiente e dos direitos humanos.

b) A coerência da Lei nº 8.666/1993 com o restante do ordenamento jurídico – Cada vez mais há regramentos rigorosos e sustentáveis mundo afora, pois o que afeta o indivíduo negativa ou positivamente em sua localidade tem repercussão em escala global. Em muitos países da Europa estão em vigor normas efetivas sobre licitações sustentáveis, a exemplo das Directivas Europeias nº 17 e nº 18/2004 que alteraram as compras públicas de vários países, permitindo indicação de requisitos ambientais e sociais na compra de bens e serviços. No caso nacional, há diversas leis de mesmo *staff* que a Lei nº 8.666/1993 que viabilizam as licitações sustentáveis. São exemplos: a Lei nº 6.938/1981, que regula a Política Nacional do Meio Ambiente; a Lei nº 11.079/2004 de Parcerias Público-Privadas (PPPs); a Lei nº 11.346/2006, que trata da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; a Lei nº 10.696/2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), e principalmente o PLC nº 178/2008, de iniciativa do FNDE e em tramitação no Senado Federal, que normatiza o atendimento do Pnae e, se aprovado, provocaria uma verdadeira “revolução” sobre seu papel na promoção do desenvolvimento local inclusivo e sustentável, ao destinar ao menos 1/3 dos recursos para a aquisição da agricultura familiar em suas diversas formas, entre outros regramentos de hierarquia inferior, que têm sido adotados por estados e municípios sem provocar questionamentos.

c) Os editais de licitação – O edital é a lei interna de toda licitação. O poder público tem a discricionariedade de definir e especificar o objeto a ser contratado.

19. Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial de Saúde (OMS), Unicef, entre outras.

Por isso, a escolha fiel, precisa e compromissada e a definição de critérios de forma coerente e correta são decisões muito importantes. A exigência de parâmetros sustentáveis nos editais pode gerar profundas transformações em cadeia, desde a produção da matéria-prima até o recebimento do produto final pelo consumidor, no caso, o Estado, que transfere esse *status* à população por meio das atividades que lhe são inerentes.

d) Ecorrotulagem ou selos verdes – O edital pode exigir que o objeto tenha certificação ou selo ambiental. Este critério dá credibilidade ao processo e faz com que os interessados procurem se adequar à exigência. No Brasil, não há regulamentação nacional, apesar de existirem iniciativas neste sentido, a exemplo dos selos emitidos para os alimentos orgânicos, que já compõem cardápios da alimentação escolar de vários municípios e estados, e que têm valorizado a agricultura familiar e o pequeno produtor urbano ou rural local. Isso significa que o produto sai da produção primária diretamente para o prato do aluno. Há economia de tempo, diminuição do desperdício e redução de emissões de dióxido de carbono (CO²) na atmosfera, pois a produção orgânica exige a proximidade com o consumidor pelo seu curto prazo de consumo, já que não usa agrotóxicos, fertilizantes e outros insumos que prolongam a validade, mas comprometem a saúde e a qualidade dos alimentos.

e) Ordenamento jurídico internacional – No Brasil, apesar das iniciativas isoladas, as licitações sustentáveis ainda não integram as políticas ambientais e econômicas. No mundo inteiro existe um debate sobre a legalidade da opção mais sustentável em termos socioambientais nas licitações públicas. Segundo pesquisas do Centro de Estudos da Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGV), de 2006, muitos países já superaram esse debate e têm aprovado normas para a incorporação dessas iniciativas em seu ordenamento jurídico. Em termos de alimentação escolar, o 21º Relatório do World Watch Institute aponta a cidade de Ferrara, na Itália, como a primeira experiência modelo de licitações sustentáveis em nível mundial quando introduziu, em 1994, alimentos biológicos na alimentação escolar local (HOYOS; ALEGRIA, 2004).

