

O Pnae

em fatos e números



A IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR



FIAN
BRASIL





crescer e aprender
com comida de verdade

Pelo direito à alimentação e à nutrição adequadas na escola

O Pnae em Fatos e Números

A importância do
Programa Nacional de
Alimentação Escolar



FIAN
BRASIL

BRASÍLIA
JANEIRO 2022

O Pnae em fatos e números: a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma iniciativa da FIAN Brasil com apoio de Global Health Advocacy Incubator (GHA).

Texto: Daniela Bicalho Alvarez, com revisão e contribuições de Vanessa Manfre e Pedro Biondi

Cadernos ilustrados: Pedro Biondi e Vanessa Manfre, com contribuições de Valéria Burity e Daniela Bicalho Alvarez

Projeto gráfico: Mariana Henrique

Ilustrações: Mariana Henrique e Patricia Nardini.

Diagramação e Infográficos: Patrícia Nardini

Foto de capa: Sergio Amaral/MDS

Fotos: Felipe Barros/ExLibris/Secom-PMI (p. 18); Andrés Pasquis (p. 20, 34 e 35); Sergio Amaral/MDS (p. 30 e 53); Lydia Simmons/FreePNGimg.com (p. 56); Emeb Pref. Vicente José Marchiori (p. 56); Tamires Kopp/MDA (p. 56)

FIAN Brasil

Gestão 2021-2024

Conselho Diretor

Diretor presidente: Enéias da Rosa

Vice-presidente: Norma Alberto

Diretora financeira: Sonia Costa

Diretora de Articulação: Miriam Balestro

Diretor de Formação: Lucas Prates

Conselho Fiscal

Titulares: Delzi Castro e Suemelberne

Alves de Lucena

Suplente: Célia Varela Bezerra

Secretária-geral

Valéria Torres Amaral Burity

Secretaria Executiva

Assessores de Direitos Humanos: Adelar

Cupsinski, Nayara Côrtes Rocha e Paulo Asafe Campos Spínola

Assessora de Políticas Públicas: Vanessa Manfre Garcia de Souza

Assessor de Comunicação: Pedro Biondi

Assessor de Gestão: Arlân Monção

FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas

ENDEREÇO: SCLN 413, BLOCO A, SALAS

219/220, ASA NORTE, BRASÍLIA – DF.

TELEFONE: (61) 3224-0454

E-MAIL: FIAN@FIANBRASIL.ORG.BR

SITE: FIANBRASIL.ORG.BR

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Alvarez, Daniela Bicalho

O Pnae em fatos e números [livro eletrônico] : a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar / Daniela Bicalho Alvarez ; com a colaboração de Vanessa Manfre. -- Brasília, DF : FIAN Brasil, 2022.

PDF

Bibliografia.

ISBN 978-65-88708-18-7

1. Agricultura familiar 2. Alimentação escolar
3. Alimentação saudável 4. Direito à alimentação
5. Hábitos saudáveis 6. Nutrição - Aspectos da saúde
7. Políticas públicas - Brasil 8. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) 9. Promoção da saúde
- I. Manfre, Vanessa. II. Título.

CDD-371.7160981

22-99272

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) : Orientação nutricional : Educação 371.7160981

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380



Sumário

Apresentação	5
1. Introdução	7
2. Histórico	9
Caderno 1 - Para começo de conversa	17
3. Legislação	21
4. Objetivo e diretrizes	25
5. Dimensão do programa	27
Caderno 2 - Conheça por dentro	29
6. Avanços e desafios	37
Caderno 3 - Para um cardápio escolar adequado	53
7. Fatos relevantes	57
8. Referências	65



APRESENTAÇÃO

Bem-vinda/o à defesa de um direito e uma política fundamentais para o Brasil

Este livreto tem o objetivo de mostrar a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) apresentando os principais fatos e números sobre essa política de quase 70 anos, presente em todos os municípios brasileiros e em todas as escolas da rede pública, tão relevante para a segurança alimentar e nutricional dos e das estudantes da educação básica.

É mais uma publicação do projeto Crescer e Aprender com Comida de Verdade – pelo Direito à Alimentação e à Nutrição Adequadas na Escola, que teve como objetivo contribuir para a promoção desse direito, conhecido pela sigla Dhana, no âmbito do Pnae. O projeto foi desenvolvido pela FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas, que completou duas décadas e que tem como missão contribuir para um mundo livre da fome e da má nutrição, no qual cada pessoa possa desfrutar plenamente dos seus direitos, em particular o Dhana, com dignidade e autodeterminação.

Para compreender o Pnae e as razões para defendê-lo, é preciso conhecer seu objetivo, suas diretrizes e sua história, passando pelos principais acontecimentos, desafios e avanços que fizeram com que se tornasse uma política de extrema importância para o Brasil.

Além disso, é fundamental conhecer sua legislação. É central nessa construção a promulgação da Lei 11.947/2009, assim como a Resolução 6/2020, que a regulamenta. Este material explica, principalmente, as normas referentes à aquisição e à oferta de alimentos, com destaque para a restrição aos produtos ultraprocessados e o incentivo à compra da produção da agricultura familiar, incluindo os desafios para a implementação dessas medidas previstas na legislação do programa.

Na publicação também abordamos o contexto da pandemia de Covid-19, em que as aulas presenciais foram suspensas e o Pnae ganhou ainda mais peso no combate à fome, ao passo que sua execução ficou mais complexa. Outro ponto tratado são as tentativas de descaracterização para beneficiar interesses particulares.

Os números e fatos mostram a dimensão de uma das maiores políticas de alimentação escolar do mundo, replicada em países de vários continentes. Um ciclo virtuoso que estreita os laços entre a cidade e o campo, e que impacta positivamente a educação, a saúde, a economia local e o meio ambiente, melhorando assim a vida das crianças e adolescentes e de quem produz alimentos.

Se você ainda não é, temos certeza de que ao fim desta leitura será mais um defensor ou defensora do Dhana e da comida de verdade nas escolas.



1. Introdução

Vamos conhecer um pouco mais sobre a política pública de alimentação escolar?

Ter acesso a ela é um direito do estudante e um dever do Estado. Para que a comida chegue até o prato da/o estudante há uma política pública bem estruturada por trás, denominada **Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)**.

Este programa é responsável pela oferta de alimentação escolar a todos os estudantes da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público).

O Pnae é uma das mais relevantes políticas de garantia do **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana – ver p. 19)**, além de uma das mais antigas do país e uma das poucas no mundo com caráter universal e gratuito. Muitos países de diferentes continentes inspiraram-se em seu modelo, frequentemente por estímulo de organismos das Nações Unidas.

Essa política deve garantir o Dhana por meio de refeições adequadas e saudáveis, em conformidade com a cultura, os hábitos alimentares, a faixa etária e as necessidades nutricionais ou de saúde específicas de cada estudante. As refeições devem ser fornecidas de maneira estável, regular e permanente durante todo o ano letivo.

Quer saber como exigir esse direito?

Acesse: <https://fianbrasil.org.br/como-exigir-o-direito-a-alimentacao-e-a-nutricao-adequadas-no-pnae>

Para se atualizar sobre a situação do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no país acesse o *Informe Dhana 2021 - pandemia, desigualdade e fome*:

<https://fianbrasil.org.br/informe-dhana-2021-pandemia-desigualdade-e-fome>

Em busca de contribuir para a promoção desse direito no Pnae, a **FIAN Brasil** começou em novembro de 2020 e desenvolveu ao longo do ano de 2021 o projeto **Crescer e Aprender com Comida de Verdade – pelo Direito à Alimentação e à Nutrição Adequadas na Escola**.

Conheça a iniciativa:

<https://fianbrasil.org.br/livro-crescer-e-aprender-com-comida-de-verdade>

A ideia é contribuir para o combate à obesidade infantil e à carência de nutrientes – e, conseqüentemente, para um desenvolvimento pleno – por meio da restrição gradual aos produtos alimentícios ultraprocessados, da promoção de hábitos alimentares saudáveis e do incentivo a uma maior participação da agricultura familiar no fornecimento para a política pública.

Com base na identificação dos desafios para a boa execução do Pnae, este projeto desenvolveu ações de sensibilização, formação e *advocacy* entre os atores sociais do programa e o poder público, a fim de fortalecer a estrutura normativa dessa política, para que as escolas possam, efetivamente, promover alimentação e nutrição adequadas aos e às estudantes.

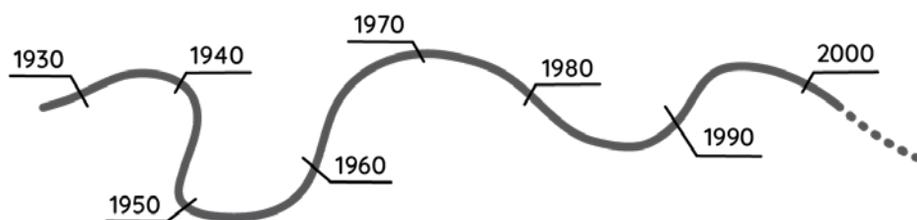


2. Histórico

Você sabia que a oferta da alimentação nas escolas públicas, pelo governo brasileiro, começou nos anos 1950?

Desde então, são décadas de muitos avanços e retrocessos do Pnae. Foram criados, modificados e extintos inúmeros órgãos oficiais para garantir a alimentação escolar, que nos colocam no cenário em que estamos hoje, com um programa que atende mais de 40 milhões de estudantes da educação básica.

Conheça mais sobre o histórico desta política pública na linha do tempo a seguir.



Anos 30

Na década de 1930, a temática da fome foi amplamente discutida por Josué de Castro. Em seu livro *Geografia da fome*, o médico, geógrafo e escritor revelou que as consequências da fome não eram discutidas e nem estudadas. Ele já indicava que os estragos

produzidos pela fome eram maiores do que os das guerras e das epidemias juntas. De acordo com o autor, as “deficiências alimentares” eram causadas principalmente por fatores político-sociais, afetando indiretamente as estruturas da sociedade.

Anos 40

Nessa época, o mundo começou a sentir as pressões, com milhões de pessoas vivendo em estado permanente de fome e morrendo por subnutrição devido à escassez de alimentos. Este fato começou a incomodar os governantes, políticos e grandes empresários, com receio de que seus negócios lucrativos desabassem. Dessa forma, a possibilidade de criar um programa público de alimentação escolar já era debatida em fóruns desde o início da década.

