

2.º CICLO
NUTRIÇÃO COMUNITÁRIA E SAÚDE PÚBLICA

PUBLIC SCHOOL FOOD PROCUREMENT FOR HEALTH

COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR SAUDÁVEL

Andreia da Conceição Vieira Borges

M

2024



PUBLIC SCHOOL FOOD PROCUREMENT FOR HEALTH
COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR SAUDÁVEL

Andreia da Conceição Vieira Borges

Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação da Universidade do Porto

Orientador: António Pedro Soares Ricardo Graça, Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação da Universidade do Porto

Coorientador: Maria João Baptista Gregório, Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação da Universidade do Porto

Dissertação de candidatura ao grau de Mestre em Nutrição Comunitária e Saúde Pública apresentada à Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação da Universidade do Porto, à Faculdade de Medicina da Universidade do Porto e ao Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar

2024

Dedicatória

Aos meus filhos,

ao meu marido,

e aos meus pais.

Agradecimentos

Aqui deixo a minha mais profunda gratidão à FCNAUP, a “Casa da Nutrição”. Desde o primeiro dia em que aqui entrei, ainda noutra espaço físico, senti-me verdadeiramente em casa, acolhida de forma genuína.

Nesta instituição, tudo e todos nos inspiram a apreciar a Nutrição e a explorar em plenitude todas as suas possibilidades. Aqui, tive a oportunidade de conviver e aprender com Professores inspiradores, que considero os melhores do país.

Regressar para o Mestrado foi um ato de coragem, e loucura á mistura. Nos primeiros dias, alguém disse numa das aulas que o mestrado seria um mergulho no conhecimento. Nunca imaginei que fosse um mergulho tão profundo, que me levaria a áreas do conhecimento tão diversas e apaixonantes. Fácil, certamente não foi. Mas valeu a pena. Foi um percurso moroso e cheio de desafios, mas a aprendizagem compensa.

É difícil agradecer pessoalmente a todos os que, de alguma forma, me inspiraram e me fizeram sentir um enorme orgulho em ser nutricionista. No entanto, há algumas pessoas que não poderia deixar de mencionar.

Um agradecimento especial ao Professor Pedro Graça, cuja inspiração e liderança foram fundamentais para a realização deste trabalho. A sua dedicação e paixão pela nutrição e pela política nutricional serviram como fonte de motivação e ampliaram os meus horizontes de pensamento.

À Professora Maria João Gregório, deixo o meu mais sincero agradecimento por todo o suporte e orientação prestados. A sua paciência, conhecimento e apoio constantes foram essenciais para a conclusão deste trabalho. Sem a sua ajuda preciosa a conclusão deste trabalho nunca seria possível.

À Professora Cristina Teixeira Santos e à Professora Cláudia Afonso, agradeço por tudo. Por cada palavra de motivação, pela confiança que sempre depositaram em mim, por cada abraço reconfortante.

A todos os que, de alguma forma, contribuíram para este trabalho, o meu muito obrigado.

Resumo

Introdução: As compras públicas de alimentação (CPA) referem-se aos processos pelos quais instituições públicas, como escolas e hospitais, adquirem alimentos ou serviços de refeições para fornecer aos seus utilizadores. Estas compras desempenham um papel crucial na disponibilidade, acessibilidade e qualidade nutricional da oferta alimentar.

Ao integrar critérios relacionados com a promoção da alimentação saudável e da saúde, as CPA podem ser um instrumento estratégico para enfrentar os atuais desafios de saúde pública. A sua implementação é especialmente relevante nas CPA escolar, na medida em que a podem condicionar a produção e disponibilização de alimentação saudável nas escolas.

Objetivos: Este trabalho teve como objetivo geral realizar uma análise qualitativa dos procedimentos de compras públicas de alimentação escolar em Portugal, com foco nos critérios relacionados com a promoção da alimentação saudável e da saúde, nomeadamente, critérios alimentares, nutricionais, e outros relacionados com a alimentação e a nutrição. Visou ainda, verificar se esses critérios estão alinhados com a legislação e as orientações nacionais em vigor.

Metodologia: Este estudo observacional, descritivo, analisou qualitativamente 104 Cadernos de Encargos (CE) de procedimentos de compras públicas de alimentação destinada ao contexto escolar em Portugal. Para a recolha de dados foram consultados dois portais de contratação pública, o AcinGov e o Portal Base. A análise dos CE de procedimentos de CPA foi realizada através da aplicação de uma lista de verificação, elaborada para este estudo. Foi realizada análise estatística descritiva com recurso ao programa Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) versão 29.0.

Resultados: Os critérios alimentares relacionados com os componentes principais da refeição almoço (sopa 65,4%; pão de mistura 64,4%; acompanhamento de hortícolas 51,9%; fruta variada 51,0%) foram os mais frequentemente presentes nos cadernos de encargos analisados. Por outro lado, os critérios alimentares menos frequentes foram os relacionados com alimentos a privilegiar, como o consumo de carnes brancas, incluído em 14,4% (n=15) dos CE. A limitação da oferta de determinados tipos de pescado tendo em conta o a possível concentração de metilmercúrio, surge em 11,5% (n=12) dos CE. O recurso a determinadas técnicas culinárias como ensopados, caldeiradas, jardineiras ou açordas foi referido em apenas 2,9% (n=3), dos CE. Relativamente aos critérios nutricionais, o almoço (1,9%) foi a única refeição associada à aplicação destes critérios. O valor energético total e os macronutrientes foram incluídos como critérios em 2,9% e 1,0% dos CE respetivamente. Relativamente aos micronutrientes, os critérios relacionados com a quantidade e composição do sal foram os mais utilizados. Dos 104 CE, 21,2% (n=22) apresentam informação relativa à quantidade máxima de sal nas refeições, 20,0% (n=21) a quantidade máxima de sal por 100g de pão, 19,2% (n=20) a utilização de sal iodado, e 14,4% (n=15) o teor de iodização do sal utilizado.

Conclusões: Embora a legislação e as orientações nacionais contenham diversos critérios que visam garantir a qualidade nutricional da alimentação escolar, muitos CE não os incorporam, sendo a inclusão de critérios alimentares mais frequente do que os nutricionais. A uniformização na aplicação de critérios, em simultâneo com a criação de condições para que a sua aplicação seja efetiva é essencial para garantir a adequação nutricional da alimentação escolar. As CPA

escolar, quando aliadas a critérios de saúde, são uma ferramenta valiosa, mas ainda subutilizada a nível nacional.

Palavras-Chave: “Cadernos de encargos”, “compras públicas”, “alimentação escolar”, “critérios alimentares”, “critérios nutricionais”, “compras públicas de alimentação saudável”.

Abstract

Introduction: Public food procurement (PFP) is defined as the processes which public institutions, such as schools and hospitals, acquire food or catering services to provide for their users. These purchases have a crucial role in the availability, accessibility, and nutritional quality of food offer. By integrating criteria related to the promotion of healthy eating and health, PFP can be used as a strategic tool to address current public health challenges. Its implementation is particularly relevant in school food procurement, as it can influence the production and provision of healthy food in schools.

Objectives: The primary aim of this study was to conduct a qualitative analysis of public school food procurement of procedures in Portugal, focusing on criteria related to the promotion of healthy eating and health, specifically dietary, nutritional, and other food and nutrition-related criteria. As well as determine whether these criteria align with current national legislation and guidelines.

Methodology: This observational, descriptive study qualitatively analyzed 104 procurement specifications documents (PSD) from public school food procurement procedures in Portugal. Data were collected from two public procurement platforms, AcinGov and Portal Base. The analysis of this PSD from PFP procedures was conducted using a checklist specifically developed for this study. Descriptive

statistical analysis was performed using the Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) version 29.0.

Results: The dietary criteria related to the main components of the lunch meal (soup 65,4%; mixed bread 64,4%; vegetable side dishes 51,9%; varied fresh fruit 51,0%) were the most frequently present in PSD analysed. Conversely, the least frequent dietary criteria were related to foods which should be prioritized, such as the consumption of white meat, which was included in 14,4% (n=15) of the PSD. The limitation on some types of fish offerings, considering the potential concentration of methylmercury, appeared in 11,5% (n=12) of the PSD. The use of certain culinary techniques, such as typical stews from Portugal, was mentioned in only 2,9% (n=3) of the PSD. Regarding nutritional criteria, lunch (1,9%) was the only meal associated with the application of these criteria. Total energy value and macronutrients were included as criteria in 2,9% and 1,0% of the PSD, respectively. Regarding micronutrients, criteria related to the quantity and composition of salt were the most frequently used. Of the 104 PSD, 21,2% (n=22) included information on the maximum amount of salt in meals, 20,0% (n=21) on the maximum salt content per 100g of bread, 19,2% (n=20) on the use of iodized salt, and 14,4% (n=15) on the level of iodization of the salt used.

Conclusions: Although national legislation and guidelines contain various criteria aimed at ensuring the nutritional quality of school meals, many PSD do not incorporate them, with dietary criteria being more frequently included than nutritional ones. Standardizing the application of criteria, alongside creating the conditions for their effective implementation, it is essential to ensure the nutritional adequacy of school meals. School food procurement, when aligned with health criteria, is a valuable yet underutilized tool at the national level.

Keywords: "procurement specifications documents", "public procurement", "school meals", "dietary criteria", "nutritional criteria", "healthy food procurement".

Índice

Dedicatória	ii
Agradecimentos	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Lista de Abreviaturas.....	xi
Lista de Tabelas.....	xii
Introdução	1
Objetivos.....	11
Metodologia.....	12
Resultados	20
Discussão	27
Conclusões	35
Referências Bibliográficas	36
Anexos	41
Índice de Anexos	41

Lista de Abreviaturas

ASE- Ação Social Escolar

ANCP- Agência Nacional de Compras Públicas

CE- Caderno de Encargos

CIM- Comunidade Intermunicipal

COSI - *Childhood Obesity Surveillance Initiative*

CPA- Compras Públicas de Alimentação

CPAS- Compras Públicas de Alimentação Saudável

FAO- Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas

GCNF- *Global Survey of School Meal Programs*

IAN-AF- Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física

INE- Instituto Nacional de Estatística

OMS- Organização Mundial da Saúde

ONU- Organização das Nações Unidas

PCPA - Política de Compras Públicas de Alimentação

PMA - Programa Mundial de Alimentos

PNPAS - Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável

RE - Regime Escolar

SNCP - Sistema Nacional de Compras Públicas

UE- União Europeia

Lista de Tabelas

TABELA 1 - LISTA DE VERIFICAÇÃO PARA A ANÁLISE DOS CADERNOS DE ENCARGOS DE PROCEDIMENTOS DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO E RESPECTIVA FONTE DE INFORMAÇÃO DOS CRITÉRIOS INCLUÍDOS NOS SEUS DIFERENTES DOMÍNIOS.	16
TABELA 2- CARACTERIZAÇÃO GERAL DOS CADERNOS DE ENCARGOS DOS PROCEDIMENTOS DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO ANALISADOS (N=104)	20
TABELA 3- ANÁLISE DOS CRITÉRIOS ALIMENTARES DOS CADERNOS DE ENCARGOS DOS PROCEDIMENTOS DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO (N=104)	23
TABELA 4- ANÁLISE DOS CRITÉRIOS NUTRICIONAIS DOS CADERNOS DE ENCARGOS DOS PROCEDIMENTOS DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO (N=104)	24
TABELA 5- ANÁLISE DOS CRITÉRIOS GERAIS (OUTROS CRITÉRIOS RELACIONADOS COM A ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO) DOS CADERNOS DE ENCARGOS DOS PROCEDIMENTOS DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO (N=104)	25

Introdução

As compras públicas referem-se aos procedimentos de aquisição de bens ou serviços por entidades do setor público, incluindo governos, institutos públicos, autoridades locais e outras entidades públicas. Na Europa, essas transações são regidas por um conjunto de regras e regulamentos estabelecidos para garantir a transparência, a concorrência justa e a utilização eficiente dos fundos públicos^(1, 2). Representando 14% do PIB da União Europeia, as compras públicas desempenham um papel crucial nas políticas e estratégias da União, sendo a sua otimização um dos objetivos para os próximos cinco anos⁽³⁾.