f) Regulamentação da compra de produtos oriundos do PAA – A Resolução nº 30, de 07 de agosto de 2008, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) instituiu a modalidade “aquisição de alimentos para atendimento da alimentação escolar”. Para a resolução funcionar na prática, faz-se mister a regulamentação dos gêneros a serem adquiridos, e o PAA prevê que as aquisições podem ser feitas dos agricultores locais por preços de referência não superiores e nem inferiores aos do mercado regional até o limite de R\$ 3,5 mil ao ano por agricultor e, no caso da produção de leite, R\$ 3,5 mil por semestre. Com essa resolução, as aquisições de produtos para a alimentação escolar não precisam atender a esses limites. Urge que os responsáveis pelo Pnae se mobilizem para a expedição do referido documento normativo.

g) Regulamentação municipal da lei geral das micro e pequenas empresas – Um dos principais tópicos da Lei Geral promulgada em 2006 é a regulamentação municipal para desburocratizar a participação das micro e pequenas empresas nos processos licitatórios locais, reduzindo o número de documentos exigidos para que esses fornecedores possam se cadastrar na Comissão Permanente de Licitação dos municípios. Porém, segundo dados do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae Nacional), até 2007, apenas 5% dos municípios já regulamentaram a Lei Geral, ou seja, dos 5.565 municípios, somente 352 já fizeram o dever de casa. A municipalização da Lei Geral abre uma série de oportunidades para que essas empresas forneçam bens e serviços para a alimentação escolar, pois dispositivos preveem a participação prioritária de micro e pequenas empresas em licitações até R\$ 80 mil ou a subcontratação até 30% do valor total licitado.

4.2 Facilitadores das licitações sustentáveis para alimentação escolar como ferramenta do desenvolvimento regional

A existência de preceitos normativos que deem credibilidade às licitações sustentáveis nos programas de alimentação escolar não são, por si só, suficientes para produzir impactos efetivos. Cabe aos gestores adotar, entre outras, providências facilitadoras do processo, visando ao DRS, como as seguintes:

i) Capacitação de pequenos e médios empreendedores e agricultores – Vários micro e pequenos empresários rurais e urbanos que agregam critérios sustentáveis aos seus bens e serviços têm potencial para participar das licitações realizadas pelos programas de alimentação escolar. No entanto, há um desconhecimento ou descaso das condições dos certames. Alguns dos fatores alegados são: falta de divulgação dos editais pelos órgãos públicos; atrasos e contratempos nos pagamentos, que levam esse nicho empresarial a ignorar as compras governamentais; crença de que o governo não cumpre com seus compromissos nos prazos estipulados; falta de crédito e incentivos fiscais para atender à demanda; e outras desculpas. Faz-se necessário que as EEs – estados, DF e municípios – desenvolvam programas de orientação para as licitações sustentáveis, no sentido de preparar o mercado local para a concorrência e organizar comunidades, associações e cooperativas para atender às exigências da lei quanto à habilitação. O gestor também tem o dever de desmistificar a ideia de um Estado “mau pagador”. A formalização de convênios com a representação do Sebrae local é um bom caminho.

ii) Criação de Grupo de Trabalho Consultivo (GTC) – É importante estabelecer grupos de trabalho para a elaboração de lista dos alimentos básicos e suas derivações produzidos no local ou na região a serem introduzidos na alimentação das escolas. Entidades, como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), universidades, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), conselhos de nutricionistas,

entre outras, constituem importantes representantes para a composição do GTC. Devem ser incluídos nesse rol representantes das secretarias de Fazenda, Orçamento e Finanças, a fim de capacitar as equipes técnicas dos programas de alimentação escolar quanto à legislação orçamentária e licitatória.

iii) Compra em conjunto – É o procedimento de licitação sustentável compartilhada, quando muitas entidades ou órgãos públicos individuais adquirem bens e serviços iguais ou parecidos. Por exemplo, em várias localidades existem diferentes programas sociais de acesso a alimentos, como a aquisição de cestas básicas, cestas verdes, leite, pão, vale-gás, entre outros. Como forma de diminuição dos custos de aquisição e incremento da regionalização, pode-se utilizar o modelo de compra compartilhada para o fornecimento de bens e serviços aos programas sociais que tenham como fim a aquisição de alimentos ou serviços para sua produção (gás de cozinha) em conjunto com o programa local de alimentação escolar, o que facilita a introdução de especificações mais exigentes que podem não afetar o preço em face do aumento da demanda.