As primeiras iniciativas governamentais em torno da alimentação escolar no Brasil ocorreram em 1945, quando o então Instituto de Nutrição defendia que o governo federal a oferecesse. O governo de Getúlio Vargas instalou a **Comissão Nacional de Alimentação (CNA)**, cujo objetivo era estudar o estado nutricional dos brasileiros, trabalhar pela correção de deficiências alimentares por meio de campanhas educativas e contribuir para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados. O ano foi marcado pelo término da Segunda Guerra Mundial e os alimentos desidratados que faziam parte do cardápio do Exército precisavam de novos mercados.

Anos 50

Sob essa ótica, e na forma de medidas intervencionistas, surge em 1953 o primeiro **Plano Nacional de Alimentação e Nutrição**. Esse plano pode ser considerado um embrião do planejamento nutricional brasileiro e suas ações se voltavam, prioritariamente, à assistência alimentar e nutricional do grupo materno-infantil e, em segundo plano, aos e às escolares e trabalhadores/as. Desse plano original, apenas o **Programa de Alimentação Escolar** sobreviveu, contando com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi, atual Fundo das Nações Unidas para a

Infância – Unicef), que permitiu a distribuição do excedente de leite em pó destinado, inicialmente, à campanha de nutrição materno-infantil.

Neste período, o governo dos Estados Unidos comprava o excedente de seus produtos para doar ou revender a outros países. Na prática, era um subsídio que servia para estabilizar os preços do mercado interno, ao mesmo tempo que possibilitava a entrada de alimentos norte-americanos no mercado mundial. O programa incluía produtos agroindustrializados como leite em pó e margarina.

Os acordos de cooperação internacional que surgiram a partir daí impulsionaram, em 31 de março de 1955, o presidente brasileiro Café Filho a assinar o Decreto 37.106, que instituiu a **Campanha de Merenda Escolar (CME)**, subordinada ao Ministério da Educação. Na ocasião, foram celebrados convênios diretamente com o Fisi e outros organismos internacionais. Estes se encarregavam de distribuir leite em pó, margarina e cápsulas de vitaminas a crianças, nutrizes e gestantes, além de outras iniciativas de assistência infantil, como melhoria de hospitais, vacinas e campanhas de educação e saúde para mães.

Em 1956, Juscelino Kubitschek assume a Presidência com a intenção de centralizar e nacionalizar a aquisição e distribuição de alimentos. Com a edição do Decreto 39.007, de 11 de abril, a CME mudou de nome para **Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME)**. Para financiar o programa, Juscelino criou um fundo com recursos da União, de estados e municípios, somados a doações. Neste período, a alimentação fornecida sob a responsabilidade do governo federal não abrangia todos os municípios e estudantes como acontece hoje. A regularidade do fornecimento era baixa e ainda não havia a preocupação com a adequação cultural ou com a aceitabilidade dos alimentos oferecidos.

Anos 60

Em 1965, o nome da CNME foi alterado para **Campanha Nacional de Alimentação Escolar (Cnae)** pelo Decreto 56.886, incorporando a educação alimentar entre suas

atribuições. Com essa mudança, foi lançado o **Programa de Almoço Escolar**, cujo objetivo era alterar a ideia de “merenda” para servir verdadeiras refeições aos estudantes, incluindo os alunos de cursos supletivos, e de parte do ensino secundário e dos pré-escolares.

Porém, o envio de alimentos pelos organismos internacionais para alimentação escolar foi caindo gradativamente, e já naquele ano o Brasil começou a ter dificuldade em atingir suas metas de fornecimento.

Anos 70

No início da década, o ditador Emílio Garrastazu Médici cria o **Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan)**, vinculado ao Ministério da Saúde, com a tarefa de formular o **Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan)**. Foram publicadas duas versões do Pronan, porém a primeira, em 1973, era superficial e não resolvia o problema da fome e da subnutrição; e a segunda, em 1976, passou por seguidos cortes orçamentários e descontinuidades operacionais.

Embora financiada pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Cnae, a alimentação escolar era parte do 2º Pronan. Apenas em 1979 passou a denominar-se **Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)**.

Nesse período, o país precisou repensar a estratégia de abastecimento da alimentação escolar. Assim, o setor agrícola percebeu a oportunidade para a venda institucional centralizada no governo federal fazendo *lobby* para que isso virasse realidade por meio da Associação Brasileira de Alimentação Escolar (Abae) e da Associação Brasileira de Indústrias de Alimentação (Abia). No final da década, quatro empresas somavam mais de 70% do total de aquisições de alimentos. Na prática o fornecimento de alimentos para as escolas era como um cartel.



Anos 80

Entre 1984 e 1985, a Cnae foi fundida com o Departamento de Apoio ao Estudante do então Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (Inae), resultando na **Fundação de Assistência ao Estudante (FAE)**, que comandaria o programa entre 1986 e 1988. Iniciou-se o processo de descentralização do programa. A despeito da baixa adesão dos municípios, a compra de alimentos *in natura* e minimamente processados passa a ser regionalizada através de convênios, enquanto as aquisições de produtos industrializados mantinham-se centralizadas pela União.



Para saber mais sobre a classificação dos alimentos, acesse a cartilha *Alimentação e nutrição adequadas no Pnae: mais alimentos frescos, menos ultraprocessados*: <https://fianbrasil.org.br/alimentacao-e-nutricao-adequadas-no-pnae-mais-alimentos-frescos-menos-ultraprocessados>

Na redemocratização após o fim da ditadura militar, com a promulgação da **Constituição Federal**, em 1988, ficou assegurado o **direito à alimentação escolar** a todos/as estudantes do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais.

Anos 90

No início da década, o governo Collor assumiu um viés de desresponsabilização do Estado para as políticas sociais. Ele interrompeu o processo de municipalização do Pnae e nomeou para presidente do Inan um representante da Agência Brasileira de Inteligência (Abin).

De sua criação até 1993, a execução do programa deu-se de forma centralizada: o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório,

contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional. Nesse ano, com a criação do **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)**, o princípio da descentralização voltou a se fortalecer.

Em 1994, a **descentralização** dos recursos para execução do programa foi instituída por meio da Lei 8.913, mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal. Delegou-se competência a elas para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização. O número de municípios que aderiram evoluiu de 1.532, em 1994, para 4.314, em 1998, representando mais de 70% das municipalidades brasileiras.

A lei também instituiu a obrigatoriedade de instalação do **Conselho de Alimentação Escolar (CAE)** nas unidades federativas, para receber os recursos do programa. Trata-se de um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Atualmente, o CAE é composto por, no mínimo, sete membros titulares e seus respectivos suplentes – representantes de entidades civis organizadas, dos trabalhadores e trabalhadoras da educação, dos discentes, das mães e pais de alunos e representantes do Poder Executivo.

Em 1998, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a consolidação da descentralização deu-se com a Medida Provisória (MP) 1.784, que estabeleceu o repasse financeiro direto a todos os municípios e secretarias estaduais de Educação na aquisição de gêneros alimentícios. A MP dispensava a assinatura de convênio, acordo ou contrato, com repasse mediante depósito em conta corrente específica, com base no número de matriculados no ano anterior e declarados no censo escolar, proporcionando maior agilidade ao processo. Desde 1991 o Pnae estava sob o gerenciamento do **Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação (FNDE)**, que até hoje cumpre a função de administrar e normatizar o programa. O valor diário *per capita* (ou seja, por aluno/a) era de R\$ 0,13.

Anos 2000

Em 2001 é publicada a Medida Provisória 2.178, que dentre os avanços traz a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos. Também prevê o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local.

A partir de 2006, uma conquista foi a exigência da **presença de nutricionista** como responsável técnico/a pelo programa, bem como do quadro técnico composto por esses profissionais em todas as entidades executoras, o que permitiu uma melhoria significativa na qualidade do Pnae quanto ao alcance de seu objetivo.

Outro marco, no mesmo ano, foi estabelecimento de parceria do FNDE com as instituições federais de Ensino Superior (Ifes), culminando na criação dos **centros colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes)**. Estes são unidades de referência e apoio constituídas para desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do Pnae, com estrutura e equipe para execução das atividades de extensão, pesquisa e ensino. Inclui-se aí a capacitação dos atores sociais envolvidos no programa.

Em 2009, foi sancionada a Lei 11.947, que estendeu o programa para toda a rede pública de educação básica, inclusive aos alunos participantes do Programa Mais Educação, e de jovens e adultos, e a garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar.

Outra mudança importante foi a inclusão do atendimento, em 2013, para os alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado (AEE), para os da Educação de Jovens e Adultos (EJA) semipresencial e para aqueles matriculados em escolas de tempo integral.

Atualmente, a normatização que rege o programa é a **Resolução 6, de 8 de maio de 2020**, que considera as orientações do *Guia alimentar para a população brasileira* e do *Guia alimentar para crianças brasileiras menores de 2 anos*. A resolução restringe

a compra de produtos processados e ultraprocessados a no máximo 20% do repasse financeiro federal e exige que no mínimo 75% do recurso destine-se à aquisição de alimentos *in natura* ou minimamente processados. Estabelece, ainda, um *per capita* mínimo de frutas, verduras e legumes nos cardápios escolares.



Para saber mais, siga a linha do tempo “Da política ao prato: entenda a história da merenda escolar”, do portal *O Joio e o Trigo*:

<https://ojoioetrigo.com.br/2021/02/da-politica-ao-prato-entenda-a-historia-da-merenda-escolar>

Para começo de conversa

Conceitos, pilares e diretrizes que você precisa entender

O que são *políticas públicas* e quem é o *Estado*

Políticas públicas são conjuntos de programas, projetos e ações implementados pelos governos com a participação de entes públicos ou privados para assegurar um ou mais direitos para o conjunto da sociedade ou para segmentos/grupos sociais. Constituem processos para resolver um problema público, buscando promover desenvolvimento num sentido pré-estabelecido. Seu objetivo pode ser fortalecer, redirecionar, regular ou desfazer uma determinada realidade.

O Estado é o conjunto das instituições que administram uma nação e que têm como função primordial garantir os direitos aos cidadãos e cidadãs. Já *governo* é um grupo político conduzido por um processo eleitoral para comandar essa estrutura por um determinado período e sob um programa respaldado pelo voto.

Por que crianças e adolescentes são *prioridade absoluta*...