No contexto das compras públicas, existe um segmento específico que se destaca pela sua relevância social e económica: as compras públicas de alimentação (CPA)⁽⁴⁾. Estas contemplam os processos através dos quais as instituições públicas, incluindo estabelecimentos de educação e ensino, hospitais e outras entidades públicas, adquirem alimentação (géneros alimentícios ou serviços de refeições), para servir aos seus utilizadores, utentes ou beneficiários⁽⁵⁻⁷⁾.

As CPA desempenham um papel essencial na determinação da disponibilidade, acessibilidade e qualidade nutricional dos alimentos oferecidos nas instituições públicas. Considerando o investimento envolvido e o número de indivíduos que podem alcançar, têm o potencial de impactar a economia, a sustentabilidade e a saúde das populações⁽⁸⁾.

Ao alinhar as práticas de CPA com os objetivos de saúde, os governos/instituições podem aproveitar o poder económico deste investimento para catalisar mudanças positivas em toda a cadeia de valor alimentar, e simultaneamente, enfrentar os atuais desafios de saúde pública. ^(5, 6, 8-16)

As CPA representam uma parcela significativa da despesa pública em muitos países, podendo exercer assim um impacto substancial na economia local e nacional. As práticas de aquisição podem influenciar a dinâmica do mercado, impulsionar a inovação e modificar todo o sistema alimentar ⁽¹⁷⁻¹⁹⁾.

AS POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO E A INTEGRAÇÃO DE CRITÉRIOS DE SAÚDE

As políticas de compras públicas de alimentação que integram critérios de saúde, que passaremos a designar neste trabalho por compras públicas de alimentação saudável (CPAS) são processos complexos que envolvem diversas etapas e requerem a colaboração de várias partes interessadas. Estas políticas podem ser desenvolvidas e implementadas em qualquer setor ou instituição pública, desde o próprio Governo, até outras entidades, como por exemplo as escolas. A Organização Mundial de Saúde (OMS) desenvolveu uma metodologia de implementação de CPAS assente em quatro etapas fundamentais: preparação, desenvolvimento, implementação, monitorização e avaliação⁽⁹⁾.

Preparação: Esta etapa é crucial para estabelecer as bases da política. Inclui, a identificação de prioridades de saúde pública, através da recolha de dados sobre indicadores de saúde, que permitam direcionar a intervenção; a determinação dos responsáveis pela implementação; a definição um grupo de trabalho, que deve envolver representantes de diferentes setores, como a saúde, educação, e agricultura; a identificação das partes interessadas, fornecedores, organizações e cidadãos, bem como de regras claras interligação com estes; e a avaliação de panorama de CPA existente ⁽²⁰⁻²²⁾.

Desenvolvimento: Esta etapa serve para garantir que a política seja bem estruturada, viável e eficaz, prevê a definição de objetivos claros, a definição dos contextos de aplicação, e a definição dos critérios de saúde a incluir^(9, 23).

Os critérios a incluir nas CPAS, vão desde especificações jurídicas até especificações técnicas dos produtos ou serviços a adquirir (qualquer alimento, bebida, ingrediente ou refeição ou serviço de refeições). Vários estudos e organizações como a Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), a OMS, e o ICLEI-*Local Governments for Sustainability*, destacam a inclusão de critérios alimentares e nutricionais, como ponto-chave na garantia da adequação da alimentação^(9, 12, 24-26).

Os critérios alimentares são baseados em grupos específicos de alimentos - por exemplo, a obrigatoriedade de incluir produtos hortícolas crus ou cozinhados na composição de uma determinada refeição, por exemplo no almoço escolar.

Os critérios nutricionais são baseados na composição em macro ou micronutrientes que pretendemos integrar na alimentação- por exemplo, a quantidade máxima de sódio numa porção de alimento ou numa refeição confeccionada. Estes critérios devem ser baseados em recomendações nutricionais nacionais, e suportados por evidência científica.

Existem ainda, outros critérios relacionados com a alimentação e a nutrição que devem ser contemplados, nomeadamente os relacionados com as condições de preparação, confeção ou serviço dos alimentos ou das refeições confeccionadas. Estes critérios fornecem instruções adicionais sobre os processos a que os alimentos são submetidos antes de serem vendidos ou fornecidos ao consumidor final. Estão por exemplo relacionados com os métodos de confeção (proibição/limitação da utilização da fritura), com o tamanho das porções (com

definições de captações de acordo com a quantidade de nutrientes que se pretende fornecer), e com próprio local de exposição dos alimentos (por exemplo, posicionamento dos alimentos nas linhas de self-service para apoiar escolhas alimentares mais saudáveis).

Na definição de critérios, é importante considerar a necessidade de flexibilidade e adaptação regional e os recursos disponíveis^(2, 9, 21).

Ainda na fase de desenvolvimento, deve ser assegurada que a nova política desenvolvida esteja alinhada com outras existentes, evitando potenciais conflitos e promovendo sinergias. Devem ser consultadas todas as partes interessadas sobre alternativas e opções a incluir. E identificadas medidas complementares que possam reforçar o impacto da política, por exemplo, novas formas de categorizar os alimentos ou as refeições mediante os critérios previamente definidos^(9, 27).

Implementação: É nesta fase que as orientações previamente definidas são colocadas em prática, sendo crucial para garantir que os objetivos sejam alcançados. Esta fase engloba: o planeamento das ações a desenvolver, os prazos e a identificação dos responsáveis; o desenvolvimento de uma estratégia de comunicação que explique de forma clara o âmbito e objetivos da política e a forma de alcançar todos os interessados; e a integração dos novos critérios nos contratos de CPA. Esta integração pode ser realizada pela revisão dos contratos existentes, ou elaborando novos contratos que reflitam os objetivos da política^(2, 21, 27).

Os contratos devem ser capazes de privilegiar os fornecedores que cumprem os critérios previamente definidos. Em termos operacionais, pode envolver a ponderação de critérios alimentares e nutricionais na avaliação das propostas, a

realização de auditorias aos fornecedores, ou mesmo a preferência por estabelecer contratos de longo prazo com fornecedores que demonstrem um compromisso sólido com os objetivos definidos. Para tal, é fundamental promover a capacitação de todos os envolvidos na política, incluindo funcionários e fornecedores; assegurar suporte técnico contínuo na aplicação dos novos critérios; e desenvolver materiais de apoio, como guias ou manuais ^(2, 21).

Neste ponto é essencial não esquecer o papel dos agricultores locais e familiares e dos pequenos produtores, uma vez que, também eles devem estar capacitados para participar nos processos de compras públicas^(28, 29). Estes processos podem ser excessivamente burocráticos, criando barreiras no acesso destes fornecedores aos mercados das compras públicas. Integrar estes produtores na cadeia de abastecimento permite apoiar de forma mais eficaz os sistemas alimentares locais e as necessidades das populações. Por exemplo, ser criadas cooperativas de agricultores ou centrais de compras e distribuição de alimentos municipais ou regionais ^(28, 29).

Monitorização: Esta fase é indispensável para garantir a eficácia da política e para promover a responsabilidade e a transparência no processo de implementação. Inclui a definição de mecanismos de monitorização, nos quais são definidos os indicadores a considerar para avaliar o progresso e o impacto da política, e o desenvolvimento de protocolos de recolha de dados. Esta fase prevê ainda a avaliação da conformidade das práticas das instituições com as novas orientações⁽⁹⁾.

Ao analisar as diferentes fases de implementação de uma política de CPAS, é notório o seu grau de complexidade e elevada articulação necessária.

POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NAS ESCOLAS

Um dos setores onde a implementação de políticas CPAS pode ter um maior impacto são nos estabelecimentos de ensino na medida em que a aquisição de alimentos saudáveis pode ser um determinante central para a produção e disponibilização de refeições saudáveis^(25, 30, 31).

Existem diversos fatores que justificam a relevância da intervenção em ambiente alimentar escolar^(15, 19, 32). As crianças passam uma quantidade considerável de tempo na escola e a alimentação escolar pode representar mais da metade da ingestão diária de energia para muitas crianças^(2, 9, 33, 34).

A infância e a adolescência são fundamentais para o desenvolvimento de hábitos alimentares que terão um impacto na saúde não só nesta fase como na vida adulta^(25, 35, 36). As refeições disponibilizadas pelas escolas podem desempenhar um papel fundamental na formação desses hábitos alimentares^(18, 37-42).

A escola é um ambiente de aprendizagem privilegiado, onde a promoção de hábitos alimentares saudáveis pode ser reforçada com iniciativas de educação e de sensibilização^(41, 43).

De acordo com o Programa Mundial de Alimentos (PMA), em 2023, 418 milhões de crianças beneficiaram de refeições escolares em todo o mundo. Uma em cada duas crianças consumia pelo menos uma refeição diária na escola, configurando a alimentação escolar como a mais extensa rede de segurança alimentar no mundo⁽³⁵⁾.

Mesmo durante a pandemia por COVID-19, apesar do encerramento das escolas, eram disponibilizadas mais refeições escolares do que qualquer outro momento da história, reforçando o papel da escola, para além da função educativa⁽³⁵⁾.

O investimento global em programas de alimentação escolar, maioritariamente proveniente de financiamento público, ascendia em 2022 os 48 mil milhões de dólares⁽³⁵⁾. O retorno, em termos de saúde pública, capital humano, proteção social e promoção da economia local, segundo alguns estudos, pode variar entre 7 e 35 dólares, por cada dólar investido⁽⁴⁴⁾. Estes programas têm sido reconhecidos como um dos investimentos públicos mais custo-efetivos ^(32, 44, 45) . Os programas de alimentação escolar aliados a políticas CPAS permitem alcançar benefícios ao nível da economia, da saúde, do estado nutricional, da segurança alimentar e até do desempenho escolar ^(2, 8, 15). Esta sinergia tem sido abordada em diversos estudos, e por diferentes organizações, incluído a Comissão Europeia ^(2, 5, 6, 8, 9, 17, 23, 46, 47) . A maioria dos estudos existentes têm concentrado a sua atenção sobre as questões das compras sustentáveis e sustentabilidade existindo menos atenção sobre as questões da saúde^(2, 48).

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM PORTUGAL E O RENOVADO PAPEL DAS AUTARQUIAS

A alimentação escolar em Portugal, é uma medida de ação social escolar, de caráter universal, expressa na Lei de Bases do Sistema Educativo. Integra objetivos ambientais, sociais, culturais, pedagógicos de saúde. E, visa assegurar o acesso a uma alimentação nutricionalmente equilibrada e saudável, em todas as escolas públicas, e em todos os níveis de ensino, desde o pré-escolar até ao ensino secundário^(49, 50).

A oferta alimentar em contexto escolar inclui o fornecimento de refeições, nomeadamente o almoço escolar, alimentos vendidos nos bufetes e nas máquinas de venda automática, refeições suplementares, e mais recentemente o pequeno-almoço.