iv) Abordagem do ciclo de vida dos produtos a serem adquiridos – Em quase todos os programas de alimentação escolar, os materiais de uso do aluno são de plástico. Esses utensílios têm baixo custo, mas vida útil curta e decomposição no meio ambiente longa. A substituição deve ser pensada em termos de ciclo de vida de produtos menos poluentes, sem desprezar a segurança dos alunos (vidro, alumínio, inox etc.). Da mesma forma, a escolha de eletrodomésticos que no momento apresente um custo maior, mas que tenha potencial de redução energética, também deve ser considerada. É preciso uma educação para a economia, pensando no presente com um olhar para o futuro, princípio do desenvolvimento sustentável.

v) Compra ética de roupas e materiais de trabalho – Estabelecer o uso de tecidos alternativos e de materiais renováveis como matéria-prima ecológica para a confecção dos uniformes dos manipuladores de alimentos é uma boa opção. O uso do bambu para confeccionar tecidos tem sido muito utilizado, pois é uma fonte de matéria-prima renovável de grande versatilidade e durabilidade, e pode ser aplicado nas meias, jalecos e calças. Para os fornecedores de sapatos, podem ser exigidas cláusulas contratuais de utilização de matéria-prima reciclada como, por exemplo, o uso de pneus em solados.

vi) Redução de produção de resíduos alimentares e melhor aproveitamento dos alimentos – Elaborar editais que incluam produtos totalmente aproveitáveis (casca, bagaço, talo, sementes etc.), exigindo dos nutricionistas responsáveis e técnicos dos programas a formulação de cardápios que envolvam a prática de reutilização das partes não convencionais de alimentos, propiciando economia e reduzindo a produção de resíduos. Os manipuladores de alimentos devem ser preparados e orientados para isso. Há alimentos, como a mandioca, presentes em quase todos

os cardápios e regiões do país que proporcionam inúmeras possibilidades de aproveitamento de todas as suas partes – cascas, talos, sementes e miolos de frutas e legumes – ricas em nutrientes, mas não aproveitadas.

vii) Coordenação de licitações entre órgãos internos – Secretarias de educação e prefeituras fazem aquisições de bens e serviços de forma separada ou por departamento. Muitas vezes são feitas licitações para compra de equipamentos, reformas e construção de prédios escolares que não consideram o estudo do ambiente como um todo, o que dificulta o trabalho das gerências de alimentação, que não são consultadas sobre a melhor logística e *layout* de depósitos, cantinas e refeitórios. Isso é fator de suma importância, haja vista a legislação emanada da vigilância sanitária para funcionamento de unidades que promovem alimentação coletiva.

viii) Logística reversa – Determinar em edital o atendimento pelos fornecedores da logística reversa – aquela em que o mesmo caminhão entrega os produtos perecíveis e não-perecíveis, que vêm geralmente em embalagens primárias (sacos plásticos, latas e embalagens Tetra Pak) e secundárias (caixas de papelão), levando de volta as embalagens para serem encaminhadas às cooperativas de reciclagem. Com isso, as empresas se tornam corresponsáveis pela destinação dos resíduos. É preciso um treinamento para a separação destas embalagens pelos manipuladores de alimentos. Deve-se especificar claramente no edital que o transporte e a descarga dos produtos deverão ser feitos adequadamente pela contratada, durante todo o período contratual, sem quaisquer ônus adicionais ao município. Todas as embalagens deverão ser recolhidas no ato da entrega ou na próxima entrega.

ix) Alimentação e Bolsa Família – A exemplo do Plano Setorial de Qualificação (Planseq), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), da Casa Civil, do MDS e da iniciativa privada que deu início ao “Planseq da Construção e ao Bolsa Família, voltada para a capacitação e treinamento de 185 mil beneficiários do Programa Bolsa Família para o setor da construção civil das empresas vencedoras das licitações das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), caberia a implantação do “Planseq da Alimentação e Programas de Transferência de Renda (PTRs)”, exigindo das empresas vencedoras de certames licitatórios para oferta de bens e serviços para a alimentação escolar, a preparação, treinamento e a contratação de um percentual de beneficiários dos, PTRs, das três esferas de governo. Esta é uma medida a ser facilmente adotada, principalmente nas licitações para fornecimento de alimentação escolar na submodalidade terceirizada, cuja mão-de-obra é, muitas vezes, da empresa vencedora, gerando um círculo virtuoso de inclusão social e geração de emprego e renda.