Essa condição vem do reconhecimento de que são indivíduos em formação, que dependem de outras pessoas e têm uma vulnerabilidade maior que a dos adultos. Por isso, é direito deles estar em primeiro lugar em todas as grandes decisões.

A família, a sociedade e o Estado têm o dever de assegurar a eles todos os direitos fundamentais, com dignidade, respeito, liberdade e convivência, além de os proteger de discriminação, exploração e violência.

No Brasil, essa priorização foi afirmada em 1988 e 1990, com a Constituição e o ECA.



... e o que é *desenvolvimento biopsicossocial*

Esse adjetivo difícil de falar é um “combo” para *biológico, psicológico e social*, três dimensões para a constituição de um indivíduo pleno.

Tem a ver com crescer forte e saudável, construindo a maturidade emocional e a capacidade de viver em sociedade.

O que são *direitos humanos*...

São um conjunto de direitos essenciais, que resulta de lutas históricas, para a liberdade e a dignidade humana. Depois da Segunda Guerra Mundial ganharam grande reconhecimento internacional.

Há vários tratados pactuados na ONU ou em outros organismos internacionais que também foram adotados por países e que têm força de lei nacional.

... e o que é o tal do *Dhana*

É o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. Pressupõe a disponibilidade e o acesso físico e econômico, de forma estável e permanente, a alimentos suficientes e adequados a cada indivíduo, que promovam a saúde.

Esse direito deve ser realizado a partir de um modelo sustentável e justo para quem produz, para quem consome e para o meio ambiente, respeitando a autonomia dos povos de decidir sobre quais alimentos produzir e como consumir.





O que são *ultraprocessados*...

São aqueles produtos alimentícios fabricados a partir de diversas etapas e técnicas de processamento. Normalmente recebem sal, açúcar, óleos e gorduras em excesso e substâncias de uso exclusivamente industrial para durar mais ou ficar extremamente atraentes.

Estão associados à escalada da obesidade e de outras doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs).



... e o que quer dizer *comida de verdade*

É o oposto disso. A expressão relaciona-se ao Dhana e, assim, à noção de *soberania alimentar*. Corresponde a alimentos *in natura* (frescos) ou minimamente processados e preparações culinárias feitas com esses alimentos, e remete ao elemento humano em toda a cadeia de produção, com valorização das tradições, da criação e do gosto. Comida que nutre e que contribui para a justiça social e a regeneração da natureza.



3. Legislação

Você sabia que o programa de alimentação escolar brasileiro tem normatização própria?

Lei do Pnae

A sanção da Lei 11.947, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, é considerada um dos maiores avanços do Pnae.

Acesse a lei de 2009 aqui:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm

Foi essa publicação que universalizou o Pnae na educação básica, ou seja, é direito do estudante receber e dever do Estado fornecer alimentação escolar adequada e saudável. Isso vale para todos os alunos matriculados na escola pública da educação infantil ao ensino médio, além dos jovens e adultos.

A lei define a educação alimentar e nutricional como eixo prioritário para o alcance dos objetivos do programa; fortalece a participação da comunidade no controle social; e formaliza a garantia da alimentação aos alunos mesmo quando houver suspensão do

repassa dos recursos por eventuais irregularidades constatadas. Define, ainda, a obrigatoriedade da compra de no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo Pnae em alimentos diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, priorizando estes gêneros nos cardápios da alimentação escolar.



Conheça os bastidores da criação da lei na reportagem “Alimentação escolar: esperança em meio à fome é alvo de disputas ontem e hoje”:

<https://ojoioetrigo.com.br/2021/06/alimentacao-escolar-esperanca-em-meio-a-fome-e-alvo-de-disputas-ontem-e-hoje>

Resolução do Pnae

A regulamentação da Lei do Pnae atualmente é dada pela Resolução 6/2020 do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CD/FNDE), a qual dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar.



Leia a nova resolução na íntegra:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13511-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-6,-de-08-de-maio-de-2020>

As novas medidas adotadas para alimentação escolar foram embasadas pelas recomendações do **Guia alimentar** e de sua versão para crianças menores de 2 anos.

Dentre as recomendações constam:

- 1) Fazer de alimentos **in natura** ou minimamente processados a base da alimentação;
- 2) Evitar o consumo de produtos ultraprocessados;
- 3) Limitar o consumo de alimentos processados;
- 4) Utilizar óleos, gorduras, sal e açúcar em pequenas quantidades para temperar os alimentos e criar preparações culinárias;
- 5) Oferecer alimentos **in natura** ou minimamente processados, além do leite materno, a partir dos 6 meses;
- 6) Não oferecer produtos ultraprocessados à criança até 2 anos de idade;
- 7) Não oferecer açúcar nem preparações ou produtos que contenham açúcar à criança até 2 anos de idade.

Essas recomendações se baseiam em evidências científicas que mostram que o consumo elevado de ultraprocessados aumenta o risco de desenvolver obesidade e outras doenças crônicas como doenças vasculares, diabetes tipo 2, alterações nos níveis de colesterol, disfunções renais e alguns tipos de câncer.



Saiba mais sobre as recomendações:

http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/guia_da_crianca_2019.pdf

Essa resolução modifica diversos aspectos na execução técnica, administrativa e financeira do Pnae. Em relação aos cardápios escolares, basicamente, eles devem ofertar mais alimentos *in natura* ou minimamente processados e limitar a oferta de ultraprocessados – proibidos, no programa, para crianças menores de 3 anos de idade.

Essa referência etária – em vez de 2 anos, como no guia – foi estabelecida a fim de unificar as regras do cardápio para alunos/as da mesma etapa de ensino, além de ampliar por um ano a proteção das crianças ao acesso a esse tipo de produto.

A Resolução 6 também ampliou o rol de produtos de aquisição proibida com recursos federais: refrigerantes e refrescos artificiais, bebidas ou concentrados à base de xarope de guaraná ou groselha, chás prontos para consumo e outras bebidas similares, cereais com aditivo ou adoçado, balas e similares, confeitos, bombons, chocolates em barra e granulado, biscoitos ou bolachas recheadas, bolos com cobertura ou recheio, barras de cereal com aditivo ou adoçadas, gelados comestíveis, gelatina, temperos com glutamato monossódico ou sais sódicos, maionese e ultraprocessados em pó ou para reconstituição.

E para estudantes acima de 3 anos, alguns produtos ultraprocessados passaram a ter a oferta limitada: produtos cárneos, bebidas lácteas com aditivos ou adoçados, margarina ou creme vegetal. As mudanças trazidas pela nova resolução poderão trazer um impacto positivo na saúde e no desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis dos estudantes brasileiros e, indiretamente, na saúde pública.

No entanto, setores do agronegócio estão tentando aprovar propostas legislativas no Congresso Nacional para descaracterizar o programa, o que gerou reação de mais de 50 organizações, entre elas a FIAN.



Saiba mais:

<https://theintercept.com/2021/12/03/major-vitor-hugo-ameaca-merenda>



4. Objetivo e diretrizes

O Pnae tem como objetivo:

contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

São diretrizes da alimentação escolar:

I - o **emprego da alimentação saudável e adequada**, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a **inclusão da educação alimentar e nutricional** no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a **universalidade do atendimento** aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a **participação da comunidade no controle social**, no acompanhamento das ações realizadas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o **apoio ao desenvolvimento sustentável**, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o **direito à alimentação escolar**, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontrem em vulnerabilidade social.

Nesse contexto, os nutricionistas e gestores que atuam na execução do Pnae nos estados, no Distrito Federal, nos municípios e nas escolas federais devem cumprir o objetivo e as diretrizes previstas na legislação vigente, dentro das suas atribuições específicas.



5. Dimensão do programa

O Pnae atende diariamente cerca de 40 milhões de estudantes, servindo cerca de 50 milhões de refeições, em mais de 150 mil escolas, com repasses financeiros às 27 unidades da Federação e aos 5.570 municípios, que chegam à ordem de R\$ 4 bilhões anuais. Para muitos desses e dessas estudantes, a refeição que se faz na escola é a única ou a principal do dia.

O programa é financiado pelo Tesouro Nacional e os recursos estão assegurados no Orçamento da União. A transferência dos recursos financeiros é feita pelo FNDE em dez parcelas mensais, a partir do mês de fevereiro de cada ano, para a cobertura de 200 dias letivos. O valor a ser repassado para a entidade executora (estado, Distrito Federal ou município) é calculado da seguinte forma:

$$\text{Total de Recurso} = \text{Número de alunos} \times \text{Número de dias letivos} \times \text{Valor por aluno}$$

O valor por aluno é definido de acordo com a etapa a modalidade de ensino (ver p. 28).

Os recursos repassados destinam-se exclusivamente à compra de gêneros alimentícios. A operacionalização do Pnae em âmbito local é de responsabilidade dos estados,

municípios e Distrito Federal, cabendo a eles montar uma infraestrutura mínima para preparação das refeições. Assim, estas entidades executoras do programa têm autonomia para gerir o recurso e complementá-lo para a melhoria do cardápio escolar, conforme estabelece a Constituição Federal, uma vez que assistência financeira do governo federal é de caráter suplementar ao recurso dos estados e municípios.



Conheça por dentro

Por que consideramos
o Pnae fundamental

Universal...



Está presente em todo o território nacional e atende a toda a rede pública de educação básica. Implementa um direito, reconhecido na Constituição, de toda e todo aluno da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, além da educação de jovens e adultos.

... gigante...

Esse esquema movimenta um orçamento público bilionário, disputado por interesses particulares, e envolve uma logística e uma governança (conjunto de responsabilidades) complexas.

Os municípios têm autonomia para definir o cardápio e as compras de alimentos. Para fazer isso em acordo com as diretrizes do Pnae, cada entidade executora deve contar com nutricionista (responsável técnica/o).