O fornecimento de refeições escolares é efetuado de acordo: com as orientações, vinculativas, previstas na Circular nº 3097/DGE/2018 e no seu documento anexo “Orientações sobre Ementas e Refeitórios Escolares”⁽⁵¹⁾, e com os critérios de qualidade de quantidade, previstos no Despacho n.º 8127/2021, de 17 de agosto, que estabelece as normas a ter em conta na elaboração das ementas, e também na venda de géneros alimentícios nos bufetes e nas máquinas de venda automática⁽⁵²⁾.

O Despacho 22251/2005, de 25 de outubro, aprovou o Programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares aos Alunos do 1.º Ciclo do Ensino Básico, permitindo aos municípios acautelar o esse fornecimento⁽⁵³⁾. Anos mais tarde, por força do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, a gestão do fornecimento de refeições nos refeitórios escolares, assegurada pelos municípios foi generalizada a todos os ciclos de estudos, desde do pré-escolar até ao ensino secundário⁽⁵⁴⁾.

Relativamente ao custo e condições de acesso às refeições escolares, importa referir que, que o custo das refeições é participado pelo estado/município, conforme determinado no Despacho n.º 13914/2022, de 30 de novembro⁽⁵⁵⁾, independentemente da situação socioeconómica dos alunos, já o preço das refeições a pagar pelos alunos, está dependente do escalão de ação social escolar (ASE) atribuído, sendo participado em 100% para os alunos do escalão A, e em 50% no escalão B, como previsto no Despacho n.º 5296/2017, de 16 de junho⁽⁵⁶⁾. Para os alunos do escalão C a refeição tem o preço de 1,46€. Existem, no entanto, municípios, que após a transferência de competências optaram pela gratuidade das refeições a todos os alunos, independentemente das condições

socioeconómicas, como é o caso de Paços de Ferreira⁽⁵⁷⁾. Outros, como Lisboa optaram por maiores participações (escalão A e B, 100%; escalão C, 50%)⁽⁵⁸⁾. Enquadrado no Regime Escolar (RE), instituído pela Portaria n.º 113/2018, de 30 de abril, está ainda prevista a oferta de fruta, hortícolas e leite, nas escolas do pré-escolar (leite) e do 1.º ciclo do ensino básico (fruta, produtos hortícolas e leite). E, tendo em conta, o previsto na Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro⁽⁵⁹⁾, deve ainda ser assegurado o fornecimento do pequeno-almoço, aos alunos do 1.º escalão de rendimentos para atribuição de abono de família⁽⁶⁰⁾.

De acordo com os dados disponibilizados pelo *Global Survey of School Meal Programs* (GCNF), no ano letivo de 2020/2021, o estado investiu mais de 52 milhões de euros, para financiar refeições a mais de 1 milhão de alunos matriculados nos vários níveis de ensino⁽⁶¹⁾. Este valor não englobava o investimento realizado pelos municípios. Uma pesquisa no Portal de Contratação Pública Base, sobre refeições escolares (CPV 55524000-9) no período de 01-09-2020 a 01-07-2021, devolve procedimentos que ascendem aos 169 milhões de euros.

Atualmente as compras públicas em Portugal são tuteladas pela Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), criada em 2007, através do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro⁽⁶²⁾. Que recorre a um modelo estruturado para a gestão das compras públicas, o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), desenhado com o objetivo de modernizar e tornar mais eficiente a Administração Pública.

A ANCP atua como a entidade gestora do SNCP, coordenando e supervisionando as atividades de compra das diversas entidades públicas. É responsável pela

celebração de acordos-quadro e outros contratos públicos, bem como pela articulação com fornecedores e adquirentes.

Em 2008, através da Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto, foram definidas as categorias de bens e serviços cujos acordos-quadro e procedimentos de aquisição são conduzidos pela ANCP. Entre essas categorias, destaca-se a “Alimentação”, associada à aquisição de “Serviços de refeições confeccionadas”. Neste contexto, o despacho recomenda que as compras públicas de alimentação, sejam preferencialmente centralizadas através da ANCP. Desta forma, garante-se que as entidades compradoras sigam os acordos-quadro e procedimentos definidos pela ANCP, assegurando a uniformidade e padronização das especificações dos bens e serviços adquiridos⁽⁶³⁾.

Integram o SNCP, como entidades adquirentes, as entidades compradoras vinculadas (serviços da administração direta do Estado e institutos públicos), e as entidades compradoras voluntárias (entidades da administração autónoma e do setor empresarial público), que aderem ao SNCP mediante celebração de contrato de adesão, como, por exemplo, as autarquias locais.

Tal como já referido anteriormente, as autarquias, têm desde 2019 competências no âmbito do fornecimento de refeições em refeitórios escolares, a todos os ciclos de estudos, desde o pré-escolar até ao ensino secundário. Este serviço pode ser integralmente gerido pelo município, nos casos de gestão direta, ou adjudicado a empresas certificadas, nos casos da gestão concessionada ^(54, 55). Independentemente do modelo de gestão do serviço de refeições adotado, a aquisição de produtos, no caso da gestão direta, ou de serviços, no caso da gestão concessionada, é realizada através de processos de CPA. Nestes processos, os cadernos de encargos (CE) são peças fundamentais. Este documento contém as

condições jurídicas, técnicas e económicas da alimentação a adquirir⁽⁶⁴⁾. É neste documento que podem ser incluídos os critérios alimentares, nutricionais e outros relacionados com a alimentação e nutrição, previamente descritos.

Existem diversos critérios de saúde integrados na legislação e/ou nas orientações nacionais. Não existe, no entanto, nenhum documento que os agregue, o que pode constituir uma dificuldade na sua correta inclusão nos CE.

O estudo detalhado dos critérios de saúde atualmente incluídos nos CE de CPA escolar em Portugal é extremamente importante pois permite descrever a atual situação e verificar a sua conformidade e eventualmente propor melhorias. Estas melhorias, a serem adotadas pelas autarquias, poderão ter um impacto significativo na qualidade de vida e promoção da saúde futura em milhares de crianças em idade escolar.

Objetivos

O presente trabalho tem como objetivo geral fazer uma análise qualitativa dos procedimentos de compras públicas de alimentação escolar em Portugal, nomeadamente no que diz respeito às cláusulas técnicas que visem promover uma alimentação saudável. Apresenta ainda os seguintes objetivos específicos:

- Analisar os critérios alimentares utilizados nos procedimentos de compras públicas de alimentação escolar em Portugal;
- Analisar os critérios nutricionais utilizados nos procedimentos de compras públicas de alimentação escolar em Portugal;
- Analisar outros critérios relacionados com alimentação e a nutrição, associados com a elaboração da ementa, e com as características das

matérias-primas e do serviço, utilizados nos procedimentos de compras públicas de alimentação escolar em Portugal;

- Verificar se os critérios alimentares, nutricionais e outros, utilizados nestes processos, estão alinhados com a legislação e as orientações em vigor.

Metodologia

Este estudo observacional, descritivo, analisou qualitativamente 104 Cadernos de Encargos (CE) de procedimentos de compras públicas de alimentação destinada ao contexto escolar em Portugal. Para a recolha de dados foram consultados dois portais de contratação pública, o AcinGov e o Portal Base.Gov durante o período de julho de 2023. Foram identificados 121 CE, dos quais 17 foram excluídos, por serem duplicados (relativos a anos consecutivos).

Instrumento de recolha e de análise de dados

A análise dos CE de procedimentos de CPAE foi realizada através da aplicação de uma lista de verificação, elaborada para este estudo. Não existia disponível nenhuma ferramenta, destinada a avaliar CE, que incluísse critérios associados a CPAE saudáveis, e que considerasse o atual quadro legislativo aplicável.

A lista de verificação foi contruída em duas fases. A primeira fase consistiu na análise das orientações e legislação nacional e europeia relativas à oferta alimentar em meio escolar, de forma a identificar critérios passíveis de serem utilizados, como critérios alimentares, critérios nutricionais, ou outros critérios gerais, relacionados com a alimentação e nutrição. No contexto nacional foram

analisados os seguintes diplomas legais: o Despacho n.º 10919/2017, de 13 de dezembro⁽⁶⁵⁾, que cria o plano integrado de controlo da qualidade e quantidade das refeições servidas nos estabelecimentos públicos de ensino; a Lei n.º 11/2017, de 17 de abril⁽⁶⁶⁾, que estabelece a obrigatoriedade de existência de opção vegetariana nas ementas das cantinas e refeitórios públicos; a Circular n.º 3097/DGE/2018, de 28 de agosto, que concretiza as “Orientações sobre ementas e refeitórios escolares”⁽⁵¹⁾; o Despacho n.º 7450-A/2019, de 21 de agosto⁽⁶⁷⁾, que determina que os valores a ter em conta na identificação de elevado valor energético, teor de sal, açúcar, ácidos gordos saturados e ácidos gordos trans; a Lei n.º 34/2019, de 22 de maio⁽⁶⁸⁾, que define os critérios de seleção e aquisição de produtos alimentares, promovendo o consumo sustentável de produção local nas cantinas e refeitórios públicos; o Despacho n.º 8127/2021, de 17 de agosto⁽⁵²⁾, que estabelece as normas a ter em conta na elaboração das ementas e na venda de géneros alimentícios nos bufetes e nas máquinas de venda automática nos estabelecimentos de educação e de ensino da rede pública do Ministério da Educação; e o Regulamento (UE) 2022/617 da Comissão de 12 de abril⁽⁶⁹⁾, que altera o Regulamento (CE) n.º 1881/2006 no que diz respeito aos teores máximos de mercúrio no peixe e no sal. A nível europeu foram analisados os seguintes relatórios: “Public Procurement of Food for Health - Technical Report on the School Setting”, de 2017, e “Mapping of National School Food Policies across the EU28 plus Norway and Switzerland”, de 2014, ambos da Comissão Europeia^(2, 70). Da análise das orientações e legislação, nacionais e europeias, foram retirados 67 itens (tabela 1) passíveis de ser utilizados como critérios alimentares, nutricionais, e outros relacionados com a alimentação e nutrição, em contexto escolar. A estes juntaram-se 34 itens para caracterização geral do procedimento

de compras públicas. Estes 101 itens foram agrupados em 4 domínios e constituíram a lista de verificação (anexo A) a aplicar aos cadernos de encargos recolhidos. O primeiro domínio é relativo à caracterização do modelo de aquisição, o segundo contempla os critérios alimentares, o terceiro os critérios nutricionais, e o quarto, descreve outros critérios gerais, relacionados com a alimentação e nutrição, associados com a elaboração da ementa, e com as características das matérias-primas e do serviço.

No primeiro domínio da lista de verificação, foram incluídos os seguintes itens: entidade pública adjudicante (município, junta de freguesia, agrupamento de escolas, comunidade intermunicipal (CIM)); o ano, a que se refere o procedimento; o objeto do concurso (géneros alimentícios, serviço de refeições); envolvimento do nutricionista; duração do contrato a celebrar, em dias; os ciclos de estudos abrangidos (creche, jardim de infância, 1º, 2º, 3º ciclos, e ensino secundário); as refeições incluídas (almoço, lanche ou merenda, refeições suplementares); o preço das refeições (almoço, lanche ou merenda); a legislação referida no procedimento (Despacho n.º 10919/2017, de 13 de dezembro; Circular n.º3097/DGE/2018, de 28 de agosto; Lei n.º 11/2017, de 17 de abril; Lei n.º 34/2019, de 22 de maio; Despacho n.º 7450-A/2019, de 21 de agosto; Despacho n.º 8127/2021, de 17 de agosto); os critérios de adjudicação (monofator (preço 100%), multifator); os tópicos utilizados quando os critérios são multifator (ponderação do fator preço, ponderação do fator qualidade, critérios para avaliação do fator qualidade, outros fatores).