5 CONCLUSÃO

A realização de licitações sustentáveis nas compras públicas dos programas de alimentação escolar tem se revelado uma importante ferramenta estratégica de DRS. O processo já é uma realidade em vários municípios e estados do país, e tem sido capaz de promover a inclusão social; dinamizar a economia, emprego e renda; reforçar o saber fazer dos pequenos e médios empresários locais e regionais; potencializar os espaços rurais ligando-os entre si e aos territórios urbanos; estabelecer parcerias com agricultores e produtores, oferecendo-lhes alternativas de subsistência no campo e qualidade de vida para as famílias; introduzir alimentos da agricultura orgânica vista como mais saudável pela não-utilização de fertilizantes e agrotóxicos; adquirir alimentos frescos, com maturação adequada, que não necessitam de armazenamento e nem transporte de longas distâncias, contribuindo para a redução das emissões de CO²; promover a educação alimentar e nutricional como forma de criar hábitos e comportamentos alimentares que transcendem os portões das escolas, entre tantas outras.

Urge que o Estado nacional assuma para si a responsabilidade de adotar essa prática, que deve ser incorporada como política pública em todos os níveis e órgãos de governo. O que falta é disseminar a informação entre gestores responsáveis pelas contratações públicas, bem como vontade política e ousadia para implementá-la, de forma que o gestor público faça as “compras certas”, introduzindo em seus editais de licitação as especificações técnicas completas e detalhadas dos produtos a serem adquiridos, com o estabelecimento de requisitos de desempenho a serem atingidos conforme os critérios sustentáveis que têm sido definidos em diversos ordenamentos jurídicos de outros países.

Pela leitura das iniciativas de licitações sustentáveis nos programas de alimentação escolar das cinco regiões do país, e considerando o desenvolvimento sustentável local, regional e territorial, experiências exitosas têm demonstrado que é perfeitamente possível combinar os sistemas de compra pública com o sistema de produção sob a égide da sustentabilidade. O ordenamento jurídico brasileiro tem permitido sua realização sem maiores questionamentos, principalmente porque a lei que rege os contratos da administração pública é omissa em relação à adoção de critérios sustentáveis, que têm se colocado em pé de igualdade (ou até mesmo superado) o primado do menor preço.

Como o governo deve dar o exemplo, é preciso promover, em caráter de urgência, mudanças na Lei nº 8.666/1993, que dispõe sobre a obrigatoriedade da realização de licitação para as compras governamentais, pois a mesma reclama ajustes adequados ao momento em que as nações, especialmente o Brasil, vêm experimentando um modelo de desenvolvimento ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto.

Para que as licitações sustentáveis na alimentação escolar promovam de fato o DRS, a criatividade das EEs na hora de elaborar o edital é imprescindível. A fim de atender ao preceito da livre-concorrência e de alguma forma garantir a participação de fornecedores locais/regionais, é preciso que sejam descritas especificações minuciosas do que se deseja adquirir, incluindo exigências legais como: produto natural, artesanal e com o mínimo de conservantes (o que permite a associações e cooperativas competirem com grandes indústrias); prazos mínimos ou *just in time*²⁰ de entrega (faz com que empresas locais e regionais tenham vantagens em relação àquelas de regiões mais longínquas), introdução de gêneros típicos dos hábitos alimentares da região ou de colheita recente (como castanha-do-pará, leite de cabra, mel, rapadura, pequi, mariscos, pescados, entre outros produtos) que quase sempre são oriundos de pequenos produtores, pecuaristas, agricultores e empresas do mercado local, com grande potencial para atender à alimentação escolar.