Pnae: um dos maiores do mundo



R\$ 4 bilhões/ano*



50 milhões de refeições/dia*

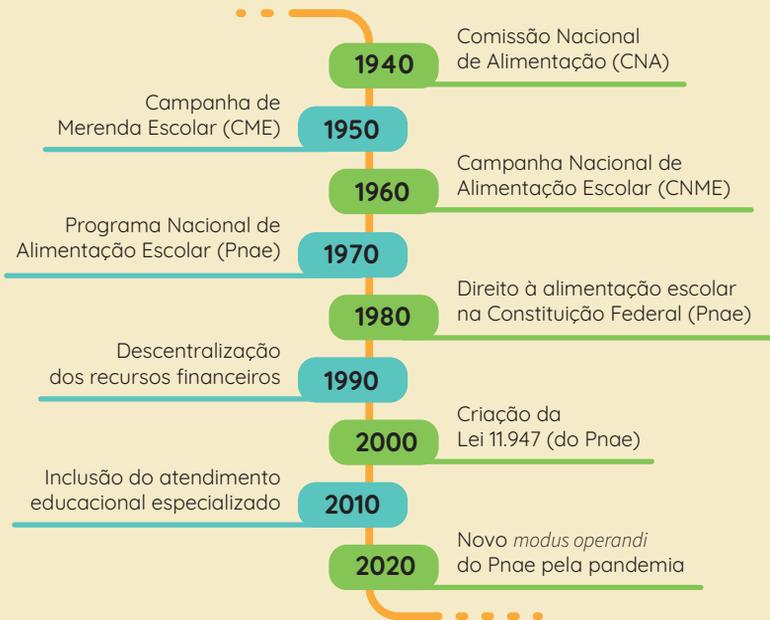


80 mil conselheiros/as*
(ver p. 33)



8 mil nutricionistas*

*Números aproximados



Essa política pública já atravessa 24 governos, se contarmos assim os vice-presidentes que assumiram mandato-tampão. São seis décadas e meia desde o marco oficial – a Campanha de Merenda Escolar (CME), em 1955, no governo Café Filho –, mas a ideia já vinha ganhando força desde os estudos de Josué de Castro nos anos 1930.

Datam da década seguinte, sob a presidência de Getúlio Vargas, as primeiras iniciativas governamentais em torno da alimentação escolar.

O programa recebe seu nome atual em 1979 e segue passando por mudanças institucionais e conceituais, mas é em 2009, com a Lei 11.947, que se alinha à prioridade que a Constituição e o ECA determinam para as crianças e os adolescentes – e com o que entendemos por *comida de verdade*, priorizando a agricultura familiar e a agroecologia.

Transversal...

Do uso racional do dinheiro que vem dos nossos impostos à promoção da soberania alimentar, o Pnae é uma política que amarra muitas pontas com impactos positivos para diferentes segmentos e para a sociedade como um todo.

Os mais imediatos e evidentes são o combate à fome e a promoção da saúde, mas também tem a melhora no aproveitamento do ensino, a redução da evasão escolar, um menor uso de agrotóxicos e outros insumos químicos, o fortalecimento de um modelo contrário à mercantilização do alimento e outros benefícios que você vai ver a seguir.



... e participativo.

Zelar pela alimentação escolar adequada é a função dos conselhos de Alimentação Escolar (CAEs).

Trata-se de órgãos colegiados que fiscalizam os recursos públicos, deliberam e assessoram as secretarias de Educação, no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Cada CAE se compõe por, no mínimo, sete membros titulares e seus suplentes – representantes do Poder Executivo, trabalhadores da educação e discentes, integrantes de entidades civis e mães, pais e outros responsáveis de alunos. Essas pessoas exercem um trabalho voluntário de controle social e participação.

O acompanhamento do Pnae também é o foco de um movimento social forte em várias cidades e estados.



Promotor da diversidade...

É garantida na Lei do Pnae a prioridade para indígenas e quilombolas – grupos sociais normalmente excluídos das compras públicas – no fornecimento ao Pnae. Isso também contribui para um cardápio escolar mais condizente com a cultura e as escolhas dessas populações.

Embora essa represente mais uma diretriz dificultada na prática por má vontade política e discriminação, espalham-se as experiências nesse sentido, como a Catrapovos Brasil, que já levou arranjos bem-sucedidos no Amazonas para um terço dos estados.

Outra diretriz a favor da diversidade é a que prioriza os produtos regionais e disponíveis em cada estação.



... e do desenvolvimento local.



Ao priorizar a agricultura familiar e os assentados/as da reforma agrária, o programa contribui para a geração de renda e a permanência desses produtores/as no campo. Com seus ganhos, essas pessoas movimentam o comércio de seu município e das localidades vizinhas.

Muitas vezes, forma-se uma comunidade de fornecedores/as no entorno da própria escola, para a venda de sucos, polpas de frutas, queijos, ovos caipiras, pães, biscoitos e bolos caseiros à instituição de ensino.

Tal circuito estimula a organização coletiva em associações e cooperativas e o estabelecimento laços institucionais com as prefeituras, além da emancipação financeira das mulheres.

O Programa Mundial de Alimentos (WFP) da ONU calcula que políticas do tipo criam um emprego a cada 60 crianças atendidas e dão retorno de nove vezes o valor investido.

Inspirador mundo afora!



Ásia

Bangladesh recorre desde 2012 à cooperação com o Brasil. Mianmar é outro parceiro



África

Moçambique, Benim, Costa do Marfim, Quênia, Gâmbia e Burundi estão entre os países que celebraram acordos envolvendo nosso programa



América Latina e Caribe

Pela Raes (ver abaixo), 600 escolas de 11 países receberam refrigeradores e utensílios para a volta às aulas no contexto da pandemia

O Brasil “exporta” programas sociais por meio de cooperação trilateral Sul-Sul (dois países do Hemisfério Sul com intermediação de organismos da ONU). O Pnae está entre nossas “boas práticas” que inspiraram mais políticas nacionais. A demanda pela experiência brasileira levou à criação do Centro de Excelência Contra a Fome do WFP em Brasília.

Há hoje, por exemplo, 18 nações africanas desenvolvendo políticas nacionais de alimentação escolar inspiradas em nosso programa. E a União Africana elegeu a “alimentação escolar por meio da compra de alimentos produzidos localmente” como estratégia continental.

Segundo o FNDE, 20 das 33 nações da América Latina e do Caribe recorreram a esse intercâmbio de 2010 a 2019. O Brasil liderou a criação da Rede de Alimentação Escolar Sustentável (Raes).



6. Avanços e desafios

Os desafios e avanços discutidos são baseados em um levantamento de dados anterior realizado pela equipe da FIAN Brasil a partir de entrevistas com nutricionistas agentes do Pnae de 12 centros colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes), de dez estados de todas as regiões brasileiras, somado a uma busca da literatura científica.

Descentralização do Pnae

A descentralização, em 1994, com a implementação da Lei 8.913, foi um marco na trajetória do Pnae. A normatização instituiu a responsabilidade pelo gerenciamento do programa para os estados e municípios. O início da descentralização se deu com a transferência dos recursos financeiros aos estados (estadualização) e posteriormente o processo passou a contar com as prefeituras (municipalização).

Quanto mais descentralizada a gestão, melhor parece ser a sua operacionalização, pois favorece o fluxo de informações das escolas aos órgãos executores e a integração da comunidade escolar, assim como a compra de alimentos variados, frescos e produzidos em âmbito local, dinamizando a economia local e valorizando os hábitos alimentares regionais. Dessa forma, a descentralização foi fundamental para a promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN), para a realização do Dhana, para a participação social e para o fortalecimento da agricultura familiar.

Essa transformação, no entanto, trouxe desafios, como a capacitação dos gestores para operacionalizar o programa em âmbito local e a realização de procedimentos adequados para aquisição de alimentos por processo licitatório e chamada pública.

Os gestores locais tiveram que adotar um modelo de gestão de recursos para execução do programa em nível local. Atualmente existem quatro modelos de gestão a ser seguidos:

1) Centralizada: a entidade executora é responsável por todas as fases de operacionalização do programa (técnica, administrativa e financeira), ou seja, recebe, administra e faz prestação de contas do recurso financeiro e realiza aquisição e a entrega de alimentos para as escolas.

2) Semidescentralizada: a entidade executora adquire os alimentos não perecíveis e os distribui para as escolas, e repassa o recurso financeiro para que possam adquirir os gêneros alimentícios perecíveis.

3) Descentralizada ou escolarizada: a entidade executora transfere os recursos financeiros para a unidade executora (geralmente a escola) da sua rede ensino, que operacionaliza o programa. Neste caso a unidade executora usa os recursos financeiros para compra de alimentos em favor da escola que representa, mas cabe à entidade executora fazer a prestação de contas.

4) Terceirizada: quando a entidade executora contrata empresa especializada em alimentação escolar para operacionalização parcial ou total do programa, mas se responsabiliza pelo controle e pela fiscalização do serviço, cuidando também da prestação de contas.

O modelo de gestão adotado em cada entidade executora (estado, município, Distrito Federal ou instituto federal) do programa define como será realizada a aquisição de alimentos, inclusive os da agricultura familiar.

Marco regulatório do Pnae

Outro importante avanço foi a publicação da Lei 11.947, de 2009. Além de representar o marco legal do programa, reitera seu papel na segurança alimentar e nutricional (SAN), pois no seu artigo 14 trouxe como obrigatoriedade a aquisição de alimentos da agricultura familiar, com os dizeres:

do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do Pnae, no mínimo 30% deverão ser utilizados para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Esse marco legal consolidou a tentativa de potencializar e aumentar os impactos da alimentação escolar no Brasil ao torná-la vinculada à agricultura local. A medida possibilitou o fortalecimento de economias locais e a promoção do desenvolvimento rural, além de contribuir para a construção de sistemas alimentares sustentáveis.

O desenvolvimento de marcos regulatórios legais e institucionais é uma maneira importante de garantir a SAN em nível nacional. A existência da norma responsabiliza o Estado por assegurar a SAN, cria mecanismos de prestação de contas e dá à população e às organizações nacionais e internacionais o poder de monitorar o Estado e exigir que medidas sejam tomadas. Por fim, a Lei do Pnae é uma ferramenta de grande importância para garantir a sustentabilidade da política pública.

Os acontecimentos históricos do Pnae deixam claro que sua transformação em um programa de alimentação escolar vinculado à agricultura local foi algo progressivo, e

faz parte de um contexto mais amplo do desenvolvimento da SAN no país. A sua história mostra ainda a importância de haver garantias legais e institucionais, bem como mecanismos coordenados e multissetoriais, que lancem as bases para a evolução do programa.

Agricultura familiar no Pnae

A vinculação da agricultura familiar com o Pnae surge para fortalecer o acesso aos alimentos frescos e regionais aos e às estudantes e ao mesmo tempo como estímulo de produção e garantia de mercado aos agricultores/as familiares, gerando renda e favorecendo o desenvolvimento local.