O segundo domínio da lista de verificação, englobou os seguintes critérios alimentares: sopa/diária de hortícolas frescos, tendo por base batata, legumes ou leguminosas; sopa com produtos de origem animal desaconselhada; sopa com

leguminosas na base no mínimo 1x/semana; 1 prato de carne ou de pescado, em dias alternados; pratos que incluam ovo no mínimo 1x/quinzenal, privilegiar o consumo de carnes brancas; prato de aves ou criação, indicado semanalmente; prato de pescado não fracionado mínimo 1x/semana; prato de carne não fracionado mínimo 1x/semana; pratos com carne ou peixe fracionados (picado, lascado ou cortado(a) em pequenas porções) máximo 2x/semana; pratos que incluam produtos de salsicharia no máximo 1x/mês; produtos hortícolas cruas ou cozinhados e/ou salada crua, num mínimo de três variedades; tempero: azeite virgem extra; 1 pão de mistura, embalado (confeccionado no próprio dia); diariamente fruta variada da época (no mínimo 3 variedades); simultaneamente com a fruta crua, em dia diferente da fruta cozida/assada, pode ainda, ser servido, uma vez por semana, iogurte natural ou gelado de leite; limitação na oferta de pescado (metilmercúrio); ensopados, caldeiradas, jardineiras, açordas mínimo 1x/semana; fritos máximo 1x/quinzenal; promoção da dieta mediterrânica; oferta de água; oferta de outras bebidas.

O terceiro domínio da lista de verificação, relativa aos critérios nutricionais, incluiu os seguintes itens: energia; gordura total; gordura saturada; hidratos de carbono totais; açúcar; proteína; fibra; ferro; zinco; cálcio; vitamina A; vitamina C; folato; valor energético para a refeição almoço, por grupo etário; distribuição percentual dos macronutrientes para a refeição almoço, por grupo etário; sal; máximo 1g de sal por 100g de pão, sal iodado (0,2g por constituinte da ementa); teor de iodização 30-60mg/kg de sal.

O quarto domínio da lista de verificação, relativa a outros critérios relacionados com a alimentação e nutrição, foram incluídos os seguintes itens: elaboração da ementa (validação prévia, presença obrigatória de ficha técnica, capacitações,

alterações à ementa cumprem os requisitos da circular); matérias-primas (condições de entrega das matérias-primas, regime de qualidade certificada (MBP/DOP/IGP), distância do local de produção (produtos de proximidade), produtos sazonais, desenvolvimento económico local, gorduras e óleos destinados a frituras; características do serviço (confeção local, transporte de refeições, partilha do momento da refeição com adultos modelo (professores/funcionários), requisitos de higiene e segurança alimentar, número das refeições, horário das refeições, apresentação das refeições, nº de funcionários afetos ao serviço, formação dos funcionários, conduta dos funcionários); outros requisitos de serviço (medidas de combate ao desperdício alimentar, avaliação da satisfação, registo de reclamações); e penalizações previstas.

Tabela 1 - Lista de verificação para a análise dos cadernos de encargos de procedimentos de compras públicas de alimentação e respetiva fonte de informação dos critérios incluídos nos seus diferentes domínios.

CRITÉRIOS INCLUÍDOS		Fonte
CRITÉRIOS ALIMENTARES		
	1 sopa/diária de hortícolas frescos, tendo por base batata, legumes ou leguminosas.	Circular nº3097/DGE/2018
	Sopa com produtos de origem animal desaconselhada.	Circular nº3097/DGE/2018
	Sopa com leguminosas na base no mínimo 1x/semana.	Circular nº3097/DGE/2018
	1 prato de carne ou de pescado, em dias alternados.	Circular nº3097/DGE/2018
	Pratos que incluam ovo no mínimo 1x/quinzenal.	Circular nº3097/DGE/2018
	Privilegiar o consumo de carnes brancas.	Circular nº3097/DGE/2018
	Prato de aves ou criação, indicado semanalmente.	Circular nº3097/DGE/2018
	Prato de pescado não fracionado mínimo 1x/semana.	Circular nº3097/DGE/2018

	Prato de carne não fracionado mínimo 1x/semana.	Circular nº3097/DGE/2018
	Pratos com carne ou peixe fracionados (picado, lascado ou cortado(a) em pequenas porções) máximo 2x/semana.	Circular nº3097/DGE/2018
	Pratos que incluam produtos de salsicharia no máximo 1x/mês.	Circular nº3097/DGE/2018
	Produtos hortícolas crus ou cozinhados e/ou salada crua, num mínimo de três variedades.	Circular nº3097/DGE/2018
	Tempero: azeite virgem extra.	Circular nº3097/DGE/2018
	1 pão de mistura, embalado (confeccionado no próprio dia)	Circular nº3097/DGE/2018
	Diariamente fruta variada da época (no mínimo 3 variedades)	Circular nº3097/DGE/2018
	Simultaneamente com a fruta crua, pode ser servida fruta cozida ou assada sem adição de açúcar, no máximo uma vez por semana.	Circular nº3097/DGE/2018
	Simultaneamente com a fruta crua, em dia diferente da fruta cozida/assada, pode ainda, ser servido, uma vez por semana, iogurte natural; gelado de leite; sobremesa láctea; gelatina vegetal.	Circular nº3097/DGE/2018
	Limitação na oferta de pescado (metilmercúrio)	Regulamento (UE) 2022/617
	Ensopados, caldeiradas, jardineiras, açordas mínimas 1x/semana	Circular nº3097/DGE/2018
	Fritos máximo 1x/quinzenal.	Circular nº3097/DGE/2018
	Promoção da dieta mediterrânica.	Circular nº3097/DGE/2018
	Oferta de água	Circular nº3097/DGE/2018
	Oferta de outras bebidas	Circular nº3097/DGE/2018
CRITÉRIOS NUTRICIONAIS		
	Energia	Circular nº3097/DGE/2018
	Gordura total	Circular nº3097/DGE/2018
	Gordura saturada	Public Procurement of Food for Health - Technical Report on the School Setting
	Hidratos de carbono totais	Circular nº3097/DGE/2018
	Açúcar	Public Procurement of Food for Health -

		Technical Report on the School Setting
	Proteína	Circular nº3097/DGE/2018
	Fibra	Public Procurement of Food for Health - Technical Report on the School Setting
	Ferro	Public Procurement of Food for Health - Technical Report on the School Setting
	zinco	Mapping of National School Food Policies across the EU28 plus Norway and Switzerland
	Cálcio	Public Procurement of Food for Health - Technical Report on the School Setting
	Vitamina A	Public Procurement of Food for Health - Technical Report on the School Setting
	Vitamina C	Public Procurement of Food for Health - Technical Report on the School Setting
	Folato	Public Procurement of Food for Health - Technical Report on the School Setting
	Valor energético para a refeição almoço, por grupo etário	Circular nº3097/DGE/2018
	Distribuição percentual dos macronutrientes para a refeição almoço, por grupo etário	Circular nº3097/DGE/2018
	Sal	Circular nº3097/DGE/2018
	Máximo 1g de sal por 100g de pão.	Circular nº3097/DGE/2018
	Sal iodado (0,2g por constituinte da ementa)	Circular nº3097/DGE/2018
	Teor de iodização 30-60mg/kg de sal.	Circular nº3097/DGE/2018
CRITÉRIOS GERAIS (outros critérios relacionados com a alimentação e nutrição)		
ELABORAÇÃO DA EMENTA	Validação prévia	Circular nº3097/DGE/2018
	Presença obrigatória de ficha técnica	Despacho 10919/2017
	Capitações	Circular nº3097/DGE/2018
	Alterações à ementa cumprem os requisitos da circular	Despacho 10919/2017

Matérias-primas	Condições de entrega das matérias-primas (temp., características organoléticas, etc.).	Despacho 10919/2017
	Regime de qualidade certificada (MBP/DOP/IGP)	Lei 34/2019
	Distância do local de produção (produtos de proximidade)	Lei 34/2019
	Produtos sazonais	Lei 34/2019
	Desenvolvimento económico local	Lei n.º 34/2019
	Gorduras e óleos destinados a frituras	Despacho 10919/2017
Características do serviço	Confeção Local	Não aplicável
	Transporte de refeições	Não aplicável
	Partilha do momento da refeição com adultos modelo (professores/funcionários)	Circular n.º3097/DGE/2018
	Requisitos de higiene e segurança alimentar	Despacho 10919/2017
	Número das refeições	Despacho 10919/2017
	Horário das refeições	Despacho 10919/2017
	Apresentação das refeições	Despacho 10919/2017
	Nº de funcionários afetos ao serviço	Despacho 10919/2017
	Formação dos funcionários	Despacho 10919/2017
	Conduta dos funcionários	Despacho 10919/2017
Requisitos de serviço	Medidas de combate ao desperdício alimentar	Despacho 10919/2017
	Avaliação da satisfação	Despacho 10919/2017
	Registo de reclamações	Despacho 10919/2016
	Penalizações previstas	Despacho 10919/2017

Análise de dados

A lista de verificação elaborada e descrita anteriormente foi aplicada aos 104 CE e a inserção destes dados foi realizada numa base de dados, com recurso ao Excel do *Microsoft Office 365*. A análise estatística foi efetuada com recurso ao programa *Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)* versão 29.0. Foi realizada análise estatística descritiva, para as variáveis categóricas foram calculadas as frequências absolutas e relativas, e para as variáveis contínuas a média, desvio-padrão, mínimo e máximo.

Este estudo foi submetido a apreciação por parte da Comissão de Ética da Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação da Universidade do Porto (FCNAUP) que se pronunciou favoravelmente (PARECER N° |62/2021/CEFCNAUP|).

Resultados

Entre os 104 CE (tabela 2) recolhidos estão representados 16 dos 18 distritos do território continental e 1 das 2 Regiões Autónomas. Os distritos com maior representação são: Aveiro, Braga e Lisboa, cada um com 11,5% (n=12) cadernos de encargos. A maior parte 54,8% (n=57) dos cadernos de encargos analisados eram relativos ao ano de 2022, e apenas 1,0% (n=1) reportava a 2020. Em média tinham a duração de 249 dias (min=49; máx=943).

Quanto à entidade pública adjudicante, a maior parte 79,8% (n=83) dos CE correspondem a Municípios, 8,7% (n=9) a Juntas de Freguesia, 3,8% (n=4) a Comunidades Intermunicipais, e 7,7% (n=8) a Agrupamentos de Escolas. Relativamente ao objeto do concurso, predominou, 85,6% (n=89) a aquisição de serviços de refeições. Apenas 1% (n=1) dos 104 CE analisados, mencionava o envolvimento do nutricionista, como interveniente no processo de CPA, especificamente como “técnico designado para a direção técnica”, do processo em causa.