É importante também abrir mão de certas iguarias que não fazem parte da cultura alimentar local, que são adotadas por causa do fácil preparo, como os enlatados e formulados. Mas em face das dificuldades estruturais do sistema (falta de infraestrutura, equipamentos e utensílios, mão-de-obra etc.), nem sempre os programas contam com gestores honestos e interessados em melhorar a situação. Há dificuldade em se medir essa “falta de vontade política”, pois não há um ordenamento jurídico que determine a eficiência qualitativa dos programas descentralizados e ainda não existem indicadores ou índices qualitativos precisos capazes de avaliar os cardápios adotados pelos programas Brasil afora e nem pelo Pnae como um todo.

Não se pode, porém, generalizar. Há municípios e estados que vêm executando seus programas de alimentação escolar de forma bastante diferenciada e eficiente, sempre ousando e inovando, na intenção de atender em qualidade e quantidade adequada a sua clientela escolar, atentando principalmente para os critérios da sustentabilidade e contrariando todas as adversidades.

Faz-se mister, também, a realização de levantamentos sobre o potencial regional de oferta dos produtos básicos *in natura* e semielaborados, haja vista a diversidade de cultura alimentar da população e a vastidão territorial do país. Os alunos de Norte a Sul não precisam só comer, durante todo o ano, tomate e alface, campeões de agrotóxicos e muito comuns na alimentação escolar. Pergunta-se: A região tem potencial para introduzir na alimentação escolar produtos orgânicos? Se na região é tempo de batata-doce, acelga, pepino, porque não adquiri-los do produtor familiar local? Na região há interessados em produzir alimentos diferenciados

20. Sistema de administração de produção por demanda, que determina que nada deve ser produzido, transportado ou comprado antes da hora exata. Pode ser aplicado em qualquer organização, para reduzir estoques e os custos decorrentes. (SIMONSEN, 1994). A expressão aqui utilizada funciona por analogia, ou seja, significa dizer que o alimento ou produto adquirido vai direto do setor produtivo primário para a mesa do aluno.

para os indígenas e quilombolas, ou para alunos celíacos que não podem consumir glúten, ou diabéticos que não podem consumir açúcar?

A título de sugestão, poder-se-ia criar “pautas alimentares regionais” baseadas em informações sobre as principais culturas (frutíferas, grãos, oleráceas etc.) e criação animal (pecuária, avicultura, piscicultura etc.) nas regiões, assim como adotar “pautas alimentares diferenciadas” que atendam à educação infantil, aos indígenas, aos quilombolas e aos comensais escolares com distúrbios e intolerâncias alimentares. Este é um trabalho que exige parcerias, principalmente com órgãos responsáveis por estudos, pesquisa e desenvolvimento do agronegócio e da agroindústria local/regional, como Embrapa, Emater, Sebrae, universidades e outras, para se buscar informações sobre as unidades de comercialização, períodos de safra e entressafra, variações de preço em relação ao clima e até mesmo se existem na região condições de implementar novas áreas cultivadas ou de criação animal para atender à demanda dos programas de alimentação escolar e outros congêneres de alimentação coletiva pública (como alimentação hospitalar, carcerária, de asilos, restaurantes populares etc.).

A cada dia, surgem produtos novos em diferentes formatos, que podem ser introduzidos na programação alimentar das escolas, apresentando forma prática de preparo, sem perder o teor nutricional, a exemplo de alimentos *in natura* pré-cozidos e embalados a vácuo. É certo que a oferta destes produtos é limitada e nem sempre há na região empresas capazes de fornecê-los. Porém, uma vez introduzidos na alimentação escolar, cabe ao poder público fomentar, com recursos financeiros ou bônus fiscais, os potenciais fornecedores locais/regionais que tenham capacidade de disponibilizar esses produtos diferenciados no mercado institucional da alimentação escolar. Em face da eliminação dos intermediários, do frete, do pagamento de impostos inter-regionais, interestaduais e intermunicipais, o produtor local terá grandes chances de competir e ganhar com um menor preço. A contrapartida para o estado ou município é a garantia de retenção nos cofres públicos dos tributos sobre bens e serviços arrecadados a cada nota fiscal expedida pelo fornecedor local, além de promover o DRS.

Enfim, qualquer programa de governo local, estadual, territorial, regional ou nacional, independente de sua natureza, atenderá à tríade da eficiência, eficácia e efetividade em relação à sustentabilidade, quanto mais ajustar as especificações dos editais de licitação de compra de bens e serviços indispensáveis para sua realização aos preceitos e premissas considerados nas licitações sustentáveis.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. Presidência da República – Casa Civil. *Alterações na Lei das Licitações*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 1 de dez. 2008.