Leia a matéria “Por que pequenos agricultores devem fornecer merenda escolar?”, do *Brasil de Fato*:

<https://www.brasildefato.com.br/2021/07/23/por-que-pequenos-agricultores-devem-fornecer-merenda-escolar-o-programa-bem-viver-responde>

Para o seu funcionamento das compras, o Pnae traz algumas normas. Uma delas é a de que as aquisições de alimentos realizadas da agricultura familiar se dão a partir de chamadas públicas. Os processos licitatórios anteriormente adotados eram mais complexos, o que causava dificuldades para a participação da agricultura familiar. Nas chamadas públicas, os agricultores familiares do município têm prioridade, seguidos por agricultores familiares da região, do território e do estado. Um aspecto relevante é que existe um valor máximo a ser comprado por produtor. Cada agricultor familiar pode vender, no âmbito do Pnae, o valor máximo de R\$ 40 mil em produtos, para cada entidade executora, por ano.

Em todos esses processos, as organizações da agricultura familiar têm contribuído para a mediação entre agricultores e poder público, a negociação de cardápios e preços, o processamento e a entrega dos produtos, a participação nas chamadas públicas etc.

A obrigatoriedade da compra de alimentos da agricultura familiar foi uma grande evolução, mas ainda existem desafios. Dentre os principais obstáculos para o acesso a alimentos da agricultura familiar local estão:

- Ausência de vontade política da gestão local do Pnae;
- Falta de articulação entre secretarias e atores do Pnae – Secretaria de Agricultura, agricultores, sindicatos rurais, técnicos de assistência técnica e extensão rural (Ater), Secretaria de Educação, setor de compras;
- Mudança na gestão que interrompe a articulação estabelecida na gestão anterior;
- Ausência do mapeamento dos alimentos de produção local;
- Burocracia para obtenção do selo de inspeção ou selo da agricultura familiar para a comercialização nos mercados institucionais;
- Ausência de técnicos de Ater em municípios;
- Estrutura inadequada para armazenar alimentos da agricultura familiar;
- Logística precária de entrega dos alimentos, dificuldade dos agricultores para entregar nas escolas por falta de transporte adequado, distância e qualidade das estradas, principalmente nas escolas rurais;
- Desconhecimento do processo de chamada pública por parte da gestão e dos agricultores.

Os objetivos do Pnae de melhoria na qualidade e diversidade alimentar, impacto na sustentabilidade e proteção ambiental e desenvolvimento rural a partir do fortalecimento da agricultura familiar estão exigindo uma organização por parte das entidades de gestão municipal e estadual e dos próprios agricultores familiares. Os gestores

municipais e estaduais tiveram que adaptar as suas estruturas para o lançamento de uma modalidade nova de compras consolidada nas chamadas públicas para compra de alimentos da agricultura familiar e os produtores tiveram que formalizar suas atividades e atender exigências sanitárias de qualidade, de embalagem e de apresentação que não eram rotineiras.

Muitas entidades executoras têm enfrentado dificuldades para a operacionalização das compras da agricultura familiar. Para a resolução desses desafios, a atuação conjunta dos diversos atores envolvidos tem sido importante, com ênfase no papel das organizações de agricultores/as familiares na interação com os atores do poder público para o aprendizado em relação à política pública.

As entidades executoras têm que dispor de corpo técnico e estrutura para promover a aquisição de gêneros e o estreitamento das relações com os fornecedores. Essa disposição inclui uma série de ações, como a divulgação das chamadas públicas de compras de produtos da agricultura familiar, o apoio e incentivo aos nutricionistas e demais responsáveis diretos pela gestão e o contato com agricultores e suas organizações com suporte direto ao planejamento e à execução da produção, além da viabilidade das entregas dos alimentos nas escolas.

Outro aspecto contempla o desenvolvimento de arranjos conjuntos que promovam a organização dos agricultores, a produção e a logística de distribuição dos alimentos produzidos. A logística de entrega dos produtos tem sido apontada como um grande desafio, merecendo reflexões sobre as soluções possíveis e seus efeitos. Na maioria das vezes, os agricultores têm dificuldades para entregar diretamente nas escolas, e algumas entidades executoras não possuem um centro para receber os produtos e realizar a entrega. Para tornar possível a entrega e lidar com a rede de escolas distantes da sua região, alguns agricultores contratam uma empresa de logística, que fica responsável por toda a distribuição. Esse caso desperta a discussão sobre a desejabilidade desses processos, tendo em vista os diversos apontamentos em relação ao Pnae como uma forma de estimular cadeias curtas e a inserção de alimentos produzidos localmente. Porém, acende também a necessidade de melhor pensar esses sistemas de abastecimento locais, ainda bastante dependentes dos alimentos vindos de outras regiões.

Mais uma questão se refere à organização entre agricultores promovendo a superação do entrave de escala, que coloca limitações para o suprimento contínuo e regular dos gêneros necessários para o abastecimento dos estudantes. Como exemplo de estruturas de uso comum, podem ser apontados os entrepostos para facilitar a logística de entrega dos produtos, as estruturas de processamento dos alimentos, os pontos de venda independentes, a abertura de outros canais de comercialização, a administração compartilhada e o local para reunião e troca de informações.

Apesar dessa importância, historicamente, no Brasil, os agricultores familiares receberam pouco apoio do poder público para realizar sua atividade. Existe uma assistência técnica oferecida de forma gratuita e direcionada para agricultores familiares. A presença de instituições de Ater possui muitos benefícios para a agricultura familiar, como a vantagem em possuir um auxílio na documentação necessária para se candidatar a um programa de crédito rural. Porém, o financiamento das empresas de Ater é dependente dos governos estaduais, e o funcionamento dessas instituições varia muito de estado para estado. Assim, esse apoio para os agricultores/as e as cooperativas é bem mais restrito em algumas regiões.

Existem outros desafios como: problema dos fluxos de pagamentos por parte das entidades executoras, falta de linhas de crédito especiais e ação de intermediários e atravessadores que conseguem acesso às chamadas públicas. Na mesma direção, o acesso de pequenos e pequenas agricultores/as às chamadas públicas é dificultado pela exigência da emissão de alguns documentos, como a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), a declaração de produção própria e a prova de atendimento de requisitos higiênico-sanitários.

Leia a matéria “Do campo ao prato: a participação da agricultura familiar na alimentação” escolar”, do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE):

<https://alimentacaoescolar.org.br/materiasinvestigativas/do-campo-ao-prato-a-participacao-da-agricultura-familiar-na-alimentacao-escolar>

Nutricionista como responsável técnico do Pnae

Outra conquista para o Pnae foi a obrigatoriedade de cada entidade executora ter como responsável técnico um(a) profissional nutricionista, essencial para a adequada execução do programa. Sua atuação está descrita na Resolução 465, de 2010, do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN). Cabe ao nutricionista responsável técnico assumir as atividades de planejamento, coordenação, direção, supervisão e avaliação de todas as ações de alimentação e nutrição no âmbito da alimentação escolar.

Compete a esse/a profissional exercer 13 atividades obrigatórias e nove complementares. Das atribuições obrigatórias, destacam-se: realização de diagnóstico do estado nutricional dos estudantes; planejamento, elaboração, acompanhamento e avaliação do cardápio da alimentação escolar; capacitação de recursos humanos; controle de qualidade higiênico sanitário; e coordenação e realização de ações de educação alimentar e nutricional.



Confira a resolução:

https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/resolucoes/Res_465_2010.htm

Muito embora tenha aumentado o número de nutricionistas vinculados ao Pnae, a atual quantidade de profissionais ainda está aquém do recomendado pelos parâmetros vigentes. Este fato pode ter impacto negativo no cumprimento das atribuições técnicas da/o nutricionista.

Um desafio dessa reside no planejamento dos cardápios escolares. A atividade exige embasamento em referências que superam a esfera nutricional, como a sustentabilidade ambiental, cultural, econômica e social.

Para além da consideração das recomendações nutricionais propostas, o nutricionista deve atentar-se a fatores como: promoção de hábitos alimentares saudáveis, respeito

à cultura alimentar; e vocação agrícola de cada localidade. Porém, muitas vezes o/a profissional encara como desafios na sua atuação a dificuldade de um diálogo próximo com comunidades indígenas e tradicionais para elaboração de um cardápio adequado à cultura e às tradições, a falta de apoio dos gestores/as locais para o desenvolvimento de suas atribuições, a ausência de articulação com outros atores e setores como agricultura, fundos estaduais de Assistência Técnica, Extensão Rural e Social (Aters) e setor de compras.

Atuação do CAE

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) tem um papel decisivo para o sucesso do programa. Cabe ao conselho zelar pela concretização da alimentação escolar de qualidade, por meio da fiscalização dos recursos públicos repassados pelo FNDE, que complementa o recurso dos estados, Distrito Federal e municípios, para a execução do Pnae.

Quando a entidade executora possui um conselho que funcione de forma séria e efetiva, cumprindo as suas atribuições consciente da importância da sua atuação, tem grandes chances de propiciar para a comunidade e para as escolas uma alimentação escolar de qualidade e a formação de hábitos alimentares saudáveis das/os estudantes. A atuação dessa instância é considerada um serviço público relevante não remunerado.

Ter um CAE atuante é tão importante para a execução do programa que, caso não seja constituído – ou deixarem de sanar suas pendências – e não apresentarem a prestação de contas dos recursos recebidos, o FNDE pode suspender o repasse do Pnae.

Entre os diversos desafios para realização das atribuições do CAE incluem-se:

- Falta de atuação do conselho: os membros muitas vezes não são atuantes, por desconhecerem suas atribuições e não reconhecerem sua importância para o Pnae; além disso, conselheiros/as podem ter pouca disponibilidade de tempo para cumprimento das atribuições;

- Desconhecimento sobre o regimento interno: muitas vezes o processo de composição do CAE não segue a legislação, com os conselheiros escolhidos pela gestão;
- Falta de autonomia dos conselheiros: existe o receio de realizar denúncias e de gerar atritos com a gestão no cumprimento de suas funções;
- Desconhecimento sobre a utilização do recurso do Pnae: essa falta de informação leva à ausência de fiscalização do uso do recurso financeiro.
- Falta de conhecimento sobre a operacionalização do Pnae: grande parte dos conselhos ainda entende a alimentação escolar como assistencialismo e tem pouco conhecimento sobre as regras de elaboração e execução dos cardápios escolares;
- Falta de capacitação dos conselheiros: o gestor(a) deve promover ações de capacitação sobre a composição do CAE, suas atribuições e responsabilidades da gestão para com o conselho, porém muitas vezes a gestão não capacita o CAE por desconhecimento das suas atribuições;
- Falta de apoio do Poder Executivo local: o gestor do Pnae, muitas vezes, não compreende sua responsabilidade de proporcionar infraestrutura necessária para a atuação do conselho.