Tabela 2- Caracterização geral dos cadernos de encargos dos procedimentos de compras públicas de alimentação analisados (n=104)

CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA		PERCENTAGEM % (n)
Distrito	Aveiro	11,5 (12)
	Braga	11,5 (12)

	Bragança	1,0 (1)
	Castelo branco	1,9 (2)
	Coimbra	7,7 (8)
	Évora	3,8 (4)
	Guarda	2,9 (3)
	Leiria	2,9 (3)
	Lisboa	11,5 (12)
	Portalegre	1,9 (2)
	Porto	10,6 (11)
	Santarém	6,7 (7)
	Setúbal	6,7 (7)
	Viana do castelo	2,9 (3)
	Vila real	2,9 (3)
	Viseu	6,7 (7)
	R. A. Açores	6,7 (7)
Ano	2020	1,0 (1)
	2021	9,6 (10)
	2022	54,8 (57)
	2023	34,6 (36)
Entidade pública adjudicante	Agrupamento de escola	7,7 (8)
	CIM	3,8 (4)
	Junta de freguesia	8,7 (9)
	Município	79,8 (83)
Objeto do concurso	Géneros Alimentícios	14,4 (15)
	Serviço de Refeições	85,6 (89)
Envolvimento do nutricionista		1 (1)
Ciclos de estudos abrangidos	Creche	2,9 (3)
	Jardim de infância	81,7 (85)
	1ºCiclo	82,7 (86)
	2ºCiclo	69,2 (72)
	3ºCiclo	68,3 (71)
	Ensino Secundário	68,3 (71)
Refeições abrangidas	Almoço	89,4 (93)
	Lanche ou merenda	26,9 (28)
	Refeições suplementares	30,8 (32)
Legislação referida	Despacho n.º 10919/2017	10,6 (11)
	Circular n.º3097/DGE/2018	60,6 (63)
	Lei n.º 11/2017	54,8 (57)

	Lei n.º 34/2019			12,5 (13)
	Despacho n.º 7450-A/2019			0,0 (0)
	Despacho n.º 8127/2021			3,8 (4)
Critérios de adjudicação	Monofator (preço 100%)			93,3% (97)
	Multifator			6,7% (7)
		Mínimo	Máximo	Média (desvio padrão)
Duração do contrato (dias)		49	943	249 (147)
Preço das refeições abrangidas (em €)	Almoço (n=38)	1,46	4,09	2,65 (0,55)
	Lanche ou merenda (n=9)	0,22	1,30	0,69 (0,28)

Os ciclos de estudos mais frequentes foram o Jardim de Infância e 1º Ciclo, respetivamente com 81,7% (n=85) e 82,7% (n=86) CE associados, e o menos frequente foi a Creche com 2,9% (n=3). A maioria dos CE eram relativos à refeição almoço 89,4% (n=93). Quanto ao preço das refeições, o mesmo variou para a refeição almoço, entre 1,46€ e 4,09€, sendo em média de 2,65€; para a refeição lanche, variou entre 0,22€ e 1,30€, sendo em média de 0,69€.

A maioria 60,6% (n=63) dos CE referiu a Circular n.º 3097/DGE/2018, sendo identificada em contextos distintos, desde citada como documento de referência a ter conta na elaboração da ementa, na definição de captações, e na consulta da lista de alimentos autorizados. Também surge como parte integrante dos procedimentos, como anexo e ainda como fonte das informações contida nos critérios da composição da refeição almoço.

Quanto aos critérios de adjudicação, a grande maioria do CE, 93,3% (n=97), recorreu ao preço como único fator de adjudicação (monofator), apenas 6,7% (n=7) referiram outros fatores de adjudicação além do preço (multifator). Dos CE que utilizavam vários fatores de adjudicação, a maioria 71% (n=5), correspondiam a procedimentos nos quais a entidade adjudicante eram

comunidades intermunicipais, e os fatores e a sua ponderação eram muito semelhantes (preço com 40% e qualidade com 60% de ponderação). Quanto aos critérios mencionados para a avaliação do fator qualidade incluíam a variedade alimentar, a diversidade de ementas apresentadas, o plano de controlo de qualidade e microbiológico das refeições e ainda requisitos ambientais.

Tabela 3- Análise dos critérios alimentares dos cadernos de encargos dos procedimentos de compras públicas de alimentação (n=104)

CRITÉRIOS ALIMENTARES (REFEIÇÕES) n=89	Sim % (n)
1 sopa/diária de hortícolas frescos, tendo por base batata, legumes ou leguminosas.	65,4 (68)
Sopa com produtos de origem animal desaconselhada.	26,0 (27)
Sopa com leguminosas na base no mínimo 1x/semana.	28,8 (30)
1 prato de carne ou de pescado, em dias alternados.	61,5 (64)
Pratos que incluam ovo no mínimo 1x/quinzenal.	36,5 (38)
Privilegiar o consumo de carnes brancas.	14,4 (15)
Prato de aves ou criação, indicado semanalmente.	25,0 (26)
Prato de pescado não fracionado mínimo 1x/semana.	28,8 (30)
Prato de carne não fracionado mínimo 1x/semana.	28,8 (30)
Pratos com carne ou peixe fracionados (picado, lascado ou cortado(a) em pequenas porções) máximo 2x/semana.	18,3 (19)
Pratos que incluam produtos de salsicharia no máximo 1x/mês.	20,2 (21)
Produtos hortícolas crus ou cozinhados e/ou salada crua, num mínimo de três variedades.	51,9 (54)
Tempero: azeite virgem extra.	55,8 (58)
1 pão de mistura, embalado (confeccionado no próprio dia)	64,4 (67)
Diariamente fruta variada da época (no mínimo 3 variedades)	51,0 (53)
Simultaneamente com a fruta crua, pode ser servida fruta cozida ou assada sem adição de açúcar, no máximo uma vez por semana.	62,5 (65)
Simultaneamente com a fruta crua, em dia diferente da fruta cozida/assada, pode ainda, ser servido, uma vez por semana, iogurte natural; gelado de leite; sobremesa láctea; gelatina vegetal.	63,5 (66)
Limitação na oferta de pescado (metilmercúrio)	11,5 (12)
Ensopados, caldeiradas, jardineiras, açordas mínimas 1x/semana	2,9 (3)
Fritos máximo 1x/quinzenal.	38,5 (40)

Promoção da dieta mediterrânea.	26,0 (27)
Oferta exclusiva de água	65,8 (68)
Oferta de outras Bebidas	1,9 (2)

Mais de metade dos CE analisados, incluíam como critérios alimentares (tabela 3) os componentes principais das refeições, como a presença diária: de sopa, em 65,4% (n=68); de pão de mistura, em 64,4% (n=67); de acompanhamento de hortícolas, em 51,9% (n=54) e de fruta variada, em 51,0% (n=53). A oferta exclusiva de água, é referida em 65,8% (n=68). As possibilidades de sobremesas, diferentes de fruta crua, como fruta confeccionada, ou outras sobremesas permitidas, também são muito utilizadas como critérios alimentares, respetivamente em 62,5% (n=65) e 63,5% (n=66) dos CE.

Por outro lado, os critérios alimentares menos frequentes foram os relacionados com alimentos a privilegiar, como o consumo de carnes brancas, incluído em 14,4% (n=15) dos CE. A limitação da oferta de pescado tendo em conta o a possível concentração de metilmercúrio, surge em 11,5% (n=12) dos CE. O recurso a determinadas técnicas culinárias, como ensopados, caldeiradas, jardineiras, açordas mínimas, foi referido em apenas 2,9% (n=3), dos CE.

Tabela 4- Análise dos critérios nutricionais dos cadernos de encargos dos procedimentos de compras públicas de alimentação (n=104)

CRITÉRIOS NUTRICIONAIS	Sim % (n)
Energia	2,9 (3)
Gordura total	1,0 (1)
Gordura saturada	0 (0)
Hidratos de carbono totais	1,0 (1)
Açúcar	0 (0)
Proteína	1,0 (1)
Fibra	0,0 (0)

Ferro	0,0 (0)
zinco	0,0 (0)
Cálcio	0,0 (0)
Vitamina A	0,0 (0)
Vitamina C	0,0 (0)
Folato	0,0 (0)
Valor energético para a refeição almoço, por grupo etário	1,9 (2)
Distribuição percentual dos macronutrientes para a refeição almoço, por grupo etário	1 (1)
Sal	21,2 (22)
Máximo 1g de sal por 100g de pão.	20,2 (21)
Sal iodado (0,2g por constituinte da ementa)	19,2 (20)
Teor de iodização 30-60mg/kg de sal.	14,4 (15)

No que diz respeito aos critérios nutricionais (tabela 4) encontrados, a única refeição associada à aplicação de critérios nutricionais foi o almoço, porém em apenas 1,9% (n=2) dos CE. O valor energético total foi utilizado como critério em 2,9% (n=3) dos CE, e apenas 1,0% (n=1) utilizou os macronutrientes (gordura, hidratos de carbono e proteína). Quanto ao teor de micronutrientes (ferro, zinco, cálcio, vitamina A, vitamina C, folato), não foi utilizado como critério em nenhum do CE analisados. Os critérios relacionados com a quantidade e composição do sal, foram os mais utilizados neste domínio. Dos 104 CE, 21,2% (n=22) utilizam a quantidade máxima de sal, 20,0% (n=21) a quantidade máxima de sal por 100g de pão, 19,2% (n=20) a utilização de sal iodado, e 14,4% (n=15) o teor de iodização do sal utilizado, como critérios.

Tabela 5- Análise dos critérios gerais (outros critérios relacionados com a alimentação e nutrição) dos cadernos de encargos dos procedimentos de compras públicas de alimentação (n=104)

CRITÉRIOS GERAIS (outros critérios relacionados com a alimentação e nutrição)	Sim % (n)
Validação prévia	67,3 (70)

Elaboração da ementa	Presença obrigatória de ficha técnica	70,2 (73)
	Capitações	62,5 (65)
	Alterações à ementa cumprem os requisitos da circular	51,0 (53)
Matérias-primas	Condições de entrega das matérias-primas	40,4 (42)
	Regime de qualidade certificada (MBP/DOP/IGP)	30,8 (32)
	Distância do local de produção (produtos de proximidade)	21,2 (22)
	Produtos sazonais	75,0 (78)
	Desenvolvimento económico local	22,1 (23)
	Gorduras e óleos destinados a frituras	44,2 (46)
Características do serviço	Confeção Local	76,0 (79)
	Transporte de refeições	74,0 (77)
	Partilha do momento da refeição com adultos modelo	2,9 (3)
	Requisitos de higiene e segurança alimentar	72,1 (75)
	Número das refeições	74,0 (77)
	Horário das refeições	30,8 (32)
	Apresentação das refeições	20,2 (21)
	Nº de funcionários afetos ao serviço	52,9 (55)
	Formação dos funcionários	51,0 (53)
	Conduta dos funcionários	46,2 (48)
Requisitos de serviço	Medidas de combate ao desperdício alimentar	24,0 (25)
	Avaliação da satisfação	35,6 (37)
	Registo de reclamações	30,8 (32)
Penalizações previstas		95,2 (99)

Em relação a este domínio (tabela 5), a maioria do CE, utilizou critérios associados à elaboração da ementa, tais como a sua validação prévia, em 67,3% (n=70); a presença obrigatória de ficha técnica, em 70,2% (n=73); e a definição de capitações, em 62,5% (n=65).

Analisando os critérios relacionados com as matérias-primas, 75% (n=78) referem a utilização de produtos de acordo com a sazonalidade, 30,8% (32) têm conta

regimes de qualidade certificada (MBP/DOP/IGP), e somente 21,2% (22) preveem a inclusão de produtos de produção local.

Dos critérios inerentes às características, e requisitos, do serviço, apenas, 20,2% (n=21) têm em conta a apresentação das refeições, e 2,9% (3), referem a importância da partilha do momento da refeição com adultos modelo. Por último, a inclusão de medidas de combate ao desperdício alimentar foi identificada em 24,0% (n=25) dos CE.