_____. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a descentralização da merenda escolar. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 7 de set. 1994 (republicação).

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Agronegócio do Mel. Produto alimenta a inclusão social e gera divisas para o país*. Disponível em: <<http://www.mapa.gov.br>>. Acesso em: 1 de abr. 2009.

_____. Ministério da Integração Nacional. *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PEDCO) (2007-2020)*, versão final.

_____. *Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007*. Institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. A gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar e o desenvolvimento local. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza/CE. *Anais...* Brasília/DF: Sober, 23 a 27 de jul. 2006. p. 1-19.

BUARQUE, C. *Admirável mundo atual* – dicionário pessoal dos horrores e esperanças do mundo globalizado. São Paulo: Geração Editorial, 2001.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Orgânica do Distrito Federal*, de 08 de junho de 1993, com as alterações adotadas pelas Emendas à Lei Orgânica de nº 1, de 1994, a 42, de 2005, e pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade impetradas até 20 de outubro de 2005,

EMATER/RS-ASCAR. *Manual sobre Alimentação Escolar*. 2. ed. rev. EMATER/RS-ASCAR; FETAG/RS; Prefeituras Municipais dos Vales dos Sinos e Paranhana/Encosta Superior da Serra. Porto Alegre, 2006.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Merenda escolar*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 15 nov de 2008.

_____. *Resoluções FNDE/CD/ nº 15, de 16 de junho de 2003; nº 038 de 23 de agosto de 2004; nº 05, de 24 de março de 2006; nº 32, de 10 de agosto de 2006 e nº 38, de 14 de outubro de 2008*.

GENTILI, P. A globalização libertadora. *Pátio Revista Pedagógica*, Artmed Editora, ano VII, n. 28, nov. 2003/jan. 2004, p. 26-30.

HOYOS, A. de; ALEGRIA, R. *Licitações sustentáveis como tema de interesse transversal das superintendências do núcleo de estudos futuros*. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP). Power Point, 2004.

LIMA, J. P. R.; CAVALCANTI, C. M. L. Do engenho para o mundo? A produção de rapadura no Nordeste: características, perspectivas e indicação de políticas. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 32, n. 4, p. 950-974, out./dez. 2001.

MOYSÉS M. A.; COLLARES C. A. L. Desnutrição, fracasso escolar e merenda. In: PATTO, M. H. S. (Org.). *Introdução à psicologia escolar*. 3. ed. Revista e atualizada. Casa do Psicólogo. p. 225-256. São Paulo, 1996, 468 p.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL. *Recommended dietary allowances*. 10. ed. Washington: National Academic Science, 1989. 284 p.

NETO, M. B. Licitações sustentáveis – uma questão de sobrevivência – dever do servidor e do cidadão. *Revista Zênite, ILC – Informativo de Licitações e Contratos*, ano XI, n. 125, p. 654-660, jul. 2004.

RELATÓRIO DA CONSULTORIA TÉCNICA. *Prestação de serviços de consultoria técnica contratada à Secretaria Municipal de Educação de Campinas*. Campinas-SP, mar. 2000.

SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Disponível em: <<http://www.sebrae.gov.br>>. Acesso em: 18 de abr. 2009.

SIMONSEN, M. H. *Teoria da produção*. V. I. Fundação Getulio Vargas. 10. Ed. São Paulo, 1994.

SOUZA, M. A. A. Uso do território e saúde: refletindo sobre municípios saudáveis. In: SPERANDIO, A. M. G. (Org.). *O processo de construção da rede de municípios potencialmente saudáveis*. v. 2. Campinas: Ipes Editorial, 2004. p. 57-78.

WBCSD – World Business Council for Sustainable Development. *Social responsibility: making good business sense*. Jan 2000. Disponível em: <<http://www.wbcsd.ch/DocRoot/IunSPdIKvmYH5HjbN4XC/csr2000.pdf>>.

WCED. *Our common future: the world commission on environment and development*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