Alimentação escolar de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais

A legislação do Pnae dispõe que as e os estudantes indígenas e de povos e comunidades tradicionais (PCTs) devem receber uma alimentação escolar adequada a sua cultura, suas tradições e seus hábitos alimentares. Além disso, indígenas e quilombolas têm prioridade na venda de alimentos para o programa.

Com base neste contexto, nas recomendações do Pnae e assumindo a importância de uma alimentação escolar saudável e adequada, que respeite a cultura e tradição alimentar local, baseada em alimentos *in natura* e que fazem parte de seu hábito alimentar, faz-se necessário o planejamento de cardápios que considerem estes aspectos.

Entretanto, a realidade é diferente, ainda existem obstáculos para atender essa legislação, tais como:

- Falta de cardápio diferenciado que atenda à cultura alimentar desses povos;
- Oferta frequente e expressiva de produtos ultraprocessados;
- Dificuldade de entrega de alimentos *in natura* nas escolas;
- Dificuldade de estabelecer o diálogo próximo entre gestão do Pnae e comunidades;
- Desconhecimento da legislação do Pnae e do processo de aquisição de alimentos;
- Dificuldade de agricultores indígenas ou de povos e comunidades tradicionais em emitir documentos necessários para a venda ao Pnae.

A cultura é uma das dimensões que se deve considerar na elaboração de um cardápio, o qual deve contemplar: a variedade de alimentos, combinações de preparações, temperos, cores, formas, cortes, técnicas de preparo e apresentação, sendo que o objetivo final é a promoção da saúde.

Porém, muitas vezes o cardápio se diferencia apenas pela inclusão de alguns alimentos tradicionais, sem considerar sua composição integral e a combinação de alimentos e preparações. Em escolas indígenas, observa-se a presença de embutidos, enlatados e

produtos ultraprocessados, com baixa frequência de alimentos saudáveis como frutas e hortaliças.

O desrespeito à cultura e à tradição alimentar de indígenas e PCTs é um aspecto que necessita de reflexão, sendo necessário contemplar uma variedade de preparações culinárias típicas, bem como uma maior oferta de alimentos *in natura* e menor de produtos industrializados. Nesse sentido, deve ser priorizada a compra em âmbito local, valorizando os alimentos regionais de pequenos produtores e agricultores familiares, conforme disposto na legislação do Pnae.

Apesar da prioridade no fornecimento, os povos indígenas e comunidades tradicionais têm dificuldades para acessar esta política pública por diversos fatores, como: logística de entrega dos alimentos, falta de conhecimento sobre os programas de compras públicas, ausência de documentação exigida neste processo e legislação sanitária incompatível com as formas tradicionais de produção e consumo. Como consequência disso, os alimentos recebidos nas escolas dessas comunidades são, frequentemente, descontextualizados da cultura destes povos.

Nova resolução do Pnae

Outro avanço que merece ênfase é a consonância da regulamentação do Pnae com os guias alimentares brasileiros e a importância desse avanço para promoção da saúde dos estudantes, a prevenção da obesidade e doenças associadas e a promoção de práticas alimentares saudáveis.

Os estudos científicos revelam o impacto negativo que o consumo elevado de produtos ultraprocessados pode ocasionar na saúde de crianças e adolescentes, aumentando o risco de diabetes, hipercolesterolemia e obesidade, entre outras doenças, prejudicando a formação e a consolidação de hábitos alimentares adequados. Assim, faz toda diferença a construção precoce de um ambiente escolar protetor e estimulador da formação de hábitos alimentares adequados e saudáveis. As refeições escolares

podem influenciar o comportamento alimentar e o estado nutricional dos estudantes tanto no presente quanto no futuro.

Dentre as mudanças trazidas pela Resolução 6 do FNDE destacam-se:

- Elaboração do cardápio tendo como base a utilização de alimentos *in natura* ou minimamente processados;
- Aumento na oferta mínima de frutas e hortaliças por semana, conforme o período de permanência do/da estudante na escola;
- Estabelecimento de um limite máximo de oferta de produtos cárneos, alimentos em conserva, líquidos lácteos com aditivos ou adoçados, biscoito, bolacha, pão ou bolo, doces, margarina ou creme vegetal;
- Proibição da oferta de gorduras trans industrializadas;
- Proibição da oferta de alimentos ultraprocessados e doces e da adição de açúcar para as crianças até 3 anos de idade;
- Ampliação do rol de produtos ultraprocessados de aquisição proibida com recursos do Pnae, como cereal matinal adoçado e gelatina, que eram bastante comuns nas escolas;
- Fixação de uma variedade mínima de alimentos *in natura* ou minimamente processados por semana conforme o número de refeições;
- Determinação do percentual do recurso do Pnae que pode ser utilizado para aquisição de alimentos conforme o grau de processamento:
 - » no mínimo 75% devem ser destinados à aquisição de alimentos *in natura* ou minimamente processados;

- » no máximo 20% podem ser destinados à aquisição de alimentos processados e de ultraprocessados;
- » no máximo 5% podem ser destinados à aquisição de ingredientes culinários processados.

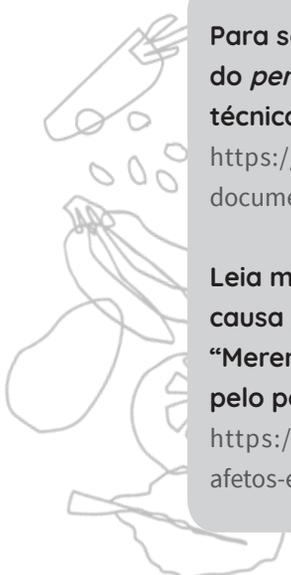
Embora a nova resolução seja positiva para os/as estudantes e para as comunidades, os desafios estão principalmente no planejamento e na execução do cardápio conforme as normas, especialmente considerando a restrição aos produtos ultraprocessados.

Exemplos:

- Estrutura inadequada das cozinhas escolares para o armazenamento, o preparo e a distribuição das refeições, especialmente em escolas rurais;
- Número insuficiente de merendeiras/os para atendimento da demanda;
- Ausência de planejamento de logística e frequência de entrega dos alimentos nas escolas, com veículo apropriado, inclusive nas escolas rurais;
- Ausência de um protocolo de identificação de estudantes com necessidades alimentares especiais e, conseqüentemente, de cardápio específico que atenda a cada necessidade;
- Recurso financeiro insuficiente para a elaboração de cardápios que atendam a legislação, inclusive pra adquirir mais alimentos *in natura* em substituição aos ultraprocessados;
- Dificuldade para substituir as preparações doces ou com açúcar;
- Resistência de cozinheiras/os, alunos/as e comunidade escolar em retirar ultraprocessados e açúcar ou doces do cardápio;

- Ausência de capacitação e diálogo com o setor de compras, que algumas vezes veta ou altera os alimentos determinados pelo nutricionista na pauta de compras pelo custo.

Outro desafio diz respeito aos recursos financeiros, uma vez que o valor *per capita* repassado às entidades executoras não tem reajuste desde 2017. É necessário que os valores sejam atualizados para implementar as novas medidas. Assim, é fundamental a atuação da sociedade civil organizada em defesa da participação e do controle social para o monitoramento da implementação da nova resolução, bem como a atuação do Estado em cumprir com suas obrigações para o fortalecimento desta política social.



Para saber mais sobre a necessidade do aumento do *per capita* da alimentação escolar, acesse nota técnica do ÓAÊ:

https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/NT_DefesaReajustePercapita_PNAE.pdf

Leia mais sobre a relevância do Pnae e aquilo que causa preocupação em seu estado no especial “Merenda escolar: afetos e números”, elaborado pelo portal *O Joio e o Trigo* com apoio da FIAN:

<https://ojoioeotrigo.com.br/2021/10/merenda-escolar-afetos-e-numeros>



Para um cardápio escolar adequado

As regras do Pnae sobre a oferta de produtos ultraprocessados e como substituí-los, colocando mais alimentos frescos (e gostosos!) no prato das crianças e adolescentes



Você já viu no *Caderno 1: Para Começo de Conversa* o que são os ultraprocessados e o mal que podem causar à saúde. Agora saiba mais sobre o assunto.



Regra de ouro do *Guia alimentar para a população brasileira*:

Prefira sempre alimentos *in natura* ou minimamente processados e preparações culinárias a produtos ultraprocessados.



Sabia que existem regras sobre a oferta de **produtos ultraprocessados** nas escolas públicas?

A partir de 2021, alguns produtos que antes eram muito comuns nas escolas não podem ser mais comprados com o recurso que o governo federal repassa a estados, municípios e escolas federais para o fornecimento de alimentos aos/às estudantes.

Alguns produtos ainda podem ser adquiridos, mas passaram a ter a frequência limitada no cardápio escolar:



Produtos cárneos

No máximo 2 vezes por mês

Bebidas lácteas com aditivos ou adoçados

No máximo 1 vez por mês para estudantes em período parcial e no máximo 2 vezes por mês para estudantes em período integral.

Margarina ou creme vegetal

No máximo 2 vezes por mês para estudantes em período parcial e no máximo 1 vez por semana para estudantes em período integral.

O que deve, então, ser ofertado para substituir os ultraprocessados?

Você pode substituir...

Hambúrguer ou almôndega congelados
Mistura para bolo
Molhos prontos
Bebida láctea, pães, biscoitos e doces ultraprocessados

Por...

- Equivalentes preparados na escola ou em cozinha piloto, ou comprados de pequenos empreendimentos locais (produção caseira ou artesanal)

É importante dar prioridade aos alimentos sem veneno, orgânicos ou agroecológicos, produzidos em âmbito local. É uma produção que respeita a natureza e sua biodiversidade e quem produz o alimento.



É LEI

30% do recurso federal repassado pelo Pnae deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da AGRICULTURA FAMILIAR, priorizando os assentamentos da reforma agrária e as comunidades indígenas e quilombolas.