Discussão

Este trabalho que procurou analisar a presença de cláusulas técnicas relacionadas com a promoção da alimentação saudável numa amostra de cadernos de encargos de procedimentos para a aquisição de alimentos ou refeições escolares, mostra que a maioria dos cadernos de encargos analisados não contempla critérios relacionados com a qualidade da oferta alimentar nas suas cláusulas técnicas. Assim, foi possível verificar que existe uma percentagem elevada de CE analisados que não transpuseram os critérios existentes na legislação e orientações nacionais relativos à oferta alimentar escolar. Apesar disso, importa referir que cerca de 60,6% dos cadernos de encargos analisados fazem referência à necessidade de cumprir a legislação em vigor nomeadamente a Circular n.º 3097/DGE/2018. Já o mais recente Despacho n.º 8127/2021, só foi referido em 3,8% dos cadernos de encargos analisados. Ainda neste contexto, importa sublinhar que o facto de alguns critérios não estarem incluídos nos CE, não significa necessariamente que não sejam cumpridos. Contudo, é importante salientar que os CE podem ser um instrumento central na garantia do cumprimento da legislação e das relações contratuais, estando assim o seu

potencial a não ser plenamente utilizado, ao não integrarem convenientemente critérios relacionados com a qualidade da oferta alimentar.

Neste trabalho foi avaliada de forma independente a presença de critérios nutricionais e alimentares, tendo-se verificado que presença de critérios nutricionais nos cadernos de encargos é menos frequente do que a de critérios alimentares. Estes resultados podem, possivelmente, ser explicados pelo facto da legislação em vigor para a oferta alimentar em meio escolar apresentar maioritariamente critérios alimentares.

Quando observamos os critérios alimentares analisados neste trabalho, verificamos que os critérios que se relacionam com a composição da refeição do almoço foram os mais frequentemente presentes nos cadernos de encargos analisados (sopa 65,4%, prato (carne/peixe) 61,5%, sobremesa (obrigatoriamente fruta) 51,5%, pão 64,4% e bebida (água) 65,8%), porém nem estes critérios se encontravam contemplados em todos o CE.

Relativamente aos critérios nutricionais a sua ausência é ainda mais notória. Apenas 2,9% fazem referência ao valor energético total da refeição almoço, 1% refere os macronutrientes, e os micronutrientes não estão incluídos em nenhum CE. Os critérios relativos ao teor máximo de sal nas refeições ou em alimentos foram os mais frequentemente presentes nos CE. O teor máximo de sal na refeição do almoço foi verificado em 21,2% dos CE analisados, 20,2% apresentavam informação relativa ao teor máximo de sal no pão, e 19,2% a utilização de sal iodado. Estas percentagens são ainda relativamente baixas relativamente ao que seria desejável, mas ainda superiores às dos restantes critérios nutricionais.

As ementas surgem como uma preocupação central, com a validação prévia obrigatória a ser exigida por 67,3% dos CE analisados. A obrigatoriedade da existência de fichas técnicas (70,2%) com capitações definidas (62,5%) foram critérios que também estavam previstos na maioria dos CE. Estes dados demonstram uma tentativa de padronizar e garantir a qualidade das refeições, que seria reforçada com a articulação adequada com os profissionais responsáveis por planear estes documentos - os nutricionistas.

Relativamente a estes resultados importa ainda salientar que cerca de 40% dos CE não previam como critério as capitações a serem fornecidas na refeição do almoço. O ajuste adequado das capitações em função da faixa etária, permite melhorar a qualidade nutricional das refeições, sem necessariamente aumentar os custos, e permite ainda uma melhor gestão dos desperdícios alimentares, por isso esta questão deveria estar contemplada nos CE ^(71, 72).

Nenhum euro do investimento público deveria ser gasto em alimentação inadequada⁽⁵⁾. O que nos leva a obrigatoriamente repensar o papel do deste investimento, em todas as etapas do sistema alimentar^(39, 73). O investimento público não deve promover a produção, comercialização ou consumo de alimentos e refeições que não privilegie o acesso a alimentação adequada ou a aquisição de hábitos alimentares promotores de saúde⁽²³⁾. Este é, no entanto, um objetivo complexo, moroso e que depende do empenho de múltiplos intervenientes, muitas vezes com interesses divergentes^(14, 39). A definição e inclusão de critérios alimentares e nutricionais, claros, exequíveis e monitorizáveis que guiem as compras públicas de alimentação, não sendo a única variável deste processo é uma das mais determinantes e deve por isso ser

valorizada^(2, 9, 24, 74). Tal como demonstrado pelos nossos resultados, a presença destes critérios na legislação e nas orientações nacionais deve nortear todo o processo, contudo não assegura, a sua aplicação às compras públicas de alimentação^(5, 12).

A integração de critérios de saúde nas CPA deve ser acompanhada de várias medidas, de forma a eliminar barreiras e a facilitar a sua aplicação^(2, 11, 21, 75). Estas medidas vão desde o desenvolvimento de catálogos com os alimentos que cumprem os critérios definidos; criação de novas formas de classificar os alimentos (ex.: permitidos/proibidos) que permitam uniformizar a linguagem entre quem compra, quem produz e quem vende; desenvolvimento de materiais (guias) de apoio à decisão, com exemplos práticos de como os critérios definidos podem ser operacionalizados, destinados aos diferentes intervenientes (funcionários/fornecedores); à capacitação/formação de quem elabora os CE para a inclusão destes critérios^(6, 9, 12, 21, 23, 46).

Garantir o acesso diário a pelo menos uma refeição nutricionalmente adequada a todas as crianças e adolescentes em ambiente escolar contínua a ser um objetivo pertinente, mas também um enorme desafio^(2, 25, 31). Neste contexto a alimentação escolar desempenha um papel fundamental e, portanto, o seu alinhamento com objetivos e problemas de saúde pública tem de ser garantido^(12, 19, 35, 76, 77).

Importa assim, lembrar alguns dos problemas de saúde pública identificados nesta faixa etária. A alimentação inadequada e as doenças crónicas relacionadas com maus hábitos alimentares continuam a comprometer a saúde e o estado nutricional das crianças e adolescentes portuguesas. Os resultados do Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Físicas (IAN-AF) demonstraram que estes têm

uma ingestão elevada de açúcares simples, gorduras saturadas e proteína. Entre os alimentos que mais contribuem para estes resultados estão as carnes vermelhas, os produtos de charcutaria e outros produtos processados ⁽⁷⁸⁾. Os dados do *Childhood Obesity Surveillance Initiative* (COSI) mostraram que, em 2022, 31,9% das crianças portuguesas apresentavam excesso de peso e 13,5% obesidade⁽⁷⁹⁾.

No entanto, este estudo revelou que alguns critérios relacionados com estes hábitos alimentares inadequados, por exemplo, o teor proteico das refeições (1,0%), a quantidade de açúcar (0%), privilegiar o consumo de carnes brancas (14,4%), ou limitar a oferta de produtos de charcutaria a uma vez por mês (20,2%) são pouco incluídos nos CE.

Quanto a outros aspetos relacionados com a alimentação escolar, salientamos que o número de funcionários afetos ao serviço de refeições (52,9%), a sua formação (51,0%), e a sua conduta (46,2%) não estão contemplados como critérios na totalidade dos CE. A adequação no número de funcionários é essencial para a correta execução das tarefas, a formação adequada é fundamental para garantir a compreensão e o cumprimento das normas em vigor, enquanto que a conduta apropriada assegura um ambiente positivo durante as refeições. Estes aspetos têm influência na qualidade dos produtos/serviços a fornecer aos alunos e não devem ser menosprezados. Ainda neste contexto, salientamos que só 2,9% dos CE fizeram referência à promoção da presença de adultos modelo (professores/funcionários) nos refeitórios. Este fator pode condicionar a adesão dos alunos às refeições escolares, e a sua importância deve ser reforçada ⁽⁸⁰⁾.

Verificamos ainda que, a inclusão nos CE de determinados critérios relacionados com mecanismos de monitorização, como a avaliação da satisfação dos utilizadores (35,6%) e o registo de reclamações (30,8%), está aquém do desejado. Os alunos são o principal foco da alimentação escolar, e suas opiniões devem ser consideradas, uma vez que os hábitos alimentares deles e das suas famílias frequentemente influenciam o sucesso das intervenções relacionadas com a oferta alimentar nas escolas ⁽²⁰⁾.

Os resultados demonstram ainda que os municípios são as principais entidades adjudicantes (79,8%) evidenciando o papel destas instituições na atual gestão da alimentação escolar. Por outro lado, mostram que os nutricionistas envolvidos nos procedimentos de CPA escolar são poucos, este envolvimento só foi referido em 1% dos CE. A baixa inclusão de critérios nutricionais e alimentares encontrada também sugere que a maioria dos CE pode ter sido elaborada sem o envolvimento de nutricionistas.

Convém sublinhar que, durante muitos anos, a maioria dos municípios não dispunha de equipas técnicas compostas por profissionais qualificados para elaborar critérios relacionados com a promoção da alimentação saudável e da saúde, destinados a enquadrar os CE. Embora a integração de nutricionistas nos municípios tenha registado uma evolução positiva nos últimos anos, com 30,5% a reportar a inclusão destes profissionais em 2022⁽⁸¹⁾, ainda há muitos municípios que continuam sem contar com a colaboração de nutricionistas. Esta é uma situação que deveria ser repensada, já que estes profissionais são essenciais na promoção de hábitos alimentares saudáveis, e na garantia da qualidade e da adequação nutricional das refeições.

Neste âmbito, importa ainda mencionar que os municípios podem recorrer a mecanismos de compras comuns para as CPA. O Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) prevê a realização e gestão de acordos quadro com condições contratuais, inclusive CE e fornecedores, pré-definidas, que podem ser utilizados pelos diferentes municípios. A existência de um CE aplicável a nível nacional, para CPA escolar será certamente uma mais-valia, e uma alternativa que poderá facilitar o alinhamento com as recomendações e a legislação em vigor, promovendo assim a uniformização da oferta alimentar. Contudo, analisando os dados disponíveis no Portal do SNCP é possível verificar que está em curso um procedimento referente a “refeições confeccionadas” (62, 63).

Quanto aos modelos de gestão, os resultados revelam que a maior parte (85,6%) dos CE visavam a aquisição de serviços de refeições, refletindo uma tendência para o modelo de gestão concessionada em vez da opção da gestão direta. No entanto, por exemplo, os resultados do Projeto PODE, mostraram que refeitórios com o modelo de gestão direta cumpriram melhor os critérios para a alimentação escolar incluídos no projeto em causa (82).

Importa ainda refletir sobre o preço. O preço da refeição do almoço, variou entre 1,46€ e 4,09 €, sendo em média de 2,65€. Apesar do valor médio ser semelhante ao valor máximo participado pelo Estado português em 2023, foram identificados CE com preços para a refeição do almoço muito abaixo dos 2,75€, sendo o valor mínimo de 1,46€. Este valor naturalmente colocará constrangimentos e dificuldades em garantir o fornecimento de refeições de qualidade. Ainda neste contexto, os resultados revelam que critérios de adjudicação monofatoriais (93,3%), com o preço como único critério considerado

(não têm em conta, por exemplo a qualidade como fator de adjudicação) são a modalidade mais frequente.

A discrepância entre os critérios citados nos cadernos de encargos e a legislação/orientações em vigor, poderá estar associada à baixa capacitação, e falta de formação específica dos responsáveis pela elaboração dos CE. Esta é de facto uma barreira já descrita na literatura⁽⁹⁾. A criação de um documento, que por um lado, explique a importância da integração de critérios de saúde (alimentares, nutricionais e outros), e por outro, concentre os critérios existentes, destinado a quem elabora CE poderá ser uma medida importante para colmatar esta falha. A formação destes profissionais para a inclusão deste tipo de critérios nos CE também deve ser acautelada.

Este trabalho, nomeadamente a lista de verificação que foi desenvolvida para fazer uma análise qualitativa dos cadernos de encargos, poderá servir de ponto de partida para o “desenho” destas medidas.

Este estudo apresenta, no entanto, algumas limitações, particularmente no que se refere ao tamanho da amostra e ao processo de amostragem. Não foram contemplados os 308 municípios do país, e a amostra utilizada foi de conveniência, o que pode comprometer a sua representatividade a nível nacional, dificultando, assim, a generalização dos resultados. Porém, apresenta também forças, já que com base no conhecimento disponível, este é o primeiro estudo sobre procedimentos de CPA escolar que tem como objetivo avaliar a integração de critérios relacionados com a promoção da alimentação saudável e da saúde nos CE. Adicionalmente, a lista de verificação que foi desenvolvida para

a análise qualitativa dos cadernos de encargos, também constitui uma mais-valia deste trabalho.

Conclusões

Este trabalho procurou fazer uma análise qualitativa dos procedimentos de compras públicas de alimentação escolar em Portugal, e identificar a presença nos cadernos de encargos de critérios relacionados com a promoção da alimentação saudável e da saúde, nomeadamente, critérios alimentares, nutricionais, e outros relacionados com a alimentação e a nutrição.

Os critérios estabelecidos na legislação e nas orientações nacionais têm como objetivo garantir a qualidade nutricional da alimentação escolar, no entanto, observamos que muitos CE não os transpõem. A maioria dos CE analisados não contempla nem critérios nutricionais nem critérios alimentares, apesar dos critérios alimentares terem sido mais frequentemente identificados.

É crucial uniformizar a inclusão de critérios relacionados com a promoção da alimentação saudável e da saúde para que possam ser integrados nos procedimentos de CPA escolar, bem como criar condições para que a sua aplicação seja efetiva.

Pode-se ainda afirmar que as CPA escolar aliadas a critérios de saúde constituem uma ferramenta ao serviço da saúde pública, contudo, a nível nacional ainda não está a ser tão utilizada como poderia.

Referências Bibliográficas

1. Parlamento Europeu. DIRETIVA 2014/24/UE : relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Jornal Oficial da União Europeia. 2014
2. European Commission. Public procurement of food for health - Technical report on the school setting. Publications Office; 2017.
3. Ursula von der Leyen. Europe`s Choice: Political Guidelines for the next European Commission 2024-2029. President UvdLCftEC. 2024.
4. Gianluca S, Marco T, Lombardi GV, Leonardo C, Giovanna S. Public Food Procurement: A Systematic Literature Review. *Int J Food System Dynamics*. 2017;270-83.
5. Swensson LFJ, Hunter D, Schneider S, Tartanac F. Public food procurement as a game changer for food system transformation. *Lancet Planet Health*. 2021; 5(8):e495-e96.
6. Raine KD, Atkey K, Olstad DL, Ferdinands AR, Beaulieu D, Buhler S, et al. Healthy food procurement and nutrition standards in public facilities: evidence synthesis and consensus policy recommendations. *Health Promot Chronic Dis Prev Can*. 2018; 38(1):6-17.
7. Lazarus MA, Tandon PS, Otten JJ. Examining Relationships between Food Procurement Characteristics and Nutritional Quality in Washington State Child Care Settings. *Child Obes*. 2018; 14(6):429-39.
8. Niebylski ML, Lu T, Campbell NR, Arcand J, Schermel A, Hua D, et al. Healthy food procurement policies and their impact. *Int J Environ Res Public Health*. 2014; 11(3):2608-27.
9. WHO. Action framework for developing and implementin: public food procurement and service policies for a healthy diet. Geneva; 2021.
10. Quarrie S, Šćepanović D, Barić IC, Filipović J, Aničić Z, Bituh M, et al. Strengthening European Food Chain Sustainability by Quality and Procurement Policy. *Strength2Food*. 2021.
11. Piekarz-Porter E, Leider J, Turner L, Chriqui JF. District Wellness Policy Nutrition Standards Are Associated with Healthier District Food Procurement Practices in the United States. *Nutrients*. 2020; 12(11)
12. European Union. Increasing action on sustainable and healthy school food procurement in the EU: Recommendations for national and EU policy makers. StratKIT. 2021. Disponível em: www.sustainable-public-meal.eu.
13. ICLEI - Local Governments for Sustainability. Sustainable public procurement of food: a goal within reach: Paper written in the framework of the EU Food Policy Coalition (EU FPC) Public Procurement Task Force.; 2021.
14. Hintz J, D`Addario F, Defranceschi P. The Power of the public plate: analysis of public procurement impact across the food value chain. ICLEI. 2021.
15. Freudenberg N. Healthy-food procurement: using the public plate to reduce food insecurity and diet-related diseases. *Lancet Diabetes Endocrinol*. 2016; 4(5):383-4.
16. ICLEI - Local Governments for Sustainability. The Power of the Public Plate: Recommendations for procurers and policy makers One Planet handle with care; 2021.
17. Swensson LFJ, Tartanac F. Public food procurement for sustainable diets and food systems: The role of the regulatory framework. *Global Food Security*. 2020; 25

18. Richardson AS, Nicosia N, Ghosh-Dastidar MB, Datar A. School Food and Beverage Availability and Children's Diet, Purchasing, and Obesity: Evidence From a Natural Experiment. *J Adolesc Health*. 2020; 67(6):804-13.
19. Technology Mlo. Transforming school food politics around the world 2024.
20. Addis S, Murphy S. 'There is such a thing as too healthy!' The impact of minimum nutritional guidelines on school food practices in secondary schools. *J Hum Nutr Diet*. 2019; 32(1):31-40.
21. Law KK, Pulker CE, Healy JD, Pollard CM. "Just So You Know, It Has Been Hard": Food Retailers' Perspectives of Implementing a Food and Nutrition Policy in Public Healthcare Settings. *Nutrients*. 2021; 13(6)
22. Bevans KB, Sanchez B, Teneralli R, Forrest CB. Children's eating behavior: the importance of nutrition standards for foods in schools. *J Sch Health*. 2011; 81(7):424-9.
23. Wood M, Robles B, Beltran J, Kuo T. Integrating Healthy Nutrition Standards and Practices Into Food Service Contracting in a Large US County Government. *Prev Chronic Dis*. 2024; 21:E15.
24. FAO, CIAT AoBla, UFRGS Ed. Public food procurement for sustainable food systems and healthy diets - Volume 1. Rome, Italy ;: FAO ; Bioersivity International ; 2021.
25. FAO, WHO. Nutrition guidelines and standards for safeguarding schoolchildren and adolescents' right to food. 2022. Disponível em: Program report: Portugal.
26. ICLEI - Local Governments for Sustainability. Manifesto for establishing minimum standards for public canteens across the EU. 2022
27. lives Rts. Healthy Public Food Procurement in Quezon City, Philippines. resolvetosavelives.org. Cardiovascular Health. 2022. Disponível em: https://resolvetosavelives.org/wp-content/uploads/2023/06/RTSL_Case-Study_Quezon-City-Healthy-Public-Food-Procurement_2022.pdf.
28. Soares P, Martinez-Mian MA, Caballero P, Vives-Cases C, Davo-Blanes MC. Local food production for school feeding programmes in Spain. *Gac Sanit*. 2017; 31(6):466-71.
29. Soares P, Martinelli SS, Fabri RK, Veiros MB, Davo-Blanes M, Cavalli SB. Brazilian National School Food Program as a promoter of local, healthy and sustainable food systems: evaluating the financial implementation. *Cien Saude Colet*. 2018; 23(12):4189-97.
30. FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO. The State of Food Security and Nutrition in the World 2024. 2024.
31. FAO. School-based food and nutrition education. A white paper on the current state, principles, challenges and recommendations for low- and middle-income countries Rome; 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb2064en>.
32. Drake LJ, Lazrak N, Fernandes M, Chu K, Singh S, Ryckembusch D, et al. Establishing Global School Feeding Program Targets: How Many Poor Children Globally Should Be Prioritized, and What Would Be the Cost of Implementation? *Front Public Health*. 2020; 8:530176.
33. Kinderknecht K, Harris C, Jones-Smith J. Association of the Healthy, Hunger-Free Kids Act With Dietary Quality Among Children in the US National School Lunch Program. *Jama*. 2020; 324(4):359-68.
34. Oostindjer M, Aschemann-Witzel J, Wang Q, Skuland SE, Egelanddal B, Amdam GV, et al. Are school meals a viable and sustainable tool to improve the

- healthiness and sustainability of children's diet and food consumption? A cross-national comparative perspective. *Crit Rev Food Sci Nutr.* 2017; 57(18):3942-58.
35. WFP. State of School Feeding Worldwide 2022. Rome; 2023.
 36. Initiative. FSC. The food systems countdown report 2023: The state of food systems worldwide. New York: Columbia University; Ithaca: Cornell University; Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO); Geneva: Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN; 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.36072/fsci2023>.
 37. Gearan EC, Fox MK. Updated Nutrition Standards Have Significantly Improved the Nutritional Quality of School Lunches and Breakfasts. *J Acad Nutr Diet.* 2020; 120(3):363-70.
 38. Fox MK, Gearan EC, Schwartz C. Added Sugars in School Meals and the Diets of School-Age Children. *Nutrients.* 2021; 13(2)
 39. Manuel Franco, Marta Fajó-Pascual. School food systems. In: *Encyclopedia of Human Nutrition (Fourth Edition)*,. 2023. p. 341-49.
 40. He C, Mikkelsen BE. The association between organic school food policy and school food environment: results from an observational study in Danish schools. *Perspect Public Health.* 2014; 134(2):110-6.
 41. Mansfield JL, Savaiano DA. Effect of school wellness policies and the Healthy, Hunger-Free Kids Act on food-consumption behaviors of students, 2006-2016: a systematic review. *Nutr Rev.* 2017; 75(7):533-52.
 42. Wang D, Fawzi WW. Impacts of school feeding on educational and health outcomes of school-age children and adolescents in low- and middle-income countries: protocol for a systematic review and meta-analysis. *Syst Rev.* 2020; 9(1):55.
 43. Marije Oostindjer JA-W, Qing Wang, Silje Elisabeth, Skuland BE, Gro V. Amdam, Alexander Schjøll, Mark C., Pachucki PR, Jarrett Stein, Valerie Lengard Almlí & Ellen Van Kleef Telma Nogueira, Raquel J. Ferreira, Vitória Dias da Silva, Mariana Liñan Pinto, Carlos Damas, Joana Sousa. Are school meals a viable and sustainable tool to improve the healthiness and sustainability of children's diet and food consumption? A crossnational comparative perspective *Food Science and Nutrition.* 2017
 44. Verguet S, Limasalle P, Chakrabarti A, Husain A, Burbano C, Drake L, et al. The Broader Economic Value of School Feeding Programs in Low- and Middle-Income Countries: Estimating the Multi-Sectoral Returns to Public Health, Human Capital, Social Protection, and the Local Economy [Original Research]. *Frontiers in Public Health.* 2020; 8
 45. Xu H, Li Y, Du S, Zhang Q, Liu A, Sun J, et al. Cost-utility and cost-benefit analyses of school-based obesity prevention program. *BMC Public Health.* 2020; 20(1):1608.
 46. Morris SS, Barquera S, Sutrisna A, Izwardy D, Kupka R. Perspective: Interventions to improve the diets of children and adolescents. *Global Food Security.* 2020; 27
 47. Soares P, Davo-Blanes MC, Martinelli SS, Melgarejo L, Cavalli SB. The effect of new purchase criteria on food procurement for the Brazilian school feeding program. *Appetite.* 2017; 108:288-94.
 48. Angela T, Zorica A, Filippo A, Beatrice B, Martina B, Ratko B, et al. Routes to sustainability in public food procurement: An investigation of different models in primary school catering. *Journal of Cleaner Production.* 2022; 338:130604.