A compra de alimentos da agricultura familiar representa uma excelente estratégia para aumentar a oferta de alimentos *in natura* e diminuir ultraprocessados nas escolas, como determina a regulamentação do programa.

A maior frequência para frutas e hortaliças gera um impacto positivo na qualidade da alimentação e, conseqüentemente, na saúde dos estudantes.



Como fazer valerem as regras de oferta de comida de comida de verdade na escola?



- Reajustar os **valores do recurso federal** destinado à aquisição de alimentos para cada estudante (a última vez foi em 2017!). E o governo local deve entrar com a contrapartida.

- Garantir o **transporte** adequado dos alimentos até as escolas, com veículos em condições para levar itens frescos ou armazenados em baixas temperaturas. Planejar bem a logística de entrega!



- Verificar se há **profissionais em número suficiente** para atender à demanda de produção de refeições na escola. A/o nutricionista do Pnae pode criar, junto com cozinheiras, receitas que substituam aqueles produtos ultraprocessados.

- Desenvolver **ações de educação alimentar e nutricional** em torno das novas regras.

- Investir na **estrutura escolar** para garantir condições adequadas de recebimento, armazenamento, preparo e distribuição desses alimentos.



- Adquirir mais alimentos da **agricultura familiar** local! É o mapeamento agrícola da região que permite incluir no cardápio os alimentos conforme a época e a safra.



7. Fatos relevantes

O histórico recente traz acontecimentos que colocam o Pnae ainda mais no centro da segurança alimentar e nutricional e deixam mais complexa a implementação de suas diretrizes. Segue uma síntese dos principais.

Contexto da pandemia

O ano de 2020 marcou a história sanitária mundial com o surgimento da pandemia causada pelo novo coronavírus, o Sars-CoV-2. Além do problema sanitário, essa doença tem consequências sociais, com acentuação da miséria e da fome, especialmente nas pessoas que já estavam em risco e em situação de vulnerabilidade antes de o vírus surgir no país, evidenciando ainda mais as desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero.

Em decorrência desse contexto no Brasil, todos os estados do país e o Distrito Federal adotaram medidas de isolamento social e quarentena para combater a proliferação da doença, o que incluiu o fechamento das escolas. A interrupção da alimentação escolar nesse período, em que não houve uma programação ou um preparo, pode colocar muitos estudantes do ensino básico público em situação de insegurança alimentar, uma vez que a alimentação escolar é direito garantido na Constituição Federal.

Esse cenário acentuou os desafios da distribuição de alimentos no Pnae. Para manter a política de isolamento e os estudantes em casa com menores prejuízos à alimentação,

apenas em abril, após um mês de fechamento das escolas, o governo federal publicou a Lei 13.987/2020, com a sanção de projeto aprovado pelo Congresso Nacional, e a Resolução 2/2020 do FNDE. Ambas autorizam, em caráter excepcional, no período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, que estados e municípios distribuam gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Pnae aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.



Acesse a Lei 13.987:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.987-de-7-de-abril-de-2020-251562793>

Leia a Resolução 2 de 2020:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-2-de-9-de-abril-de-2020-252085843>

Embora a lei autorizasse a distribuição de alimentos aos estudantes, em muitos locais isso não ocorreu ou foi realizado de maneira não universal. Dessa forma, a esfera federal, juntamente com a sociedade civil organizada, deve mobilizar os/as gestores para que realizem as inovações necessárias e venham a aderir à lei, operacionalizando o acesso desses alimentos para 100% das famílias dos estudantes, reduzindo o impacto da insegurança alimentar e nutricional e trazendo auxílio para as famílias mais vulneráveis que não podem adquirir outro tipo de alimentação.

As entidades executoras locais realizaram diferentes estratégias para a continuidade do programa, sendo na forma de distribuição de *kits* de alimentos ou refeições e/ou a transferência dos recursos financeiros para as famílias das crianças e adolescentes ausentes da escola. Entretanto, na prática, nem todos os alunos tiveram garantido o direito à alimentação.



Acesse o relatório *Violações ao direito à alimentação escolar na pandemia de Covid-19: casos do estado do Rio de Janeiro e do município de Remanso (Bahia)*, da Dhesca Brasil:

<https://www.plataformadh.org.br/relatorias/relatorios/violacoes-ao-direito-a-alimentacao-escolar-na-pandemia-de-covid-19-casos-do-estado-do-rio-de-janeiro-e-do-municipio-de-remanso-bahia>

Numa situação como esta, é provável que os alimentos dos *kits* entregues à família das/dos estudantes sejam compartilhados, o que reduzirá a quantidade de alimentos ingerida pelos escolares. Dessa forma, sugere-se que essa ação esteja aliada a outras ações do governo, tais como transferência de renda, que repercutam no cuidado às outras pessoas da família, sob o risco da abrangência do Pnae ser dissipada no contexto da pandemia.

Uma violação das diretrizes a ser destacada é a distribuição de *kits* de alimentos de forma não universal, bem como a baixa frequência de distribuição de maneira irregular. A justificativa das entidades executoras foi que o recurso financeiro disponível é insuficiente para custear os *kits* para todos os/as estudantes. Porém, o poder público deve tomar as medidas necessárias para garantir a universalidade. Cabe ao governo federal repassar recurso extra às entidades executoras para a aquisição de alimentos, uma vez que o custo do *kit* é superior ao das refeições produzidas na escola. A gestão local deve garantir o recurso de contrapartida para aquisição dos alimentos, considerando que o recurso federal é suplementar.

Outro ponto diz respeito à qualidade nutricional desses *kits*. A normatização do programa estabelece que a oferta deve estar baseada em alimentos *in natura* ou minimamente processados, de modo a respeitar as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade, além de se pautar na sustentabilidade, na sazonalidade e na diversificação agrícola da região, bem como na promoção da alimentação adequada e saudável. Porém, no contexto da pandemia, é ainda mais necessário o estímulo do FNDE quanto à prática dessa orientação por estados e municípios. O Pnae é um elemento de fortalecimento e garantia de renda para os agricultores/as familiares, além de promover uma alimentação adequada e saudável para os estudantes em casa. A articulação entre as políticas de educação e de agricultura para entrega dos *kits* de alimentos para os estudantes é uma estratégia importante para reduzir os impactos negativos da pandemia tanto na alimentação escolar quanto na agricultura familiar.



Acompanhe essa realidade na ponta em “Mapa do abandono da agricultura familiar”:

<https://ojoioeotrigo.com.br/2021/10/mapa-do-abandono-da-agricultura-familiar>

Um terceiro aspecto refere-se às entidades executoras que optaram por repassar a verba para as famílias dos estudantes adquirirem os alimentos. Nesse caso de transferência da responsabilidade da compra, torna-se um desafio garantir a qualidade nutricional do que será adquirido, e suprime-se a possibilidade da venda da agricultura familiar para o programa. É preciso considerar, ainda, as dificuldades que a família pode enfrentar em receber o benefício e preparar a comida.

Algumas entidades executoras se mostraram inseguras sobre a utilização do recurso federal nesse período de pandemia. O governo federal deve orientá-las para que usem o recurso do Pnae, o qual não deve ser poupado. Cabe ao CAE também monitorar a utilização do recurso federal e acompanhar a distribuição dos *kits* e, caso necessário, acionar o Ministério Público e demais órgãos de controle.



Leia a matéria “Apenas 14% dos estudantes receberam assistência alimentar todos os meses do Pnae durante pandemia”:

<https://alimentacaoescolar.org.br/noticias/2021/12/6/apenas-14-dos-estudantes-receberam-assistencia-alimentar-todos-os-meses-do-pnae-durante-pandemia/>

Avanço da fome

A disponibilidade, o acesso e a qualidade dos alimentos são um problema que requer atenção urgente. De acordo com o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, mais da metade da população brasileira está em situação de insegurança alimentar. São 113 milhões de pessoas vivendo essa insegurança em algum grau, das quais 19 milhões estão passando fome. Isso é muito grave!



Acesse o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil:

http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf

O Pnae destaca-se dentre programas existentes na agenda pública como forma de amenizar as consequências desse cenário. A alimentação escolar brasileira cumpre um papel de proteção social ao proporcionar a redução da fome e contribuir no crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, na aprendizagem e no rendimento escolar. Colabora, ainda, na formação de práticas alimentares saudáveis, por meio de ações de educação alimentar e nutricional (EAN) e da oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos alunos e alunas no período em que permanecem na escola.

A oferta de alimentação saudável é uma forma de apoiar o desenvolvimento físico e cognitivo de crianças e adolescentes. Embora a garantia de universalidade seja essencial para que o Pnae alcance todos os indivíduos em idade escolar que vivenciam insegurança alimentar e nutricional, o programa também deve visar uma maior equidade.

Apesar de sua importância, esta política por si só não pode atender a complexidade da segurança alimentar e nutricional (SAN), que depende de outras políticas públicas, com foco em transferência de renda, sexo e raça/cor. Os desafios desse fenômeno, elemento fundamental da questão alimentar no contexto contemporâneo, exigem políticas articuladas e convergentes entre os setores e instâncias de diálogo que superem as barreiras das políticas setoriais.

Um estudo de 2022 destaca a contribuição do Pnae para a SAN dos beneficiários/as do programa. Com base na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia), os pesquisadores mediram pela os níveis de (in)segurança alimentar em alunas e alunos da rede pública para verificar a sua relação com a alimentação escolar. Os resultados revelam que, de um total de 1.705 participantes do estudo, 56,5% dos/as estudantes tinham algum grau de insegurança alimentar. Quase 70% dos estudantes que vivem em domicílios com insegurança alimentar (moderada ou grave) consomem alimentação escolar 3 a 5 vezes por semana.

Tais dados encontraram uma relação entre os níveis de (in)segurança alimentar e a frequência do consumo da alimentação escolar. Isso demonstra a importância das refeições oferecidas nas escolas públicas, principalmente nas áreas de vulnerabilidade social, pois a comida desse período do dia pode ser a principal fonte de alimentação do estudante.

Escalada da obesidade

Nas últimas décadas, os dados têm mostrado um aumento do sobrepeso e da obesidade em todas as faixas etárias no Brasil. A obesidade infantil e em adolescentes aumentou de forma epidêmica, ganhando notória discussão nas políticas públicas.

Diante desse cenário, a agenda da prevenção desse problema deve ser prioridade na gestão do Pnae.

A Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (Pense) investiga fatores de risco e proteção à saúde de escolares. Um estudo de 2021 utilizou os dados da Pense 2015 (a última edição até então) para demonstrar que os/as adolescentes da rede pública de ensino que usufruem da alimentação escolar servida pelo Pnae apresentam menor risco de obesidade.

O programa tem apresentado avanços significativos com relação a seus objetivos e a gestão, execução, abrangência e articulação com setores além da educação, visando à promoção da saúde e à garantia da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no ambiente escolar. Alguns estudos já revelaram que comer as refeições oferecidas pelo Pnae está associado a uma maior qualidade da dieta

Apesar dos desafios impostos pela pandemia, o FNDE publicou a Resolução 6, em maio de 2020, com novas regras para o Pnae. As novas regras de aquisição e oferta da alimentação escolar foram construídas em grupos de trabalho, com base em evidências científicas, dados epidemiológicos e de perfil de consumo, dados de cardápios reais executados em municípios e estados brasileiros e da lista de alimentos adquiridos nos anos anteriores. Especialmente para as creches, a resolução apresenta regras específicas. Exemplo da maior rigidez está na proibição expressa do fornecimento de produtos ultraprocessados, doces, uso de açúcar, mel e adoçantes para crianças até 3 anos de idade – uma proteção contra a obesidade infantil.

Leia a matéria “Pesquisa da UFMG mostra que consumo de ultraprocessados por jovens está associado a comportamentos e tipo de escola”: <https://ufmg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/release/pesquisa-da-ufmg-mostra-que-consumo-de-ultraprocessados-por-jovens-esta-associado-a-comportamentos-e-tipo-de-escola>

Assim, o Pnae tem buscado aprimorar as normas para qualificar a alimentação fornecida no ambiente escolar, promover a saúde e prevenir a obesidade infantil, entendendo que a escola é o espaço propício para a construção de hábitos alimentares e de autonomia nas escolhas mais saudáveis.



**Para saber mais
sobre o Pnae e o Dhana - e sobre agricultura
familiar, agroecologia e soberania e segurança
alimentar e nutricional:**

- fianbrasil.org.br/colecao-criar-aprender
- alimentacaoescolar.org.br
- ojoioetrigo.com.br/2021/10/merenda-escolar-afetos-e-numeros
- agroecologia.org.br
- alimentacaosaudavel.org.br
- conferenciassan.org.br
- fbssan.org.br
- facebook.com/ViaCampesinaBR

8. Referências

AMORIM, A. L.; SANTOS, R. D.; RIBEIRO JUNIOR, J. R. S.; CANELLA, D. S.; BANDONI, D.H. The contribution of school meals to food security among households with children and adolescents in Brazil. **Nutrition**, v. 93, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.nut.2021.111502>.

BARALDI, L. G.; BICALHO, D.; SLATER, B. Trajetória nacional da aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento**, Belém, v. 15, n. 1, p. 15-34, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/agriculturafamiliar/article/view/9800>.

BICALHO, D.; LIMA, T. M. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação durante a pandemia da Covid-19. **Demetra: Alimentação, Nutrição e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 15, p. 1-9, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/52076>.

BOKLIS-BERER, M.; RAUBER, F.; AZEREDO, C. M.; LEVY, R. B.; LOUZADA, M. L. C. Louzada. The adherence to school meals is associated with a lower occurrence of obesity among Brazilian adolescents. **Preventive Medicine**, v. 150, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.yp-med.2021.106709>.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf.

BRASIL. **Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965**. Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56886-20-setembro-1965-397151-norma-pe.html>.

BRASIL. **Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994**. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8913.htm.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1784.htm.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.178-34, de 28 de junho de 2001.** Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1977, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2178-34.htm.

CASTRO, J. **Geografia da fome:** o dilema brasileiro – pão ou aço. Rio de Janeiro: Antares, 1930.

DE SCHUTTER, O. **The rights-based welfare state:** public budgets and economic and social rights. Genebra: Friedrich Ebert Stiftung, 2018.

DHESCA BRASIL. **Relatório Violações ao direito à alimentação escolar na pandemia de Covid-19:** casos do estado do Rio de Janeiro e do município de Remanso (Bahia). Disponível em: <https://www.plataformadh.org.br/relatorias/relatorios/violacoes-ao-direito-a-alimentacao-escola-r-na-pandemia-de-covid-19-casos-do-estado-do-rio-de-janeiro-e-do-municipio-de-remanso-bahia>.

ELIAS, L. P.; BELIK, W.; CUNHA, M. P. C.; GUILHOTO, J. J. M. Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar de Santa Catarina. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 2, p. 215-233, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.171266>.

FNDE. Histórico. **PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>.

FNDE. **Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-informacao/institucional/legislacao/item/13511-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-6,-de-08-de-maio-de-2020>.

FONSECA, J. P. **Merenda escolar: uma contribuição ao estudo**. Tese (Doutorado) –Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

LEVY, R. B.; CLARO, R. M.; MONDINI, L.; SICHIERI, R.; MONTEIRO, C. A. Distribuição regional e socioeconômica da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil em 2008-2009. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 46, n. 1, p. 6-15, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-89102011005000088>.

MELO, M. Da política ao prato: entenda a história da merenda escolar. **O Joio e o Trigo**. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2021/02/da-politica-ao-prato-entenda-a-historia-da-merenda-escolar>.

MS. **Portaria nº 356, de 11 de março de 2020**. Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). Brasília: MS, 2020. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2020/prt3855_30_12_2020.html.

NOLL, P. R. S.; NOLL, M.; ABREU, L. C. et al. Ultra-processed food consumption by Brazilian adolescents in cafeterias and school meals. **Sci Rep**, v. 9, n. 7.162, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41598-019-43611-x>.

ÓAÊ. **Levanta Dados Estudantes**. O que pensam os/as escolares sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar, antes e na pandemia de Covid-19. Disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/LEVANTA_DADOS_ESTUDANTE_VF.pdf.

ONU. **Comentário Geral nº 12** – o direito humano à alimentação (art. 11). Genebra: ONU, 1999. Disponível em <https://fianbrasil.org.br/comentario-geral-no--12-do-comite-de-direitos-economicos-sociais-e-cultu-rais-sobre-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada>.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Dissertação (Mestrado Profissional em Ciências da Saúde) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-16, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400002>.

RUEDA, R. FNDE publica nova resolução sobre alimentação escolar no âmbito do PNAE. **CFN**. 13 maio 2020. Disponível em: <https://www.cfn.org.br/index.php/noticias/fnde-publica-nova-resolucao-sobre-alimentacao-escolar-no-ambito-do-pnae>.

SIPIONI, M. E.; RIQUIERI, M. R. L.; Barbosa, J. P. M; BISCOTTO, D. B.; SARTI, T. D.; ANDRADE, M. A. C. Máscaras cobrem o rosto, a fome desmascara o resto: COVID-19 e o enfrentamento à fome no Brasil. **SciELO Preprints**, maio 2020. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.660>

SOUSA, L. R. M. D.; SEGALL-CORRÊA, A. M.; VILLE, A. S.; MELGAR-QUIÑONEZ, H. Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 7, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00084118>.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-57, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732005000400001>.

VASCONCELOS F. A. G.; BATISTA FILHO, M. História do campo da Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 81-90, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000100012>.

WFP. Centro de Excelência contra a Fome. **A base legal e a política do Pnae**: construindo um caminho para a alimentação escolar sustentável. Disponível em: <https://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2020/01/PolicyBrief3PT.pdf>.



FIAN
BRASIL

Duas décadas lutando para garantir direitos e alimentar a vida

A FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas atua há duas décadas com a vida e a dignidade humana como norte. É uma seção da FIAN Internacional, atuante em mais de 50 países.

As escutas, diagnósticos e interações ao longo do projeto Crescer e Aprender com Comida e Verdade, focado no Pnae, trouxeram novos elementos para o nosso trabalho. Em 2022 e 2023 buscaremos mapear a relação entre os sistemas alimentares e as desigualdades no Brasil para contribuir com seu enfrentamento por meio de incidência nas políticas de compras públicas e outras frentes coletivas.

Quer conhecer essa história e seguir com a gente nesta caminhada?

fianbrasil.org.br

Webinários, lives, aulas em vídeo, episódios de podcast, debates, documentários, reportagens... Você encontra esses e outros conteúdos no nosso **YouTube**.

Inscreva-se no nosso canal!

youtube.com/FIANBrasil

As **publicações** são um dos principais instrumentos da FIAN Brasil para divulgar direitos – em especial o Dhana – e contribuir para que sejam cumpridos. Produzimos informes (relatórios de documentação e denúncia) e materiais explicativos e formativos.

Baixe e leia de graça!

fianbrasil.org.br/biblioteca

Compartilhamos atualizações constantes sobre atividades nossas e de entidades e movimentos parceiros, além de notícias ligadas aos temas que a FIAN Brasil e a FIAN Internacional acompanham.

Siga a gente!

facebook.com/FIANnoBrasil

instagram.com/fianbrasil

ATÉ CHEGAR AO PRATO DE ESTUDANTES...

A comida de verdade conta com o **elemento humano** em todas as suas etapas.



Um ciclo de cuidado e amor que nutre, distribui renda, respeita a cultura dos povos e comunidades tradicionais e faz bem ao planeta.

Das mãos de agricultores e agricultoras familiares que fornecem alimentos frescos e saudáveis



Passando pelas mãos de merendeiras



Defender o **Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)** é levar essa combinação a 40 milhões de crianças e adolescentes, que podem, assim, crescer e aprender aproveitando a escola ao máximo.

Presente em todas as escolas da rede pública, o Pnae é fundamental para a segurança alimentar e nutricional dos e das estudantes.

Este livreto explica as bases dessa política e resume seus quase 70 anos de história. Também aborda os desafios, como o contexto da pandemia de Covid-19.

É mais uma publicação do projeto Crescer e Aprender com Comida de Verdade, iniciativa desenvolvida pela FIAN Brasil em 2021 para a promoção do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana).

Os números e fatos mostram a dimensão de uma das maiores políticas de alimentação escolar do mundo, que faz bem para a cidade e o campo. Reafirmam, assim, a necessidade de defendermos esse programa copiado por vários países.

Saiba mais: fianbrasil.org.br



**FIAN
BRASIL**

Financiamento:

**Global Health
Advocacy Incubator**