49. Bento A, Cordeiro T, Frias A, Salvador C, Dias D, Luís F, et al. Estratégia para a Alimentação Escolar em Portugal - uma proposta. Acta Portuguesa de Nutrição. 2018(13):08-13.
50. Graça P, Lima RM, Gregório Maria J. A alimentação escolar em Portugal: uma visão estratégica. In: República Portuguesa. Ministério da Educação. Direção-Geral da Educação, editor.; 2021.
51. DGE RML. Circular n.º: 3097/DGE/2018: Orientações sobre ementas e refeitórios escolares. Diário da República. 2018
52. República Portuguesa. Despacho n.º 8127/2021, de 17 de agosto; . Diário da República, . 2021; N.º 159(Pág. 44)
53. Ministério da Educação. Despacho n.º 22251/2005, de 25 de outubro.
54. República Portuguesa. Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro; Transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação. Diário da República. 2019
55. Gabinetes do Ministro das Finanças da Ministra da Coesão Territorial e do Secretário de Estado da Educação. Despacho n.º 13914/2022: Determina a forma das transferências financeiras do Fundo de Financiamento da Descentralização 2.ª série(
56. Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Educação. Despacho n.º 5296/2017, de 16 de junho 2ª série – N.º 115
57. Município de Paços de Ferreira. Aviso n.º 15669-A/2022: Regulamento Municipal de Fornecimento de Refeições Escolares Gratuitas às Crianças da Educação Pré-Escolar e aos Alunos do Ensino Básico e Ensino Secundário da Rede Pública. Diário da República 2022.
58. Lisboa Md. Refeições - Município de Lisboa | Portal. 2024. Disponível em: <https://www.lisboa.pt/temas/educacao/apoios/refeicoes-e-transportes-escolares>.
59. EDUCAÇÃO SEA, FLORESTAS E DESENVOLVIMENTO RURAL,. Portaria n.º 113/2018, de 30 de abril. Diário da república. 2018; 1.ª série – N.º 83
60. República Ad. Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro: Orçamento do Estado para 2024. Diário da República; 2023. 2 - 322
61. Global Survey of School Meal Programs. Program report: Portugal. 2021.
62. Ministério das Finanças e da Administração Pública. Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro. Diário da República. 2007; Série I:1252 - 59.
63. Ministério das Finanças e da Administração Pública. Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto. Diário da República, . 2008:5291 - 93.
64. Nutricionistas Od. Guia Orientador:Elaboração de caderno de encargos para fornecimento de serviço de refeições. In: Departamento da Qualidade OdN, editor. GO 001/2020. Porto; 2020. Disponível em: www.ordemdosnutricionistas.pt.
65. Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Educação. Despacho n.º 10919/2017, de 13 de dezembro. 2ª Série(
66. REPÚBLICA AD. Lei n.º 11/2017 de 17 de abril: Estabelece a obrigatoriedade de existência de opção vegetariana nas ementas das cantinas e refeitórios públicos. 1ª Série.
67. DGS. Despacho n.º 7450-A/2019 de 21 de agosto. 2ª Série(335-(2).
68. Assembleia da República. Lei n.º 34/2019, de 22 de maio 1ª Série(
69. European Commission. Regulamento (UE) 2022/617 da Comissão, de 12 de abril de 2022.

70. European Commission. Mapping of National School Food Policies across the EU28 plus Norway and Switzerland. JRC Science and Policy Reports; 2014.
71. Vieux F, Dubois C, Allegre L, Mandon L, Ciantar L, Darmon N. Dietary standards for school catering in France: serving moderate quantities to improve dietary quality without increasing the food-related cost of meals. *J Nutr Educ Behav.* 2013; 45(6):533-9.
72. Balzaretto CM, Ventura V, Ratti S, Ferrazzi G, Spallina A, Carruba MO, et al. Improving the overall sustainability of the school meal chain: the role of portion sizes. *Eat Weight Disord.* 2020; 25(1):107-16.
73. Ruggeri Laderchi C, Lotze-Campen H, DeClerck F, Bodirsky BL, et al. e. Global policy report: The Economics of the Food System Transformation. Food System Economics Commission. 2024.
74. Brukalo KM, Nowak J, Frasn N, Kowalski O, Gabrijelcic Blenkus M. Analysis of public food procurement in relation to dairy products and their quality criteria. *Front Nutr.* 2023; 10:1264389.
75. O'Mahony B, Kerins C, Murrin C, Kelly C. Barriers and facilitators to the implementation of nutrition standards for school food: a mixed-methods systematic review protocol. *HRB Open Res.* 2020; 3:20.
76. WFP. Two Minutes on School Meals. 2023.
77. Global Child Nutrition Foundation. School Meal Programs Around the World: Results from the 2021 Global Survey of School Meal Programs. 2022. Disponível em: survey.gcnf.org/2021-global-survey.
78. Carla L, Duarte T, Andreia O, Milton S, Violeta A, Sofia G, et al. National Food, Nutrition, and Physical Activity Survey of the Portuguese General Population 2015-2016: Summary of Results. Porto Uo. 2018.
79. Rito A, Mendes S, Figueira I, Faria MdC, Carvalho R, Santos T, et al. Childhood Obesity Surveillance Initiative: COSI Portugal 2022. PORTUGAL. Ministério da Saúde. Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge I. 2023. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.18/8630>.
80. European Commission. Provision of school meals across the EU: An overview of rationales, evidence, facilitators and barriers. Luxembourg; 2021.
81. Ordem dos Nutricionistas. Integração dos nutricionistas nas autarquias: Resultados preliminares. Observatório da profissão. 2022.
82. Rocha L, Martins C, Afonso C, Oliveira B, Gonçalves A, Fernandes L, et al. Modelos de gestão de oferta alimentar em refeitórios escolares do Alto Minho - comparação no âmbito do projeto PODE. *Acta Portuguesa de Nutrição.* 2023; 32:6-11.

Anexos

Índice de Anexos

Anexo A - LISTA DE VERIFICAÇÃO DE CADERNOS DE ENCARGOS DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	42
--	----

**Anexo A - LISTA DE VERIFICAÇÃO DE CADERNOS DE ENCARGOS DE COMPRAS
PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

DOMÍNIO 1 CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE AQUISIÇÃO	Distrito		
	Ano		
	Duração do contrato (dias)		
	Entidade pública adjudicante	Agrupamento de escola	
		CIM	
		Junta de freguesia	
		Município	
	Objeto do concurso	Géneros Alimentícios	
		Serviço de Refeições	
	Envolvimento do nutricionista		
	Ciclos de estudos abrangidos	Creche	
		Jardim de infância	
		1ºCiclo	
		2ºCiclo	
		3ºCiclo	
		Ensino Secundário	
	Refeições abrangidas	Almoço	
		Lanche ou merenda	
		Refeições suplementares	
	Preço das refeições abrangidas (em €)	Almoço	
Lanche ou merenda			
Legislação referida	Despacho n.º 10919/2017		
	Circular n.º 3097/DGE/2018		
	Lei n.º 11/2017		
	Lei n.º 34/2019		
	Despacho n.º 7450-A/2019		
	Despacho n.º 8127/2021		
Critérios de adjudicação	Monofator (preço 100%)		
	Multifator		

DOMÍNIO 2 CRITÉRIOS ALIMENTARES	1 sopa/diária de hortícolas frescos, tendo por base batata, legumes ou leguminosas.	
	Sopa com produtos de origem animal desaconselhada.	
	Sopa com leguminosas na base no mínimo 1x/semana.	
	1 prato de carne ou de pescado, em dias alternados.	
	Pratos que incluam ovo no mínimo 1x/quinzenal.	
	Privilegiar o consumo de carnes brancas.	
	Prato de aves ou criação, indicado semanalmente.	

	Prato de pescado não fracionado mínimo 1x/semana.	
	Prato de carne não fracionado mínimo 1x/semana.	
	Pratos com carne ou peixe fracionados (picado, lascado ou cortado(a) em pequenas porções) máximo 2x/semana.	
	Pratos que incluam produtos de salsicharia no máximo 1x/mês.	
	Produtos hortícolas crus ou cozinhados e/ou salada crua, num mínimo de três variedades.	
	Tempero: azeite virgem extra.	
	1 pão de mistura, embalado (confeccionado no próprio dia)	
	Diariamente fruta variada da época (no mínimo 3 variedades)	
	Simultaneamente com a fruta crua, pode ser servida fruta cozida ou assada sem adição de açúcar, no máximo uma vez por semana.	
	Simultaneamente com a fruta crua, em dia diferente da fruta cozida/assada, pode ainda, ser servido, uma vez por semana, iogurte natural; gelado de leite; sobremesa láctea; gelatina vegetal.	
	Limitação na oferta de pescado (metilmercúrio)	
	Ensopados, caldeiradas, jardineiras, açordas mínimas 1x/semana	
	Fritos máximo 1x/quinzenal.	
	Promoção da dieta mediterrânica.	
	Oferta de água	
	Oferta de outras bebidas	

DOMÍNIO 3 CRITÉRIOS NUTRICIONAIS	Energia	
	Gordura total	
	Gordura saturada	
	Hidratos de carbono totais	
	Açúcar	
	Proteína	
	Fibra	
	Ferro	
	zinco	
	Cálcio	
	Vitamina A	
	Vitamina C	
	Folato	

	Valor energético para a refeição almoço, por grupo etário	
	Distribuição percentual dos macronutrientes para a refeição almoço, por grupo etário	
	Sal	
	Máximo 1g de sal por 100g de pão.	
	Sal iodado (0,2g por constituinte da ementa)	
	Teor de iodização 30-60mg/kg de sal.	

DOMÍNIO 4 CRITÉRIOS GERAIS (outros critérios relacionados com a alimentação e nutrição)	ELABORAÇÃO DA EMENTA	Validação prévia	
		Presença obrigatória de ficha técnica	
		Capitações	
		Alterações à ementa cumprem os requisitos da circular	
	Matérias-primas	Condições de entrega das matérias-primas (temp., características organolépticas, etc.).	
		Regime de qualidade certificada (MBP/DOP/IGP)	
		Distância do local de produção (produtos de proximidade)	
		Produtos sazonais	
		Desenvolvimento económico local	
		Gorduras e óleos destinados a frituras	
	Características do serviço	Confeção Local	
		Transporte de refeições	
		Partilha do momento da refeição com adultos modelo (professores/funcionários)	
		Requisitos de higiene e segurança alimentar	
		Número das refeições	
		Horário das refeições	
		Apresentação das refeições	
		Nº de funcionários afetos ao serviço	
		Formação dos funcionários	
		Conduta dos funcionários	
	Requisitos de serviço	Medidas de combate ao desperdício alimentar	
		Avaliação da satisfação	
		Registo de reclamações	
		Penalizações previstas	

Título

**PUBLIC PROCUREMENT OF SCHOOL
FOOD FOR HEALTH**

Autor

Andreia da Conceição Vieira Borges

SEDE ADMINISTRATIVA FACULDADE DE CIÊNCIAS DA NUTRIÇÃO E ALIMENTAÇÃO

FACULDADE DE MEDICINA

INSTITUTO DE CIÊNCIAS BIOMÉDICAS ABEL SALAZAR

